

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

GREGA GOSTENČNIK

**OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA V PARLAMENTU**  
DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

GREGA GOSTENČNIK

MENTORICA: RED. PROF. DR. DANICA FINK-HAFNER

**OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA V PARLAMENTU**  
DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

*Zahvaljujem se staršem za neprecenljivo podporo skozi vsa študijska leta.*

*Zahvaljujem se mentorici dr. Danici Fink-Hafner za nasvete in potrpljenje pri izdelavi diplomske naloge.*

*Zahvaljujem se vsem, ki so me skozi vsa študijska leta podpirali in bodrili.*

*Grega Gostenčnik  
Dravograd, avgust 2006*

## Povzetek

### Oblikovanje dnevnega reda v parlamentu

V diplomski nalogi predpostavljam, da nezmožnost odložiti ali zadržati odločanje o zakonskih predlogih vlade v novem poslovniku državnega zbora pri določanju dnevnega reda parlamenta, zmanjšuje njegov vpliv v procesu odločanja o javnih politikah. Hipoteza temelji na predpostavki o vplivu parlamenta v procesu oblikovanja javnih politik, ki je odvisen od njegove možnosti amandmirati ali zavrniti zakonske predloge vlade (Norton 1991), torej odločati o predlaganem zakonu ali o njem ne odločati, z zadrževanjem ali odlaganjem sprejetja odločitve, z uporabo institucionalnih pravil parlamentarnega odločanja (Bachrach in Baratz 1970). Vloga parlamenta pri odločanju o javnih politikah v demokratičnih družbah naj bi bila v zatonu, saj predstavniško telo služi le za formalno sprejemanje in legitimizacijo že določenih odločitev med predstavniki družbenih elit, ki zavzemajo ključna mesta v izvršni oblasti. Zatorej vlada v večji meri prevladuje v številu predlaganih zakonov med vsemi predlagatelji in posledično določa dnevni red parlamenta, ki predstavlja eno izmed institucionalnih list prednostnih predlogov v urejanju javno-političnih problemov, zato se med drugimi procesi odločanja vpliv posameznega javno-političnega igralca v javno-političnem procesu izkazuje tudi v določanju dnevnega reda posameznih institucij. Možnosti državnega zbora, da vladne predloge odloži ali zadrži v procesu oblikovanja dnevnega reda, so se s spremembo poslovnika leta 2002 zmanjšale, s tem pa tudi posledično vloga parlamenta v odločanju o javnih politikah. O pomembnih zadevah za oblikovanje dnevnega reda odloča kolegij predsednika, v katerem imajo večino vladne poslanske skupine, pomembno prednost vladnim predlogom pa daje tudi pravilo, ki določa, kaj mora vsak zakonski predlog vsebovati.

#### Ključne besede

parlament, vlada, poslovnik državnega zbora, demokratični elitizem, dnevni red

## Abstract

### Agenda setting of parliament

For the purpose of this diploma theses I assume that the inability to postpone or delay the decision making on a certain governmental legislative proposal, as defined by the new 2002 parliamentary statutory, decreases the parliament's influence in the public policy decision making. The hypothesis is based on the postulation that the parliament's influence originates from its ability to amend or reject government's legislative proposals (Norton 1991), it therefore lies in the parliament's ability to deliberate or not to deliberate on a certain legislative proposal and in its ability to postpone or withhold its final decision, within the framework of institutional rules of parliamentary decision making (Bachrach in Baratz 1970). It is believed that the parliament's role in deciding public policies, in the democratic countries, is declining due to the fact that the representative body is increasingly becoming a rubber stamp given to the decisions made between the representatives of different social elites, who occupy key positions in the executive branch. It is no surprise than that the government has the largest number of submitted legislative proposals and subsequently runs the agenda setting. Agenda setting is one of the institutional lists of legislative priorities with regards to public policy problems and is therefore a good indicator of the differentiating influences of individual public policy actors in the public policy process of different institutions. The abilities of the parliament to postpone or delay a governmental proposal, in the process of agenda setting, have decreased with the 2002 changes in the parliamentary statutory, so to has the role of the parliament in public policy decision making. Important matters concerning agenda setting are subject to decisions made by the president's college, in which the governmental parties hold the majority. Additional advantage of governmental proposals is also derived from the rule that stipulates the essential components of every legislative proposal.

#### Key words

parliament, government, statutory rules of parliament, democratic elitism, agenda setting

# Kazalo

---

<b>Uvod</b>	7
Metodološki načrt naloge	9
<b>1. poglavje</b>	
<b>Politično odločanje in dnevni red</b>	12
1.1 Pomembnost zgodnjega vplivanja na politično odločanje	12
1.2 Odločitve o odločanju in ne-odločanju ter tretja dimenzija	16
1.3 Proces oblikovanja dnevnega reda	19
<b>2. poglavje</b>	
<b>Vloga parlamenta pri oblikovanju javnih politik</b>	23
2.1 Javno-politični igralci v procesu oblikovanja dnevnega reda	23
2.2 Vloga parlamenta v procesu političnega odločanja	24
2.3 Dejavniki moči vlade in parlamenta v procesu oblikovanja dnevnega reda	28
<b>3. poglavje</b>	
<b>Pravila oblikovanja dnevnega reda državnega zbora</b>	32
3.1 Načela in pravila zakonodajnega postopka	32
3.2 Poslovnik državnega zbora	35
3.3 Razmerja moči v parlamentu	37
<b>4. poglavje</b>	
<b>Primerjalna analiza vsebin poslovnikov</b>	39
4.1 Dnevni red parlamenta in dnevni red sej	39
4.2 Pomembna poslovniška pravila za proces oblikovanja dnevnega reda	40
4.3 Druga pomembna poslovniška pravila za proces oblikovanja dnevnega reda	44
<b>5. poglavje</b>	
<b>Oblikovanje dnevnega reda v poslovniški praksi</b>	50
5.1 Poslovniška praksa oblikovanja dnevnega reda	50
5.2 Druga pomembna pravila pri oblikovanju dnevnega reda in poslovniška praksa	54
<b>6. Sklep</b>	59
<b>7. Literatura</b>	64
<b>8. Viri</b>	67
<b>9. Priloga</b>	68
Priloga A: Načrt in izvedba empiričnega raziskovanja	68
Priloga B: Intervjuji	70

# Kazalo preglednic in slik

---

<b>Preglednica 1.1</b>	
Teoretični pristopi k preučevanju političnega odločanja	14
<b>Slika 1.2</b>	
Proces oblikovanja dnevnega reda	20
<b>Preglednica 4.1</b>	
Primerjalna analiza vsebin dveh poslovnikov I.	42
<b>Preglednica 4.2</b>	
Primerjalna analiza vsebine dveh poslovnikov II.	45
<b>Preglednica 4.3</b>	
Primerjalna analiza vsebin dveh poslovnikov III.	47
<b>Preglednica 5.1</b>	
Analiza mnenj političnih predstavnikov in strokovni sodelavcev o poslovniški praksi oblikovanja dnevnega reda	52
<b>Preglednica 5.2</b>	
Analiza mnenj političnih predstavnikov in strokovnih sodelavcev o drugih pomembnih pravilih oblikovanja dnevnega reda in poslovne prakse	56
<b>Preglednica 6.1</b>	
Ugotovitve o oblikovanju dnevnega reda v parlamentu	61
<b>Preglednica 9.1</b>	
Načrtovani in izvedeni intervjuji	68

# Uvod

---

Politično odločanje v sodobnih demokratičnih državah postaja vedno bolj zapleteno in nepregledno. Na politične odločitve države vplivajo mnogi notranji in zunanji dejavniki. Odločevalci se pri sprejemanju odločitev danes ne morejo izogniti niti vplivu mednarodne konkurence na svetovnem globalnem trgu, ali posledicam znanstvenega razvoja, niti ne naravnim nesrečam oziroma katastrofam. Poleg slednjih dejavnikov vplivajo na odločitve države tudi državni in nedržavni javno-politični igralci, ki so udeleženi v političnem odločanju v procesu oblikovanja javnih politik. Njihova želja je, da bi odločitve države v čim večji meri odsevale njihove interese, s čimer bi si zagotovili določen privilegij ter prednost pred drugimi družbenimi skupinami.

Pri pojasnjevanju, kako poteka proces odločanja o javno-političnih temah v sodobnih demokratičnih družbah, nam je lahko v veliko pomoč koncept oblikovanja dnevnega reda, ki nam pojasni, zakaj država odloča ravno o takšni javni politiki in ne o drugačni. Država in njene institucije so namreč omejene pri razreševanju javno-političnih problemov v času in sredstvih (Cobb in Elder 1971: 10). Poleg tega je država tudi prisiljena v razreševanje mnogih javno-političnih problemov zaradi pojavov, na katere pogosto družba nima vpliva (naravne nesreče, zunanje grožnje, itd.), vendar pa se od države pričakuje ustrezen in učinkovit odziv nanje. Javno-političnim igralcem (tako državnim, kot tudi nedržavnim) tako ostane omejen prostor vplivanja na odločitve države, kateremu problemu bo posvetila večjo pozornost ter usmerila svoja materialna sredstva za njegovo razreševanje. Iz tega razloga v pluralnih demokratičnih družbah javno-politični igralci med seboj tekmujejo v vplivanju na sprejemanje političnih odločitev. Pri tem je vplivanje na oblikovanje dnevnega reda ena izmed ključnih točk vplivanja na politično odločanje (Lajh in Kustec-Lipicer 2002: 30). Če določeni javno-politični igralec doseže, da državna institucija uvrsti problem na formalni dnevni red, izkaže s tem politično moč in vpliv na odločanje v državi (Peters 1999a, Kingdon 1995, Grdešić 1995), prav tako pa zaradi omejenih možnosti države onemogoči možnost drugim javno-političnim igralcem, da bi izpostavili svoje probleme in jih uvrstili na formalni dnevni red. Različna distribucija politične moči in vpliva, pa je ravno eden izmed vzrokov, zakaj državne institucije na formalni dnevni red uvrščajo določena javno-politična vprašanja in ne drugačna, saj je oblikovanje dnevnega reda politični proces (Peters 1999a: 59). Država lahko na pobudo javno-političnega igralca problemu dodeli status javno-političnega vprašanja in ga uvrsti na formalni dnevni red, ali pa problem zavrne, zanemari, ignorira, odrinja oz. nenehno

preoblikuje (Eyestone 1978: 1). Podobno se lahko dogodi tudi javno-političnemu vprašanju, ki je že bilo uvrščeno na formalni dnevni red državne institucije. Državne institucije pri teh odločitvah ne igrajo nevtralnega javno-političnega igralca, temveč so pogosto same udeležene v konkurenčni tekmi uvrščanja tem na dnevni red, z drugimi državnimi in nedržavnimi igralci (Peters 1999a: 49). Pomemben dejavnik uvrščanja tem na dnevne rede državnih institucij so tudi formalna pravila, ki opredeljujejo uradne postopke odločanja, saj so lahko oblikovana tako, da omogočajo prednost posameznim javno-političnim igralcem pred drugimi (Schattschneider v Richardson in Jordan 1979) in jim omogočajo tudi, da se o temi na različne načine neodloča (Bachratz in Baratz 1970).

Analiza dnevnega reda nam odgovori predvsem na vprašanja (Kingdon 1995: 5): »Od kod posamezna ideja za odločitev prihaja? Katerim problemom politični odločevalci polagajo največ pozornosti in zakaj? Katera javno-politična vprašanja so pomembna in zakaj? Katera niso? Zakaj je prišlo do spremembe v javnih politikah?« Poleg tega nam informacije o oblikovanju dnevnega reda omogočajo razumevanje poteka odločanja v kasnejših fazah javno-političnega procesa, kot sta implementacija in evalvacija politične odločitve. Omogočajo nam razumevanje nastanka morebitnih novih, prej nepredvidenih konfliktov ali težav. Prav tako pa je lahko analiza uvrščanja tem na dnevni red ravno eden izmed indikatorjev za preverjanje razporejenosti politične moči v družbi (Richardson in Jordan 1979: 79).

V splošnem vplivata dva neodvisna dejavnika na oblikovanje dnevnega reda (Kingdon 1995: 5–15). Prvi dejavnik so različni javno-politični igralci, kjer je ključno vprašanje, kateri izmed njih ima največ vpliva na uvrščanje tem na dnevni red, kakšen je njihov vpliv in kakšni so odnosi med njimi v fazi oblikovanja dnevnega reda. Drugi dejavnik je proces, s katerim postane neko javno-politično vprašanje pomembno. Posamično družbeno vprašanje lahko pridobi status javno-političnega vprašanja ali problema v primeru, če obstaja neomejeni pritisk na politični sistem, kar ga sili v razreševanje problema. Pritisk se lahko izvršuje s strani javno-političnih igralcev, naravnih nesreč, ekonomskega, vojaškega ali političnega pritiska. Poleg tega vplivajo še drugi dejavniki, ki prispevajo k pomembnosti posameznega vprašanja, kot je znanstveni oz. tehnološki razvoj, sprememba javnega mnenja ali zamenjava oblasti.



## **Metodološki načrt naloge**

---

V diplomski nalogi se bom omejil na analizo vplivanja javno-političnih igralcev na oblikovanje dnevnega reda. Natančneje, namen diplomske naloge je analizirati način vključevanja Vlade Republike Slovenije v proces oblikovanja dnevnega reda Državnega zbora Republike Slovenije.

Diplomska naloga je razdeljena na teoretični in raziskovalni del. Teoretični del oblikujejo trije posamični sklopi. V prvem sklopu bo na podlagi teoretičnih predpostavk demokratičnega elitizma, teorije skupin pritiska in marksizma, pojasnjen proces političnega odločanja v demokratičnih družbah, ki vključuje tudi proces oblikovanja dnevnega reda. Teorije demokratičnega elitizma, teorije skupin pritiska in marksizma, namreč ne predpostavljajo množične politične participacije vseh državljanov, temveč omejeno politično participacijo posameznikov, prek članstva v posamezni družbeni eliti, v interesnih skupinah ali dominantnem razredu. Namen predstavitve treh različnih teorij je z več različnih vidikov pojasniti dinamiko oblikovanja dnevnega reda, kjer Cobb in Elder (1971) prepoznavata omejen spekter uvrščanja javno-političnih vprašanj na dnevni red. V nadaljevanju pa se bom pri pojasnjevanju procesa oblikovanja dnevnega reda osredotočil na demokratični elitizem, s podrobno pojasnitvijo izvrševanja politične moči z odločanjem, neodločanjem in manipulacijo s prednostnimi interesi. V drugem teoretičnem delu naloge bodo pojasnjeni razlogi, zakaj parlamenti, katerim mnogi dejavniki nakazujejo njihov zaton, vplivajo v procesu oblikovanja javnih politik (Richardson in Jordan 1979) in še zmeraj ohranjajo osrednjo vlogo politične institucije v razmerju do izvršne oblasti (Norton 1991). Predstavljeni bodo dejavniki politične moči vlade in parlamenta kot javno-politična igralca pri oblikovanju dnevnega reda. V okviru tega sem pregledal dosedanje raziskave, ki so bile opravljene na področju vplivanja na parlamentarno odločanje in oblikovanje dnevnega reda. V zadnjem poglavju pa je predstavljen institucionalni pristop na razumevanje poslovnika državnega zbora pri oblikovanju dnevnega reda, ki opredeljuje formalno institucionalno strukturo razvrščanja in uvrščanja zakonskih predlogov v zakonodajno odločanje. Poleg formalnih pravil bo predstavljena tudi vloga parlamentarnih običajev in prakse (March in Olson 2005) izvajanja poslovnih pravil, ki so v veliki meri odvisni od razmerja moči med igralcev, ki so vključeni v zakonodajno odločanje.

Osrednje vprašanje raziskovalnega dela naloge bo vpliv vlade kot javno-političnega igralca na oblikovanje dnevnega reda državnega zbora. Hipoteza raziskave je sledeča:

*Nezmožnost odložiti ali zadržati odločanje o zakonskih predlogih vlade v novem poslovniku državnega zbora pri določanju dnevnega reda parlamenta zmanjšuje njegov vpliv v procesu odločanja o javnih politikah.*

Norton (1993: 50) razlikuje tri vrste parlamentov. Glede na njihovo vlogo v procesu oblikovanja javnih politik loči (1) parlamente, ki oblikujejo javne politike; (2) parlamente, ki imajo vpliv na oblikovanje javnih politik; (3) parlamente, ki imajo malo, ali nobenega vpliva na oblikovanje javnih politik. Razdelitev parlamentov je osnovana na podlagi njihove možnosti amandmiranja ali zavrnitve zakonskih predlogov, vendar pa pri tej delitvi parlamentov ni upoštevana druga dimenzija moči političnega odločanja – neodločanje, ki se v zakonodajnem postopku med drugim izkazuje tudi v možnosti uporabe poslovnških pravil, z namenom odložiti ali zadržati odločanje o posamezni zakonski pobudi (Bachrach in Baratz 1970: 45), predvsem v oblikovanju dnevnega reda parlamenta. Posledično vpliv parlamenta v procesu oblikovanja javnih politik ni le določen z njegovo možnostjo dopolnjevanja ali zavrniti zakonski predlog, temveč je vpliv določen tudi z možnostjo parlamenta, da s pomočjo zadrževanja ali odlaganja zakonske pobude o njem ne odloča.

Pri raziskovanju teze se bom omejil na pravila zakonodajnega postopka tistih zakonskih predlogov, ki jih Burton in Drewry (v Norton 1993: 54) poimenujeta kot »javno-politične pobude« (policy bill), katere uvajajo pomembno spremembo na področju javnih politik. Druga vrsta so »administrativne pobude« (administration bills), katere so namenjene preglednemu oblikovanju zakonodaje na določenem področju ali imenovanju funkcionarjev, ratificiranju mednarodnih pogodb, sprejetju proračuna, avtentični razlagi zakona, čistopisu zakona. Poleg slednjega se bom v raziskovalnem delu naloge omejil na pravila in prakso, ki urejajo zakonodajni postopek in naloge posameznih teles državnega zbora v parlamentarnem odločanju v procesu oblikovanja dnevnega reda. Med vlado in parlamentom je bilo s članstvom Slovenije v odločanju o zadevah Evropske unije vzpostavljeno novo razmerje, ki ga določa poseben zakon. V parlamentarnem poslovniku pa je opredeljen poseben postopek o načinu odločanja o evropskih zadevah, kjer parlament sprejema stališča, ki jih mora vlada upoštevati v pogajanjih z drugimi članicami skupnosti. Vključevanje parlamenta v odločanje o evropskih zadevah zavzema poseben del delovanja državnega zbora, ki presega namen te naloge in zahteva samostojno raziskovanje.

Hipotezo bom preverjal s pomočjo analize sekundarnih virov in primerjalne analize vsebine primarnih virov ter s standardnim intervjujem s predstavniki političnih strank in parlamenta. Analiza sekundarnih virov s področja političnega vplivanja na oblikovanje dnevnega reda in procesov političnega odločanja bo služila za teoretično pojasnitev raziskovalnega problema. Predvsem pa za osvetlitev pomembnosti procesa oblikovanja dnevnega reda, za pojasnitev virov političnega vplivanja in razloge za vplivanje na oblikovanje dnevnega reda državnega zbora.

S primerjalno analizo vsebine primarnih virov – poslovnikov državnega zbora, ki jih je predstavniško telo uporabljalo v dosedanjem delovanju, bom analiziral možnosti parlamenta odlagati ali zadrževati odločanje na podlagi zapisanih pravil, pri čemer se bom v analizi vsebine osredotočil na razlike med obema poslovnikoma in spremembe, ki jih je uvedel novi. Državni zbor je prvi poslovnik sprejel leta 1993, in ga s popravki iz let 1994, 1995, 1996, 1997, 2000 uporabljal vse do sprejetja novega poslovnika leta 2002, kateri je bil prav tako dopolnjen leta 2002 in 2004.

Poleg analize zapisanih pravil so v parlamentarnem odločanju pomembni tudi poslovniški običaji, ki se oblikujejo v izvrševanju in interpretiranju formalnih pravil, zato je za potrditev hipoteze, poleg analize vsebin poslovnikov, pomembna tudi analiza poslovniške prakse obeh poslovnikov. Podatke o izvrševanju pravil bom pridobil s polstandardnimi intervjuji s političnimi predstavniki poslanskih skupin in strokovnimi sodelavci državnega zbora. Pri izbiri intervjuvancev je pomemben kriterij njihovo časovno delovanje v parlamentu. Nov poslovnik državnega zbora je bil uveden leta 2002 v sredini III. mandata (27. 10. 2000 – 22. 10. 2004), zato je bodo v prvem naboru intervjuvancev naprošeni tisti predstavniki političnih skupin in strokovni sodelavci v parlamentu, ki so delovali v vsaj dveh mandatih državnega zbora (med njimi mora biti III. mandat), ali sodelovali pri oblikovanju novega poslovnika in imajo izkušnje iz poslovniške prakse obeh poslovnikov.

## 1. poglavje

# Politično odločanje in oblikovanje dnevnega reda

### **1.1 Pomembnost zgodnjega vplivanja na politično odločanje**

Politične razmere v zahodnih demokratičnih državah v 60. letih so povzročile ponoven razmislek o do tedaj uveljavljeni teoriji množične politične participacije in demokratičnega političnega odločanja kakor navajata Cobb in Elder (1971). Klasična demokratična teorija namreč predpostavlja, da politično odločanje v demokratičnih državah poteka znotraj demokratično oblikovanih in urejenih institucijah, v katere se vključujejo posamezniki, ki oblikujejo racionalno, razumno in odgovorno večino. Kljub mnogim poskusom se temu demokratičnemu idealu ni uspela približati nobena zahodna demokratična družba. Večina ljudi v zahodnih družbah namreč izkazuje le malo zanimanja za javne zadeve, poleg tega svoje mnenje oblikujejo na podlagi manjšega obsega pristranskih informacij. Posledica tega je nezmožnost oblikovanja ideala racionalne večine in majhna participacija večine posameznikov pri sprejemanju političnih odločitev. Na podlagi teh dejstev so se oblikovali novi pogledi na procese sprejemanja političnih odločitev v zahodnih demokracijah, med njimi teorija demokratičnega elitizma, teorija skupine pritiska ali pluralizem in marksistična teorija. Teorije predpostavljajo omejeno množično politično participacijo in obvladovanje procesa političnega odločanja ter procesa oblikovanja javnih politik, bodisi s strani elit, interesnih skupin ali dominantnega razreda.

Teorija demokratičnega elitizma opisuje proces političnega odločanja, ki ga v večji meri obvladujejo politične elite, le-te sprejemajo odločitve o javnih politikah brez večje vključenosti večine posameznikov. »Družba je razdeljena na tiste, ki vladajo, in tiste, ki jim vladajo.« (Pareto in Mosca v Ham in Hill 1984: 29). Dye (1995: 26) navaja, da posamezniki, vključeni v vladajočo elito, izhajajo iz višjih socialno-ekonomskih družbenih razredov in imajo v večji meri drugačne vrednote kot večina množice, ki jim vladajo. Med elitami obstaja konsenz o temeljnih vrednotah družbenega sistema in interes po ohranitvi tega sistema. Podobno kot demokratični elitizem tudi marksistična teorija države izpostavlja dejstvo, da v sodobnih družbah s tržnim gospodarstvom proces oblikovanja javnih politik obvladuje dominantni razred oziroma ekonomska elita, ki prav tako izhaja iz višjega socialno-ekonomskega družbenega razreda. Miliband (v Ham in Hill 1984: v Parsons 1995: 255) navaja, »da ima vladajoči razred prek neenakomerne razporeditve bogastva sposobnost

oblikovati interesne skupine prek osebnih omrežij in tiste interesne skupine, ki zastopajo ekonomske interese.« Prav tako pa potreba kapitala po akumuliranju predstavlja strukturno omejitev države, ki mora svoje javne politike oblikovati tako, da bodo zagotavljale pogoje za uspešno akumulacijo kapitala. »Vloga države je omogočiti dolgoročno in stabilno akumulacijo kapitala in zagotoviti legitimnost takšnega kopičenja lastništva ter razdeliti družbene vire na družbene stroške, družbene investicije in družbeno potrošnjo.« (Poulantzas in Miliband v Ham in Hill 33–35; v Parsons 1995: 255). Dahl in Lindblom (v Parsons 1995: 252 in 253), teoretika pluralizma ali teorije skupine pritiska, prav tako v svojih poznejših delih opažata večji vpliv ekonomskih interesnih skupin v zahodnih liberalnih demokracijah, kjer dnevni red »omejuje in oblikuje izobraževalni sistem, interes ekonomskih ter medijskih skupin.« Ekonomske in medijske interesne skupine so poleg drugih interesnih skupin v središču odločanja o javnih politikah, kakor pojasnjuje politično odločanje teorija skupine pritiska, ki poskuša prek pritiska uveljavljati interese svojih članov (Dye 1995: 23–25; Richardson in Johnson 1979). Interesne skupine z različnimi strategijami, v medsebojnem delovanju in vplivanju, tekmujejo za dostop in vpliv na politično odločanje. Politični odločevalci se v tem primeru le odzivajo na pritisk interesnih skupin in poskušajo z njimi vzpostaviti trajnejši odnos. Tako je rezultat neke javne politike v danem trenutku ravnovesje interesov in vpliva med interesnimi skupinami, zato se je v proces sprejemanja javnih politik mogoče vključiti le prek interesnih skupin. »Posamezniki postanejo v politiki pomembni le, če delujejo znotraj ali v imenu posamezne interesne skupine« (Truman v Dye 1995: 23–25). Organiziranost posameznikov v interesno skupino pa kljub temu še ne zagotavlja dostopnosti in vplivanja na oblikovanje dnevnega reda, le-ta je pogojena s sposobnostjo skupine oblikovati pravilno strategijo vplivanja in uporabe virov.

Razlike med teorijami o procesu političnega odločanja so v stopnji pluralizma in konkurence, ki jih prepoznavajo znotraj elit, dominantnega razreda ali interesnih skupin. Teoretiki demokratičnega elitizma menijo, da je konkurenca med različnimi elitami, ki se izmenjujejo na oblasti prek rednih volitev nujen pogoj za obstoj demokratičnega sistema v sodobnih družbah. Laswell (v Parsons 1995: 249–250), v idejah o elitah v zahodnoevropskih družbah prepozna obstoj več različnih elit ali skupin, ki posedujejo različno znanje in med seboj tekmujejo za oblast. Te skupine so: »skupina, ki poseduje znanje na področju uporabe nasilja (vojaška in politična); skupina, ki poseduje sposobnosti na področju množične komunikacije in znanja iz propagande; skupina z ekonomskim in poslovnim znanjem; skupina s specializiranim »tehnokratskim« znanjem, ter skupina s področja organizacije in

administracije«. Po mnenju Laswella je država v »primežu« teh elit ali skupin takrat, ko združijo svoje znanje in sposobnosti. V tem primeru obvladujejo in določajo proces političnega odločanja in javne politike.

**Preglednica 1.1: Teoretični pristopi k preučevanju političnega odločanja**

	demokracijski elitizem	pluralizem/teorija skupine pritiska	Marksizem
Osrednja ideja:	Družba je razdeljena na tiste, ki vladajo in tiste, ki jim vladajo. Vladajoča elita obvladuje procese sprejemanja političnih odločitev, ima monopol nad močjo, in uživa v pridobljenih privilegijih. V sodobnih družbah obstaja več različnih elit, ki posedujejo različna znanja. V primeru, če se združijo, je država v »primežu« elit.	V središču odločanja o javnih politikah so interesne skupine, ki poskušajo uveljaviti interese svojih članov. Interesne skupine z različnimi strategijami in v medsebojnem delovanju ter vplivanju tekmujejo za dostop in vpliv na politično odločanje. Politični odločevalci se le odzivajo na pritiske interesnih skupin in skušajo oblikovati trajne odnose z njimi. Sprejeta javna politika je ravnovesje interesov in vpliva interesnih skupin.	Državo obvladuje ekonomsko dominantni razred, ki izhaja iz podobnega socialnega okolja višjega socialno-ekonomskega razreda. Razred ima sposobnost oblikovati interesne skupine prek osebnih omrežij in interesne skupine, ki zastopajo ekonomske interese. Obenem pa je svoboda države omejena s potrebo kapitala po njegovi akumulaciji, ker mu morajo omogočiti za zagotovitev ekonomskega uspeha.
Izvrševanje političnega vpliva:	Izhajajo iz višjega socialno-ekonomskega razreda; med njimi obstaja konsenz o temeljnih vrednotah družbe, ki so običajno drugačne od tistih, ki jim vladajo. V sodobnih družbah obstaja več različnih elit, ki posedujejo različno znanje in vire politične moči: »politična, vojaška, ekonomska elita«, ali »elite, ki posedujejo znanje: (1) uporabe državnega nasilja; ki posedujejo znanje (2) iz množične komunikacije in propagande; ki posedujejo (3) ekonomsko poslovno znanje; ki posedujejo (4) specializirano »tehnokratsko znanje«; in (5) ki posedujejo administrativno in organizacijsko znanje.«	Posameznik se lahko vključi v proces oblikovanja javnih politik le kot član ali zastopnik posamezne interesne skupine, katerih vir političnega vpliva je odvisen od denarja, informacij, strokovnega znanja in sposobnosti mobiliziranja članstva.	Neenakomerno razporejeno bogastvo, ki je skoncentrirano v ozkem krogu populacije.  Strukturna omejitev države v kapitalističnem sistemu, kjer se ekonomski uspeh zagotavlja z omogočanjem akumulacije kapitala.
Mehanizmi, ki preprečujejo absolutno prevlado:	V demokracijskih družbah je možnost prevlade elit omejena z obstojem več različnih, med seboj konkurenčnih elit, ki posedujejo različna znanja, med katerimi pa mora obstajati konsenz o demokracijskem političnem sistemu in rednih volitvah, ki omogočajo občasno participacijo posamezniku.	Prekrivajoče članstvo v različnih interesnih skupinah in možnost nastanka novih interesnih skupin. Prav tako v sodobnih družbah nobena izmed interesnih skupin ne poseduje absolutnega vira političnega vplivanja, ki bi bil najpomembnejši.	Relativna avtonomija države, ker med elitami obstajajo različne skupine ali interesne skupine, ki imajo različna stališča v reševanju odnosa s proletariatom.
Avtorji:	Pareto, Mosca, Laswell, Mill.	Dahl, Truman, Richardson in Jordan	Miliband, Poulantzas.

Vir: (Dye 1995; Ham in Hill 1984; Parson 1995; Cobb in Elder 1971; Richardson in Jordan 1979)

Podobno stopnjo konkurence, ali celo večjo, predvideva pluralistična teorija skupine pritiska, kjer interesne skupine v konkurenčnem okolju tekmujejo v uspešnosti vplivanja na javne politike, vendar vpliv ni pogojen zaradi oblikovanega konsenza članov elit o skupnih vrednotah, ki izhajajo iz višjega socialno-ekonomskega okolja ali posedovanja posebnega znanja, temveč zaradi razpoložljivih virov skupine, kot so denar, informacije, strokovno znanje in sposobnost mobilizacije. Kljub temu, da so viri v družbi neenakomerno razporejeni, nobena izmed interesnih skupin ne poseduje vseh virov v družbi – niti absolutno posedovanje enega vira s strani določene interesne skupine ne bi pomenilo njene absolutne prevlade, zato

nobena družbena skupina (ne glede na družbeni status njenih članov) ni brez vpliva. Posledično je proces oblikovanja javnih politik, kakor ga vidi pluralizem, »bolj razdrobljen in razpršen, kjer je vpliv interesnih skupin odvisen od uporabe različnih virov« (Dahl v Ham in Hill 1984: 28). Marksistični teoretik Poulantzas (v Ham in Hill 1984: 35) meni, da »znotraj dominantnega ekonomskega razreda obstajajo različne skupine ali struje, ki se predvsem razlikujejo v stališčih o načinu urejanja odnosov z proletariatom.« Zatorej, marksizem znotraj prevladujočega razreda prepoznava različne skupine in struje, vendar pa med njimi ne poteka konkurenčna tekma za prevzem oblasti, saj je njihov osnovni interes omogočanje razmer za akumulacijo kapitala – s tem marksizem prepoznava najnižjo stopnjo konkurence in pluralizma znotraj dominantnega razreda.

Posledice omejene politične participacije in omejenega dostopa do procesa oblikovanja javnih politik v sodobnih demokratičnih družbah, so javne politike, ki odsevajo interese političnih elit ali dominantnega ekonomskega razreda, ali pa se kažejo v izvajanju pritiska najbolj uspešnih interesnih skupin. Cobb in Elder (1971) opazata pri procesu oblikovanja dnevnega reda naslednje značilnosti: (1) neenakomerna distribucija političnega vpliva in dostop do institucionalnega odločanja; (2) omejen spekter javno-političnih vprašanj, ki so uvrščena na dnevni red; (3) majhna možnost političnih sprememb; (4) vzpostavitev neformalnih institucij odločanja. V Sloveniji je Fink-Hafner (1998: 839) ugotovila, da je kar 82 % anketiranih predstavnikov interesnih skupin odgovorilo, da »poteka odločanje o javnih politikah v ozkih, zaprtih krogih privilegiranih odločevalcev.«

Politični sistem, ki ne omogoča enakomernega dostopa in vplivanja na politično odločanje, daje nekaterim družbenim elitam ali skupinam več prednosti kot drugim. S tem je v sam sistem vgrajena politična pristranskost, ki omogoča prevladujočim družbenim skupinam ali elitam ohranjanje političnih privilegijev, prednost pri določanju tem na dnevni red in omejevanje dostopa depriviligiranim. Omejevanje tem na dnevnem redu izhaja iz dveh virov (Cobb in Elder 1971: 10): **»(1) Sposobnost obravnavanja in usmerjanju pozornosti na določeno temo je nujno omejeno za vsako človeško organizacijo, (2) vsaka politična organizacija sama vključuje preferenčno pristranskost do obravnavanja določenih družbenih problemov ali konfliktov«**. Kakor pojasnjuje Schattschneider (v Richardson in Jordan 1979: 79) možnost omejitve alternativ za rešitev določenega javno-političnega problema predstavlja eno izmed najpomembnejših sredstev izvrševanja politične moči. Določitev alternativ je namreč izbira med družbenimi konflikti in tisti, ki ima izbiro nad

družbenimi konflikti, razporeja moč. V političnem odločanju pa se pristranskost ne kaže samo v omejevanju možnih alternativ za reševanje javno-političnega problema, temveč tudi v omejevanju javno-političnih tem nasploh, ki so obravnavane na institucionalnih dnevni redih. Družbena skupina ali elita, ki je sposobna omejevati uvrščanje javno-političnih tem na institucionalnih dnevni redih, izkazuje politično moč v družbi.

## **1.2 Odločitve o odločanju in neodločanju, ter tretja dimenzija**

Pri oblikovanju dnevnega reda se politična moč izkazuje v treh oblikah in sicer v odločitvi o odločanju, ali v odločitvi o ne-odločanju o uvrstitvi javno-političnega vprašanja na dnevni red državnih institucij, ter možnostjo manipuliranja s prednostnimi interesi družbe. Bachrach in Baratz (1970: 43–46) sta izvrševanje moči v političnem odločanju opisala kot »dva obraza politične moči«. Predvsem odločitve o ne-odločanju omogočajo ohranjanje statusa quo in preprečujejo večje družbene spremembe. Ne odločanje je proces, kjer so zahteve po družbenih spremembah v oblikovanem sistemu privilegijev in prednosti zatrte v kali, še preden jih je mogoče oblikovati v politične zahteve – pri tem se poskuša odločanje usmeriti predvsem v »varne« teme, z vplivanjem na vrednote, mite in politične institucije. S procesom ne-odločanja se ne le omejuje dostop družbenim skupinam pri uvrščanju tem na dnevni red, temveč jim je dostop v celoti onemogočen, ker bi sicer lahko zahtevali privilegije in prednosti zase in posledično povzročile prerazporeditev privilegijev in prednosti v družbi, ki so v omejenem obsegu. Proces ne-odločanja se v večji meri dogaja v pred-institucionalni fazi političnega odločanja, znotraj katerega se oblikujejo neformalne institucije odločanja (Neiburgu v Cobb in Elder 1971: 12), zato je ključno za razumevanje procesov političnega odločanja v sodobnih demokratičnih družbah upoštevati procese odločanja v neformalnih institucijah v pred- institucionalni fazi, kjer se v večji meri sprejmejo odločitve o odločanju ali ne-odločanju. Še več, v tej neformalni fazi odločanja se pogosto sprejmejo dokončne odločitve, ki se kasneje v formalnem postopku sprejemanja odločitev, predvsem v parlamentu, le še oblikujejo v uradne predloge, legalizirajo in legitimizirajo (Cobb in Elder 1971: 12).

Lukes (1993: 50–59; v Ham in Hill 1984: 66) je kasneje dopolnil prvi dve dimenziji politične moči odločanja in ne-odločanja v procesu oblikovanja dnevnega reda s tretjo, v katero vključuje »manipulacijo z družbenimi miti, jezikom in simboli kot pomemben način nadzora nad prednostnimi interesi oz. preferencami na takšen način, da se določene teme sploh ne



pojavijo«. Podobno dimenzijo političnega odločanja je izpostavil tudi Laswell (v Parsons 1995: 144), kateri meni, da elite poskušajo nadzorovati proces političnega odločanja, še posebej javno mnenje s pomočjo uporabe simbolov, s katerimi »vplivajo podzavestno na posameznike, skupine ali kulturo«.

Propustnost in omejevanje javno-političnih vprašanj na formalne dnevne rede institucij se po mnenju Offeja (1985: 39–40) izvaja skozi proces selektivnosti, ki ga pojmuje kot »oblikovanje institucionaliziranih pravil izključevanja političnih dogodkov«. Selektivnost se izvaja na več ravneh: »Raven strukture, kjer je v vsakemu političnemu sistemu pravno in dejansko določeno, katera dejstva sploh lahko postanejo predmet politike«. Torej, kakor to pojmuteta Bachrach in Baratz (1970: 43–46), odločitev o ne-odločanju o posameznih problemih. Druga raven je »raven ideologije, ki obstoji v vsakem političnem sistemu, in podpira selektivno opažanje ter artikuliranje socialnih problemov in konfliktov.« Izvršuje se predvsem z Lukasovo (1993: 50–59) tretjo dimenzijo politične moči, torej z manipuliranjem z jezikom, miti in simboli.

Ob tem se postavlja vprašanje, kaj preprečuje posameznim družbenim skupinam, da ne bi v celoti obvladovale proces političnega odločanja in ali sploh obstaja kakršnakoli možnost, da se na dnevni red uvrstijo nova javno-politična vprašanja, če pa je interes prevladujočih družbenih skupin omejevati dostop do političnega odločanja zato, da ohranijo obstoječi sistem privilegijev in prednosti.

Prevladujočim družbenim skupinam popolno prevlado nad uvrščanjem javno-političnih tem na dnevni red državnih institucij v večji meri omejujejo drugi dejavniki, ki vplivajo na oblikovanje dnevnega reda. Pogosto lahko naravna katastrofa, znanstveni napredek ali zunanji pritisk vsilijo javno-politično temo, na katero mora država reagirati in ji posvetiti pozornost (Kingdon 1995: 5). Pri tem torej prevladujoče skupine ne odločajo, ali naj to javno-politično temo uvrstijo na formalni dnevni red ali ne, temveč samo o primerni alternativni rešitvi. Pogosto razplet dogodkov in pričakovanja državljanov po hitrem in učinkovitem odzivu države onemogoča predinstitucionalno in neformalno odločanje in odločanje o temi preide takoj v fazo formalnega odločanja. V tem primeru imajo tudi neprevladujoče družbene skupine večjo možnost dostopa in vpliva na odločitev, saj problem pogosto ni definiran, niti niso dokončno oblikovane alternativne rešitve.

V sodobnih demokratičnih državah so prav tako vzpostavljeni politični mehanizmi ustavno zagotovljenih svoboščin, političnega pluralizma ter vzpostavljen sistem nadzora in zavor med političnimi institucijami kot varovala, ki preprečujejo prekomeren vpliv prevladujočih družbenih elit na politično odločanje (Cobb in Elder 1971: 163), torej tudi na vplivanje pri oblikovanju dnevnega reda. V takšnih razmerah pa demokratični sistem obstane le, če je zagotovljen družbeni pluralizem, če obstaja večje število med seboj konkurenčnih elit, ki se izmenjujejo na oblasti in med njimi obstaja soglasje o osnovnih demokratičnih pravilih igre, ter če so zagotovljene redne volitve, ki omogočajo občasno politično participacijo posameznikov. Richardson in Jordan (1979: 9–10) navajata Trumana, kateri je oblikoval dve varovalki, ki preprečujeta absolutno prevlado interesnih skupin v procesu oblikovanja javnih politik. Varovalki sta: (1) prekrivajoče članstvo, (2) možnost pojava novih družbenih skupin. Prekrivajoče članstvo nastane, ker posameznik nima le enega samega interesa, zato se vključuje v različne družbene skupine. Konkurenčni interesi ene družbene skupine, znotraj druge družbene skupine, silijo drugo družbeno skupino k uskladitvi interesov, zato da ohrani notranjo povezanost. Z vidika oblikovanja dnevnega reda je to pomembno, ker se s prekrivajočim članstvom družbeni konflikti ublažijo; s tem se prepreči popolna prevlada enega družbenega konflikta nad drugimi (Cobb in Elder 1971: 164). V primeru, če bi v družbi prevladoval en konflikt, bi se posledično na dnevni red uvrščale samo tiste javno-politične teme, povezane z njim. Kot drugo varovalo, ki vpliva na delovanje prevladujočih skupin, je možnost nastanka novih organiziranih družbenih skupin, ki bi si prizadevale pridobiti dostop in vpliv na politično odločanje. Truman (v Richardson in Jordan 1979: 9–10) je prepričan, da tem večja, kot je možnost oblikovanja nove organizirane družbene skupine z novim interesom, tem večja je možnost, da bo takšen interes upoštevan s strani države. Ker si bodo obstoječe družbene skupine prizadevale za ohranitev svojih privilegijev in prednosti, si bodo prizadevale tudi priključiti novo organizirano družbeno skupino k sebi. Nova družbena skupina s primernim političnimi vplivom bi lahko namreč povzročila prerazporeditev obstoječega sistema privilegijev in prednosti prevladujočih skupin. Posledično potencialna možnost nastanka novih družbenih skupin, sili prevladujoče skupine k sprejemanju novih javno-političnih tem na formalni dnevni red. Marksista Miliband in Poulantzas (v Ham in Hill 1984: 35–36) menita, da nesoglasje o stališčih do zahtev proletariata omogoča, »da država lahko tudi v okviru reform sprejme določene privilegije tudi za delavski razred«, kar ji omogoča omejeno stopnjo avtonomije pred ekonomskimi interesi višjega razreda.

Javno-politični igralci, kljub njihovi politični moči, torej ne morejo povsem obvladovati procesa selekcioniranja vprašanj z neformalnim odločanjem na predinstitucionalni ravni, zato so politični odločevalci zaradi različnih dejavnikov primorani pogosto uvrstiti na formalni dnevni red odločanja tudi o vprašanjih, ki niso v njihovem interesu. V tem primeru imajo politični odločevalci še zmeraj možnost s pomočjo formalnih pravil odločanja izvrševati selektivnost odločanja, »saj formalne strukture, ki določajo proces parlamentarnega posvetovanja, kolektivnih pogajanj, birokratskega planiranja in upravljanja, znanstvenega svetovanja politike, niso nikoli samo proceduralne formalnosti, temveč prejudicirajo možno vsebino ali vsebino rezultata vsakršnega procesa«, kakor meni Offe (1985: 40) – to pojmuje kot tretjo raven selektivnosti političnih dogodkov. Poleg slednjega selekcioniranja, proceduralna pravila odločanja omogočajo političnim odločevalcem, da o temah na formalnem dnevnem redu ne odločajo z zadrževanjem, odlaganjem ali prelaganjem odločitve o njih (Bachrach in Baratz 1970: 45). V primeru, če vse predhodne ravni selektivnosti ne pripomorejo k preprečitvi političnega dogodka ali vprašanja, ostane grožnja ali uporaba državne represije političnim odločevalcem zadnja raven njihove možne preprečitve pojava nezaželenih političnih dogodkov ali tem (Offe 1985: 40).

Oblikovanje dnevnega reda je politični proces, v katerem sodelujoči javno-politični igralci izvršujejo svojo politično moč. Igralci z največ politične moči pridobijo možnost privilegiranega dostopa do določanja vrstnega reda javno-političnih tem na dnevnem redu, in vrstnega reda o njihovem odločanju. Posledično je dnevni red pristranski in daje prednost prevladujočim družbenim skupinam. Analiza političnega odločanja, s pomočjo koncepta oblikovanja dnevnega reda, nas opozori na pomembnost predinstitucionalnega odločanja, ki lahko vpliva na končno obliko politične odločitve (Cobb in Elder 1971: 163). Pri tem ima koncept pomembno praktično uporabnost. Predvsem usmerja javno-politične igralce, ki poskušajo vplivati na politične odločitve v aktivnosti političnega vplivanja v zgodnjih fazah političnega odločanja. V fazah predinstitucionalnega odločanja in odločanja o oblikovanju dnevnega reda imajo namreč javno-politični igralci največ možnosti za uspešno in učinkovito uveljavitev svojih interesov.

### **1.3. Proces oblikovanja dnevnega reda**

---

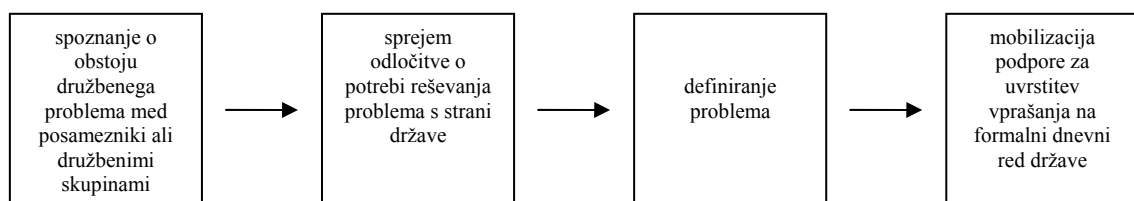
Pojem dnevni red ima lahko več različnih pomenov. Pogosto se uporablja kot beseda za oznako objavljenih tem, ki se bodo obravnavale na nekem sestanku. Prav tako se lahko dnevni

red uporablja za skupek namenov ali načrtov, ki jih javno-politični igralec namerava uresničiti v prihodnosti (Kingdon 1995: 2).

V splošnem Eyestone (1978: 79–84) ločuje med dnevnim redom javnosti, ali neformalnim dnevnim redom, ter dnevnim redom državnih institucij odločanja, ali formalnim dnevnim redom. Javni dnevni red je zbirka vprašanj, o katerih je javnost prepričana, da bi država morala ukrepati, je skupek individualnih dnevnih redov posameznih družbenih skupin in posameznikov. Formalni dnevni red pa je sredstvo za načrtovanje odločanja in ukrepanja državnih institucij. Institucionalni dnevni red lahko razumemo tudi kot seznam javno-političnih problemov (policy issue), ki jih državne institucije in z njimi povezani posamezniki ali organizacije izven njih aktivno in resno obravnavajo, ter nanje polagajo pozornost v določenem času. (Cobb in Elder 1971: 164 in Kingdon 1995: 3).

Eyestone (1978: 79–84) razlikuje dnevnega reda na podlagi zavezanosti k rešitvi problema. V primeru uvrstitve javno-političnega vprašanja na neformalni dnevni red ni nujno, da se bo vprašanje ali problem razrešil z določeno rešitvijo. Javnost, ki ta dnevni red oblikuje, namreč ni zavezana k njegovemu razreševanju, saj je dnevni red javnosti le zbirka idej o primernih vprašanjih ali problemih, ki bi jih morale obravnavati državne institucije odločanja, medtem ko se z uvrstitvijo javno-političnega vprašanja ali problema na uradni dnevni red državnih institucij odločevalci zavežejo, da bodo vprašanje obravnavali in o njem sprejeli določeno odločitev oz. rešitev, sicer odločevalci ne bi dovolili uvrstitve določenega vprašanja na dnevni red.

Dnevni red predstavlja prvo fazo političnega odločanja, ki se nadaljuje z (2) oblikovanjem alternativnih rešitev problema, izmed katerih se izbira, nadalje se odločitev (3) legalizira in konča z (4) implementacijo izbrane rešitve problema (Kingdon 1995: 2–3). Znotraj faze oblikovanja dnevnega reda poteka več posameznih procesov (Ripley 1985: 51), kakor prikazuje spodnji prikaz.



Slika 1.2: Proces oblikovanja dnevnega reda (Ripley 1985: 51)

Sprva morajo posamezniki ali družbene skupine problem prepoznati za družbeni problem, ki je neko stanje, katerega je posamezna družbena skupina z vplivom prepoznala kot odstopajočega od družbenih norm, ali kot propad pomembne družbene institucije. Pri tem družbena skupina v večji meri čuti razočaranje ali pomanjkanje (Eyestone 1978: 71). V drugem koraku prizadeta družbena skupina odloči ali je za rešitev problema pristojna država. V primeru, če menijo, da bi za rešitev problema morala poskrbeti država, morajo družbeni problem definirati in ga preoblikovati v javno-politični problem. Na koncu si morajo zainteresirani posamezniki ali skupina prizadevati uvrstitev javno-političnega vprašanja na dnevni red državnih institucij odločanja, če želijo, da bi vprašanje razrešila država.

Pri pojasnjevanju procesa oblikovanja dnevnega reda je Kingdon (1995) oblikoval koncept »javno-političnega okna«. Oblikovanje dnevnega reda je po njegovem mnenju sestavljen iz treh tokov; ko se ti trije tokovi pokrijejo, se odpre v prenesenem pomenu javno-politično okno. Torej, priložnost za politično vplivanje in delovanje za tiste javno-politične igralce, ki jih reševanje problema zadeva in želijo tematiko uvrstiti na formalne dnevne rede. Trije toki so:

1. Problemski tok, ki vključuje probleme zaznane s strani državnih odločevalcev.
2. Javno-politični tok, v katerem probleme obravnavajo in izmenjujejo ideje državni odločevalci ter predstavniki nedržavnih igralcev, predvsem strokovnjaki.
3. Politični tok, ki vključuje v večji meri splošne lastnosti političnega sistema, kot so javno mnenje, delovanje države, sposobnost doseganja konsenza.

Hkrati s pokrivanjem vseh treh tokov morajo biti po Kingdonovem prepričanju še izpolnjeni naslednji pogoji: (1) problem je prepoznan; (2) rešitev mora biti razvita in dosegljiva vpletenim igralcem; (3) politične spremembe časovno sovpadajo s splošnimi javno-političnimi spremembami; (4) morebitne ovire je mogoče premostiti.

Nekateri avtorji s področja analize politik ločujejo proces oblikovanja dnevnega reda in definiranja problema. Dery (2000) navaja Weissovo, ki razume definiranje javno-političnega problema kot organizacijo oblikovanja množice podatkov, prepričanj in pogledov posameznikov o določeni družbeni situaciji, medtem ko se oblikovanje dnevnega reda nanaša na proces, znotraj katerega problemi pridobijo pozornost javnosti in države. Pri ločevanju

obeh procesov se najbolj izpostavlja dejstvo, da sama uvrstitev problema na neformalni ali formalni dnevni red ne pomeni nujno njegove razrešitve. Problem je potrebno opredeliti in mu določiti njegovo pomembnost. Družbena skupina morda lahko doseže uvrstitev problema na dnevni red, vendar pa lahko kasneje pobudo opredelitve problema prevzamejo drugi državni ali nedržavni javno-politični igralci, ki imajo prav tako interes pri razreševanju problema (Dery 2000). Kljub temu jasne razmejitve med obema procesoma ni, saj lahko oba procesa potekata hkrati ali ločeno.

## 2. poglavje

# **Vloga parlamenta pri oblikovanju javnih politik**

### **2.1 Javno-politični igralci v procesu oblikovanja dnevnega reda**

V proces oblikovanja dnevnega reda se vključujejo različni javno-politični igralci, ki poskušajo vplivati na politično odločanje. Javno-politični igralci imajo pri tem ključno vlogo, saj drugače ne bi bilo subjektov, ki bi prepoznali problem in ga tudi poskušali razrešiti (Kustec in Lajh 2002: 34). V splošnem se javno-politične igralci delijo na podlagi običajne razmejitev igralcev v javno-političnem procesu: na državne in nedržavne. Razlika med njimi je uradna legitimnost in avtoriteta, ki je državnim igralcem dodeljena z ustavo, medtem ko nedržavnim igralcem ni dana (Kingdon 1995: 45). Grdešič (1995) kot tudi Kingdon (1995) navajata naslednje javno-politične igralce pri oblikovanju dnevnega reda:

#### **Državni javno-politični igralci:**

- ***Odločevalci v izvršni oblasti*** (predsednik države v predsedniškem sistemu, ali predsednik vlade v parlamentarnem sistemu; ministri, državni sekretarji; politični svetovalci v kabinetu predsednika, premiera ali ministra).
- ***Odločevalci v zakonodajni oblasti*** (parlamentarni predstavniki, politični svetovalci).
- ***Odločevalci v javni upravi*** (višji upravni uslužbenci).

#### **Nedržavni javno-politični igralci:**

- ***organizirane interesne skupine ali skupine pritiska;***
- ***znanstveniki, raziskovalci, svetovalci;***
- ***politične stranke;***
- ***javno mnenje;***
- ***množični mediji.***

Pri oblikovanju dnevnega reda vsak posamezen javno-politični igralec sledi svojim lastnim interesom in ciljem, saj je vsaka politična organizacija (državna ali nedržavna) mobilizacija pristranskosti (Schattschneider v Cobb in Elder 1971: 10). Pri tem moramo biti še posebej pozorni pri državnih odločevalcih, ki v zelo redkih izjemah delujejo kot nepristranski politični odločevalci pri oblikovanju dnevnega reda, saj med njimi prav tako poteka tekmovanje za vpliv na oblikovanje dnevnega reda državnih institucij (Peters 1999a: 49). Pri odločitvah o uvrščanju vprašanj ali problemov na dnevni red lahko državne institucije zavzamejo različna stališča do javno-političnih pobud, ki jih navaja Ripley (1985: 106):

*(1) »Pusti, da se zgodi. V tej drži državne institucije odločanja zavzamejo pasiven odnos do problema. Zainteresiranim družbenim skupinam dovolijo dostop do dnevnega reda, vendar pa jim ne pomagajo opredeliti problema in določiti njegovo pomembnost.«*

*(2) »Spodbujaj, da se zgodi. V tem primeru država pomaga družbenim skupinam, da oblikujejo svoje politične zahteve in definirajo problem. V primeru obstoja več med seboj konkurenčnih družbenih skupin, država nudi vsem enakopraven dostop in vpliv do političnega odločanja.«*

*(3) »Poskrbi, da se bo zgodilo. Tukaj država prevzame aktivno vlogo oblikovalca politične zahteve, družbeni problem opredeli in določi tudi njegovo pomembnost. Pri tem si država aktivno prizadeva k uvrstitvi družbenega vprašanja na dnevne rede državnih institucij.«*

*(4) »Prepreči, da bi se zgodilo. V zadnji obliki možne pozicije država ne le, da ne pomaga opredeliti problema in določiti njegove pomembnosti, temveč poskuša preprečiti zainteresiranim skupinam dostop in vpliv na uvrščanje tem na formalne dnevne rede.«*

## **2.2 Vloga parlamenta v procesu političnega odločanja**

---

V prvem poglavju so bili podani različni pogledi na oblikovanje javnih politik v današnjem času v zahodnih demokratičnih družbah. Teorija demokratičnega elitizma, teorije skupine pritiska in marksistična teorija oblikovanja javnih politik, predpostavljajo prevlado političnih elit ali organiziranih skupin v procesu oblikovanja javnih politik, ter oblikovanje političnih odločitev v skladu z njihovimi interesi. Vse tri teorije izključujejo vključevanje množične participacije posameznikov in družbenih skupin, ki niso povezane z državnimi odločevalci. Prav tako pa pojasnjujejo, da se politične odločitve sprejemajo v večji meri izven običajnega institucionalnega postopka. Richardson in Jordan (1979: 120) menita, »da močnejša kot je povezava med vlado in interesnim skupinam, lažje se obe strani naslonita druga na drugo in sprejemata odločitve v sivem območju, za katere formalni zakonodajni postopek sploh ni potreben, ali pa služi le za potrditev že sprejetih odločitev«. Posledično se izpostavlja vprašanje, kakšno vlogo zavzema parlament oz. zakonodajna oblast v političnem procesu zahodnih demokratičnih družbah. Zaradi razvoja teh teorij se je iz institucionalne perspektive na politično odločanje in oblikovanje javnih politik oblikovala ideja o »zatonu vloge parlamenta« (Norton 1993: 2–3) v določanju javnih politik. Pojav množičnih strank, ki zahtevajo strankarsko disciplino in uresničevanje njihovih politik, ter pojav bolje organiziranih interesnih skupin kot posledica industrializacije, sta videna kot glavna dejavnika zmanjševanja vloge parlamenta v procesu oblikovanja javnih politik, s tem pa tudi posledično



v procesu oblikovanja dnevnega reda. Richardson in Jordan (1979: 44–45) menita, da je glaven razlog zmanjšane vloge parlamenta v pojavu organiziranih interesnih skupin, ki so oblikovale večje in specializirane zahteve do države. Posledično je to privedlo do odvisnosti države od informacij, sodelovanja in izvajanja javnih politik z interesnimi skupinami. »V takšnih razmerah je zakonodajni postopek viden kot manj pomemben« (Norton 1993: 3).

Morda parlament res ne sodeluje redno in aktivno pri razpravah in odločanju o javnih politikah, vendar pa je kljub temu vključen v splošen proces političnega odločanja. Po mnenju Judge (1990: 32–33) parlament kot zakonodajna oblast predstavlja »strukturno omejitev« v političnem odločanju, in omejuje politične elite ali posamezna javno-politična omrežja v njihovem popolnoma samostojnem odločanju. Norton (1993: 6–9) meni, da parlament ni zgolj zakonodajno telo, temveč opravlja tudi druge funkcije v političnem sistemu, ki mu dajejo težo. Pri raziskavi o delovanju parlamenta v Veliki Britaniji je ugotovil, da »spodnji dom parlamenta« (Hous of Commons) posveča več časa drugim nalogam, kot pa sprejemanju zakonodaje; še več, naloge, ki niso vezane na sprejemanje zakonov, so tudi bolj medijsko izpostavljene.

Parlament je seveda v prvi vrsti zakonodajno telo, ki mora sprejeto odločitev med elitami ali interesnimi skupinami ne le samo prevesti v obliko zakona, temveč to odločitev »avtorizirati« oz. legalizirati. Osnovni pogoj obstoja demokratičnega političnega sistema je namreč tudi ustrezen pravni red države. V pravni državi je mogoče »samo z zakonom podeljevati pravice in nalagati obveznosti«, saj je zakon »obvezujoč predpis, ki posega v položaj družbenih skupin in ureja odnose med njimi in znotraj njih« (Zajc 2000: 65).

Druga značilnost »strukturne omejitve«, ki jo navajajo Judge (1990: 32–33), ter kot funkcijo Zajc (2004: 213–222) in Norton (1993: 45–46), izhaja iz nadzorne in volilne naloge, ki jo ima parlament nad izvršno oblastjo. Izvoljeni politični odločevalci v izvršni oblasti so politično odgovorni parlamentu, s tem so tudi parlamentu posredno kolektivno odgovorni vsi vključeni subjekti pri sprejemanju odločitev v predparlamentarnem postopku. Politični odločevalci v izvršni oblasti namreč ne morejo z interesnimi skupinami ali predstavniki političnih elit sprejeti nobenega dogovora brez zagotovljene možnosti legitimizacije v parlamentu. Iz tega razloga, kakor navaja Judge (1990: 32–33): »politični svetovalci ministrov in sekretarjev v izvršni oblasti pri pripravljanju odločitev zmeraj upoštevajo možnosti njene ubranitve v parlamentu«. V primeru nestrinjanja ali razhajanja ima namreč

parlament možnost ministra zamenjati, zato je vloga parlamenta pri sprejemanju političnih odločitev in javnih politik vendarle ni nezanemarljiva.

Vloga parlamenta, ki zagotavlja političnim odločitvam legitimnost, je ravno ena izmed pomembnejših funkcij parlamenta, kakor pojasnjujeta Zajc (2000a: 30) in Norton (1993: 131–135), ki delita legitimacijsko funkcijo parlamenta na latentno in manifestivno. Latentna legitimacija »izhaja iz dejstva, da so predstavniki ljudstva voljeni na rednih, svobodnih, splošnih in neposrednih volitvah in da sestava parlamenta omogoča zastopanost interesov vseh družb«, prav tako pa legitimnost izhaja iz »podpore parlamentarni vladavini med prebivalstvom in med političnimi, kulturnimi, gospodarskimi ter drugimi elitami. Manifestna legitimacija pa pomeni »pravno-formalno določeno in pravilno sprejemanje odločitev o javnih politikah oziroma sprejemanje zakonov in drugih aktov v predpisanem postopku in na preizkušen način« (Zajc 2000a: 31); parlamentarno odločanje namreč natančneje opredeljuje poslovnik parlamenta. Ravno pravila o odločanju zagotavljajo parlamentarnemu sprejemanju odločitev avtonomnosti, saj mora vsak zakonski predlog preiti po v naprej določenem večfaznem odločanju – v vsaki fazi je potrebna večina glasov. Kljub zagotovljeni vladni večini v parlamentu ni mogoče pri vsaki zakonski pobudi vnaprej predvideti obnašanje poslancev, saj kot pravi Zajc (2000a: 31): »preizkus argumentov za sprejetje predlogov se opravi v posameznih fazah tako s strokovnega, kot političnega vidika, pri čemer imajo udeleženci možnost, da spoznajo tudi druge interese, upoštevajo nove okoliščine in se opredeljujejo po svojem prepričanju.« K temu jih zavezuje tudi načelo zakonodajnega postopka o izključni odgovornosti zakonodajnega telesa pri sprejemanju zakonov, ki ne dovoljuje poseganja druge oblasti v zakonodajno pristojnost parlamenta (Zajc 2000a: 130). Drugi javno-politični igralci z ustavno pravico zakonodajne pobude nimajo, razen poslancev, vsaj načelno več možnosti vlaganja popravkov v zakon, ko je zakon enkrat vložen v zakonodajni postopek.

V sodobnih demokratičnih družbah je pomembnost parlamenta izpostavljena še z njegovimi drugimi funkcijami (Zajc 2000a, 2004 in Norton 1993), kot so predstavljanje družbenih interesov prek političnih strank, racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov prek parlamentarnih razprav, oblikovanje političnih koalicij in zakonodajnega postopka, sprejemanja proračuna, rekrutacija in socializacija dela politične elite, ter kot zadnja, informiranje širše javnosti o javnih politikah prek javnega delovanja. Zaradi širše vloge

parlamenta se lahko ta politična institucija izkaže kot aktiven javno-politični igralec v procesu oblikovanja dnevnega reda.

Norton (1993: 50) je razdelil parlamente glede na moč v procesu oblikovanja javnih politik, na podlagi možnosti oblikovanja in predlaganja javnih politik. Parlamente v zahodni Evropi je uvrstil v drugo skupino, pri tem pa ugotovil, da se parlamenti glede na moč v procesu oblikovanja javnih politik skozi čas premikajo iz ene v drugo skupino.

- **I. skupina:** »Parlamenti, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik veliko moč, in lahko spremenijo ali zavrnejo vladne predloge javnih politik, lahko pa tudi oblikujejo in sprejmejo lastne predloge javnih politik.«
- **II. skupina:** »Parlamenti, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik zmerno moč, in lahko spremenijo ali zavržejo vladne predloge javnih politik, ne morejo pa oblikovati, niti sprejeti lastnih predlogov javnih politik.«
- **III. skupina:** »Parlamenti, ki imajo v procesu oblikovanja javnih politik malo ali nič moči, saj ne morejo spremeniti ali zavrniti vladnih predlogov javnih politik, prav tako pa ne morejo oblikovati ali sprejeti lastnih predlogov javnih politik.«

Vloga parlamenta v procesu oblikovanja javnih politik ni povsem enaka v posameznih zvrsteh javne politike. Pomembnost parlamenta se poveča predvsem takrat, ko vlada na določenem področju ne želi ukrepati. V tem primeru predvsem nove interesne skupine poskušajo prek parlamenta vplivati na sprejem določene javne politike. Poleg slednjega mora interes parlamenta biti spodbujen tudi s pritiskom množičnih medijev (Richardson in Jordan 1979: 127). Olson in Mezey (1991: 202–214) menita podobno, da se bo dejavnost parlamenta povečala, kadar obstaja nesoglasje med interesnimi skupinami in izvršno oblastjo, in tudi takrat, ko obstaja nesoglasje med samimi interesnimi skupinami, ali če se pojavi nova interesna skupina. Poleg slednjih dejavnikov menita, da je dejavnost parlamenta večja v regulacijskih in distribucijskih javnih politikah, kot v zunanji in varnostni, ter fiskalno-monetarni politiki, večja je v političnih vprašanjih, ki so starejši in konfliktnejši.

Z združevanjem držav v mednarodne organizacije, ki z globalizacijo prevzemajo vedno več pristojnosti v procesu oblikovanju javnih politik držav članic, se je vloga nacionalnih parlamentov v razmerju do vlade, v oblikovanju le-teh spremenila in se opredeljuje na novo. Predvsem nacionalna predstavniška telesa držav članic Evropske unije so v veliki meri v razmerju do vlad izgubile vpliv na določanje javnih politik, saj so vlade tiste, ki s stališči

zastopajo državo v evropskih institucijah, ki odločajo o skupnih javnih politikah. Iz tega vidika je postal pomemben postopek sprejemanja stališč države in vpliv nacionalnih parlamentov na njihovo vsebino. V Sloveniji je razmerje med vlado in državnim zborom opredeljeno z ustavo in zakonom, ki na formalni ravni omogoča vpliv parlamenta pri oblikovanju stališč o evropskih skupnih politikah. Poleg tega je državni zbor ustanovil poseben odbor za Evropske zadeve ter dopolnil lasten poslovnik z ločenim postopkom obravnavanja zadev Evropske unije. Vendar, kakor ugotavljata Fink Hafner (2006) in Krašovec (2006), se državni zbor ne vključuje aktivneje v oblikovanje stališč Slovenije glede na njegovo formalno vlogo in z izkušnjami iz pridružitvenega procesa. Vprašanja, povezana z Evropsko unijo, se namreč v prvih dveh letih članstva na dnevni red plenarnih sej uvrščajo le redko (obravnavata stanja Slovenije v EU) in manj pogosto na dnevne rede sej delovnih teles (manj kot polovica sej), kjer je znotraj državnega zbora razumljivo najbolj aktiven odbor za Evropske zadeve. V dosednji praksi parlament še ni zavrnil nobenega stališča, ki ga je predlagala vlada, s čimer bi izkazal »avtonomno« voljo do vlade v evropskih zadevah, temveč jih je večinoma potrdil, saj vlada v pogajanjih ni zavezana v celoti upoštevati sprejeta stališča. (Krašovec 2006: 286–292). Predvsem logika nacionalnih volitev in majhno zanimanje medijev za vprašanja Evropske unije preusmerjajo pozornost poslancev na notranje politične teme, za katere imajo v primerjavi z evropskimi temami tudi večjo dostopnost do informacij (Fink Hafner 2006: 18). Posledično je prevzela vlada v razmerju do državnega zbora tako pobudo, kot tudi večji vpliv pri oblikovanju stališč o skupnih politikah.

### **2.3 Dejavniki moči parlamenta in vlade pri oblikovanju dnevnega reda**

Dostopnost in vpliv posameznega javno-političnega igralca na oblikovanje dnevnega reda izhaja iz politične moči. Večjo politično moč, kot jo ima v družbi, lažje si zagotovi dostopnost in vpliv. V politični znanosti je splošno uveljavljena definicija politične moči naslednja: »Subjekt A ima moč nad subjektom B v takšni meri, da lahko subjekt A prisili subjekt B v dejanje, ki ga sicer ne bi izvršil.« (Grdešič 1995: 44). Vendar pa, kot opozarjata Bachrach in Bergman (1973: 1), je ta definicija politične moči za pojasnjevanje odnosov moči pri procesu oblikovanja dnevnega reda nezadovoljiva. Po njunem mnenju definicija vključuje samo tiste politične odnose, ki se jih subjekta A in B zavedata. V tem primeru, če se subjekt A ne zaveda obstoja subjekta B ali obratno, politični odnos moči ne obstaja. Prav tako takšen odnos po tej definiciji ne obstaja, če je subjekt B oblikoval svoje dejanja že na podlagi predvidenih želja subjekta A. Še več, ta definicija ne pojasni odnosa moči v primeru, če je odnos med

subjektoma A in B posreden. Pogosto je namreč lažje doseči politični cilj s posrednim vplivanjem tako, da se poskuša zmanjšati kredibilnost ali legitimnost nasprotnega subjekta pri predstavljanju političnih zahtev, kot pa mu neposredno nasprotovati v uveljavljanju interesov. Iz teh razlogov Bachrach in Bergman (1973: 2) razumeta politično moč kot »uporabo virov (osebne sposobnosti, denar, legitimnost, karizmo in oblike nasilja) za neposredno ali posredno vplivanje na obnašanje drugih političnih igralcev, v skladu z voljo izvrševalca moči.« Pri tem je potrebno ponovno izpostaviti, kakor sem že zapisal v prvem poglavju, da se politična moč pri oblikovanju dnevnega reda izraža na tri načine, in sicer z odločanjem o odločanju ali neodločanju o problemu, in pri samem opredeljevanju problema, ter s pomočjo tretje dimenzije vplivanja na prednostne interese družbe.

### **Odločevalci izvršne oblasti**

Odločevalcem izvršne oblasti je vpliv zagotovljen z njihovo institucionalno vlogo (Kingdon 1995: 21–26 in Dye 1995: 306) v političnem sistemu, kjer imajo ustavno pravico podajanja zakonskih pobud, imenovanja višjih upravnih uslužbencev, ki posvečajo pozornost tistim temam, ki so v interesu vlade. Poleg formalno določenega mesta zakonskega pobudnika je dejavnik vpliva izvršne oblasti pri določanju dnevnega reda tudi večja enotnost izvršne oblasti v primerjavi z zakonodajno (Kingdon 1995: 21–26). Izvršno oblast pogosto oblikujejo ena stranka ali več programsko sorodnih strank, v nasprotnem primeru pa so v parlamentu zastopane vse parlamentarne stranke – tako vladne, kot opozicijske. Prav tako pa lahko izvršna oblast prek vplivanja na javno mnenje izvršuje pritisk na druge državne odločevalce. (Kingdon 1995: 21–26). Krašovec (2002: 78) in Zajc (2000a: 158) navajata še strokovno znanje ter poznavanje pravno-proceduralnih postopkov kot dejavnika moči izvršne oblasti v procesu oblikovanja javnih politik, ki lahko prav tako pripomoreta tudi k večjemu vplivu na določanje dnevnega reda. Vlade so namreč velike bolj informirane o potrebah države in imajo bolj celovite informacije o vedno bolj kompleksnih problemih. Predvsem priprava zakonov, ki zahtevajo večje finančne izdatke, predstavljajo za predstavnike pomemben strokovni izziv. Priprava takšnega zakona namreč zahteva tudi dobro poznavanje finančnega stanja države in sposobnost oceniti finančne posledice sprejetja zakona.

### **Odločevalci v javni upravi**

Državni uslužbenci imajo sicer večji vpliv pri oblikovanju alternativnih rešitev, toda njihov vpliv je manjši pri oblikovanju dnevnega reda (Kingdon 1995: 31), vendar pa se lahko s svojim delovanjem v procesu odločanja o javnih politikah prek svojih virov vplivanja tudi vključujejo v proces oblikovanja dnevnega reda. Najpomembnejši vir njihovega vplivanja je

stalnost, s čimer si lahko razvijajo strokovno znanje in poznavanje formalno-proceduralnih pravil političnega odločanja, prav tako pa v dolgotrajni karieri javnega uslužbenca vzpostavijo osebno omrežje stikov z drugimi vplivnimi predstavniki javno-političnih igralcev. (Kingdon 1995: 33 in Krašovec 2002: 86 in 93).

### **Odločevalci zakonodajne oblasti**

Podobno kot odločevalci v izvršni oblasti, imajo tudi odločevalci v zakonodajni oblasti ustavno določeno pravico podajati nove pobude javnih politik. V procesu oblikovanja javnih politik je še posebej pomembna vloga parlamenta, ki zagotavlja političnim odločitvam legitimnost in legalnost (Kingdon 1995: 36–38 in Krašovec (2002: 157). Poleg tega ima parlament ustavno nalogo in pravico nadzirati izvršno oblast, ter imenovati neodvisne nadzorne institucije v državi, kot so varuh človekovih pravic, ali predsednika in namestnika računskega sodišča, s čimer lahko prav tako usmerja pozornost javno-političnih igralcev na določene teme. Po mnenju Kingdona (1995: 37) je drugi najpomembnejši vir vpliva medijska izpostavljenost delovanja parlamenta. »Seje odborov in plenarna zasedanja parlamenta so javna in se tudi pogosto prenašajo prek elektronskih medijev, kar omogoča parlamentu večji neposredni vpliv na javno mnenje kot vladi, ki odloča na zaprtih sejah. Pogosto parlament sklicuje tudi splošne javne razprave o posameznih temah, katerih namen je ravno prepoznavanje problemov in njihovo definiranje, kot tudi prvo oblikovanje alternativnih rešitev.« Poleg tega je dejavnik vpliva na dnevni red tudi pridobivanje različnih oblik informacij o posameznem problemu, od strokovnih analiz, akademskih razprav in politične pomembnosti vprašanja; »iz tega razloga lahko neodvisno od izvršne oblasti oblikuje svoj pogled na posamezen problem, predvsem pri njegovem definiranju.« (Kingdon 1995: 37). Tudi poslovnik državnega zbora ureja pravila vključevanja zainteresiranih posameznikov in skupin v zakonodajnem postopku. Znotraj parlamenta kot vplivnega dejavnika oblikovanja dnevnega reda Dye (1995: 306) in Krašovec (2002: 165) izpostavljata strokovno znanje zaposlenih svetovalcev v parlamentu, ki jim podajajo informacije o javnih politikah.

Pri procesu oblikovanja dnevnega reda lahko predstavlja parlament kot državna institucija odločanja samostojnega javno-političnega igralca, ki zasleduje svoj dnevni red in poskuša usmerjati pozornost drugih državnih ali nedržavnih javno-političnih igralcev na določeno temo, ali pa predstavlja izhodiščno točko za delovanje nedržavnih javno-političnih igralcev pri vplivanju na uvrščanje teme na formalni dnevni red državnih institucij.

Dnevni red parlamenta sicer obvladujejo zakonski predlogi vlade, kakor je to pokazal Norton (1993: 54–55) na primeru britanskega parlamenta, in se v večji meri strinja z Richardsonom

in Jordanom (1979), ki sta prav tako raziskovala proces oblikovanja javnih politik v Veliki Britaniji, in ugotovila, da je pri vplivanju na oblikovanje dnevnega reda glavna »tarča« izvajanja pritiska vlada. Tudi v primeru Slovenije lahko ugotovimo, da večino zakonskih predlogov predlaga vlada; tako je na primer v III. sklicu od vseh 679 predlaganih zakonov, med njimi predlagala vlada 642, poslanci 97 in državni svet 3 (Poročilo DZ: 32) Vendar kljub temu to dejstvo po Nortonovem (1993: 56–57) mnenju še ne pomeni, da parlament ni aktiven v zakonodajni pobudi, temveč se ta aktivnost spreminja skozi čas. Predlog zakona, ki ni predlagan s strani vlade, »bo najverjetneje uspel takrat, ko na predlaganem področju še ne obstaja javna politika, kadar predlog ni politično sporen in kadar se predlog ne navezuje na stališča ene stranke«.

Kingdon (1995: 34–35) je v raziskavi o oblikovanju dnevnega reda v Združenih državah ugotovil, da Kongres kot javno-politični igralec pri oblikovanju dnevnega reda igra pomembno vlogo. Kar 91 % vprašanih anketirancev je parlament ocenilo kot pomembnega – poleg izvršne oblasti, prav tako pa se je v 13-ih izmed 23-ih študij primerov izkazal za pomembnega ali vsaj pomembnega oblikovalca dnevnega reda. Pomembnost predstavniškega doma v ameriškem predsedniškem političnem sistemu je v primerjavi s parlamentarnimi demokracijami v zahodni Evropi tudi posebnost. V parlamentarnih demokracijah so vlade tesneje povezane s parlamentarno večino, ki izvršno oblast tudi izvoli in jo nadzoruje. Poleg tega se vpliv vlade nad vlogo parlamenta v procesu oblikovanja javnih politik izvaja tudi prek strankarske discipline vladnih strank. V predsedniškem sistemu pa se oblikujeta obe oblasti samostojno na neposrednih volitvah, zato je delujeta v medsebojnem odnosu avtonomnejše kot v parlamentarnem sistemu, kjer je večina predlaganih vladnih zakonov sprejetih. Tako se pogosteje dogodi, da parlamentarna večina v Kongresu nasprotuje zakonskim predlogom predsednika države. Olson in Mezey (1991: 202) ugotavljata, da ima Kongres večji vpliv v procesu oblikovanja javnih politik pri sprejemanju rešitev določenega vprašanja, medtem ko ima izvršna oblast večji vpliv pri implementaciji.

### 3. poglavje

## Pravila oblikovanja dnevnega reda državnega zbora

### **3.1 Načela in pravila zakonodajnega postopka**

Poslovník državnega zbora vsebuje pravila, ki urejajo delovanje slovenskega predstavniškega telesa. Vanj so vključena »posebej urejena in obvezujoča pravila razpravljanja in odločanja, prilagojena parlamentarnemu okolju, ki temeljijo na enotnih načelih demokratičnosti in so kot taka odraz razmer v dani družbi. So pomemben del politične kulture in omogočajo stabilen, predvidljiv in učinkovit potek odločanja« (Zajc 2000a: 136). Zapisana pravila so del institucionalne ureditve, ki opredeljujejo državni zbor in določajo njegovo delovanje. Poleg slednjih so pomembne tudi neformalne politične institucije v obliki običajev, rutin, navad, družbenih norm in različnih stilov sprejemanja odločitev, katere niso povsem natančno opredeljene (Rothstein 1996: 145).

Formalne ali neformalne politične institucije opredeljujejo način združevanja posameznikov pri sprejemanju kolektivnih političnih odločitev in vplivajo na »strategijo uveljavljanja interesov igralcev« (Rothstein 1996: 146), ki se vključujejo vanje in v »politično skupnost vnašajo elemente reda in predvidljivosti« (March in Olsen 2005: 5). Teorija racionalne izbire pojmuje politične institucije kot »pravila, ki določajo, kdo in kaj je vključeno v proces odločanja, kako so oblikovane informacije, katera so možna dejanja in v kakšnih okoliščinah, ter kako se individualna dejanja posameznikov združujejo v kolektivno odločanje« (Kiser in Ostrom v Peters 1999b: 53). Za politične igralce, ki že imajo oblikovane prednostne interese pred vključitvijo, predstavljajo institucije model pozitivnih spodbud in negativnih prepovedi, znotraj katerih se vključijo v »logiko izmenjave« za povečanje lastne koristnosti in uveljavljanja interesov (Peters 1999b: 45 in Rothstein 1996: 147). Po mnenju Arrowa (v Peters 1999b: 49) politične institucije omogočajo stabilna sredstva sprejemanja odločitev, saj posamezniki, preden vstopijo vanje, določijo pravila političnega odločanja, ki vnaprej začrtajo obliko in vsebino sprejetih odločitev. Tako posamezniki že ob vstopu v institucijo vedo, katera so pravila kolektivnega odločanja.

»Novi institucionalizem« pa v nasprotju s teorijo racionalne izbire razume vlogo političnih institucij v sociološkem pomenu, saj jih pojmuje kot »zbir med seboj povezanih pravil in rutin, ki opredeljujejo primerno dejanje v razmerju med pravili in situacijo. Proces vključuje določitev situacije, vlog in dolžnosti, ki izhajajo iz pravil v določeni situaciji« (March in



Olsen v Peters 1999b: 28). Dejanja političnih igralcev se po mnenju Marcha in Olsena (2005: 5) izvršujejo na podlagi »logike primernosti« ravnanja v razmerju med pravili in situacijo. Posledično njihova dejanja ne temeljijo povsem na podlagi racionalne izbire, temveč pogosto sledijo primernemu ravnanju na podlagi norm, rutin ali običajev politične institucije. Institucije so namreč »nosilke identitete in vlog, ki opredeljujejo politično strukturo«.

Teoretična pogleda dokaj podobno pojasnjujeta razloge za spremembo institucij. Po mnenju Marcha in Olsena (2005: 13–15) so »institucije ne le instrument za doseganje stabilnosti, temveč tudi arena za spremembo. Sprememba je konstanten element institucij, kjer institucionalna ureditev določa tudi način, kako se bo institucija spremenila.« Institucije se spreminjajo s prilagajanjem okolju, in željo po doseganju optimalne institucionalne ureditve »dobre« institucije. Spremembe se zgodijo takrat, ko institucije ne izpolnjujejo vloge, za katero so bile oblikovane (Peters 1999b: 56), torej kadar se izkažejo za neučinkovite in neracionalne.

V državah z dolgoletno parlamentarno tradicijo, so v daljšem obdobju delovanja predstavniških teles oblikovali načela zakonodajnega postopka, ki so odraz političnih norm, običajev in rutin demokratičnega parlamentarnega odločanja. *Demokratičnost* je temeljno načelo parlamentarnega odločanja, ki opredeljuje »pogoje in načine uveljavljanja različnih interesov v parlamentarno areno, ter njihovega uveljavljanja med razpravo, pri čemer se vsi interesi lahko v vsaki fazi in ob vsakem vprašanju enakopravno izrazijo in soočijo« (Zajc 2000a: 131). Na podlagi načela *izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov* (Zajc 2000a: 130 in Igljučar 1991: 154) morajo pravila parlamentarnega odločanja zagotavljati, da drugi dve oblasti načeloma ne moreta posegati v pristojnost zakonodajne oblasti. Predvsem vlada kot predlagateljica zakonov po vložitvi predloga v zakonodajni postopek načeloma ne sme dopolnjevati predloga zakonov v zakonodajnem postopku, temveč postane predlog zakona »last« parlamenta. Z vidika zagotavljanja legitimnosti sprejetih zakonov je pomembno spoštovanje *načela zbornega sprejemanja zakonov in drugih aktov* (Zajc 2000a: 132), na podlagi katerega se mora vsaka dokončna odločitev sprejeti na plenarnih zasedanjih parlamenta, kljub temu, da vedno bolj zahtevnejši zakonski predlogi zahtevajo njegovo obravnavo na delovnih sejah parlamenta. Poleg spoštovanja slednjega načela, k legitimnosti odločitve prispeva tudi upoštevanje *načela javnega delovanja*, ki »od predstavniškega telesa zahteva, da opravi javno razpravo in glasovanje o vseh predlogih in daje pravico državljanom prisostvovati pri plenarnih zasedanjih parlamenta« (Igljučar 1991:

151) ter *načela pisanosti*, ki »prispeva k natančnosti izražanja in zmanjšuje nejasnosti, predvsem pa odstranjuje nesporazum. V skladu s tem načelom morajo biti vsi sprejeti zakoni objavljeni v uradnem glasilu in tako dostopni javnosti« (Zajc 2000a: 133). Prav tako je za zagotavljanje legitimnosti odločitve pomembno upoštevanje *načela doseganja optimalnih rezultatov*, ki »predpostavlja druge pogoje za odpravljanje morebitnih ovir in pospeševanje zakonodajnih procesov, kot so posvetovanja in pogajanja med različnimi igralci, potem odpiranje parlamenta zunanji pobudi in komuniciranje z civilno družbo.« (Zajc 2000a: 132).

Poleg slednjih navedenih načel, politično strukturo zakonodajnega odločanja opredeljujejo tudi *načelo racionalnosti*, ki predpostavlja smotno povezanost posameznih faz zakonodajnega postopka in delitev dela med plenarnim zasedanjem ter delovnimi telesi parlamenta. Navezuje se na *načelo stopnjevitosti*, ki »zahteva, da se predlogi obravnavajo postopno na več obravnavah, ki omogočajo njihovo ocenjevanje z različnih vidikov, kar naj bi zagotavljalo boljšo kakovost sprejetega zakona.« (Zajc 2000a: 152). Pri tem mora parlament upoštevati tudi *načelo gospodarnosti*, tako da »se v čim krajšem času in s čim krajšim trudom ter sredstvi dosežejo kar najboljši rezultati. Za dosego tega cilja določa omejitve rokov za določena opravila, in omejitve časa, namenjenega razpravi.« (Zajc 2000a: 132).

V praksi zakonodajnega odločanja v novih demokratičnih parlamentih pogosto obstaja precejšen razkorak med prakso in formalnimi poslovniškimi pravili. Razkorak nastane predvsem takrat, ko poslovniška pravila na nepravilen način razrešujejo dilemo, kako zagotoviti demokratičen zakonodajni postopek, ki je tudi racionalen, učinkovit in ekonomičen. Pogosto se namreč zgodi, da pravila, ki zagotavljajo demokratičnost in legitimnost političnim odločitvam, niso v skladu z načeli ekonomičnosti in racionalnosti. Posledica tega je, da »zapleten, predolg, netransparenten in včasih nepredvidljiv zakonodajni postopek odvrta predlagatelje in jih navaja, da svoje želje uresničujejo s pomočjo posebnih hitrih postopkov« (Zajc 1999: 18). Pri razreševanju te dileme lahko učinkovito pripomorejo tudi nenapisani parlamentarni običaji, ki se izkazujejo predvsem v rutinskem odločanju, upoštevanju nenapisanih standardov, kot razumevanje pravil na podlagi uveljavljene prakse, kot različne oblike posvetovanj med posameznimi skupinami poslancev ter med opozicijo in pozicijo z namenom odpravljanja konfliktov (Zajc 2000a: 134).

Poslovník državnega zbora z zapisanimi pravili na formalen način opredeljuje zakonodajno odločanje, ki pa so »odprta« za različne interpretacije na podlagi »uporabe jezika, izkušenj, spomina in zaupanja« (Dworkin v March in Olsen 2005: 10). March in Olsen (2005: 10)

menita, da je odprtost interpretacije pomemben demokratični dejavnik pri zagotavljanju legitimnosti sprejetih odločitev. Omogočena je, kadar pravila v celoti ne opredeljujejo vseh situacij in obnašanj, kadar si pravila med seboj nasprotujejo in so si v nasprotju s situacijo, ki jo opredeljujejo. Institucionalna ureditev, ki določa način oblikovanja dnevnega reda, predstavlja osnovo za dva dejavnika (Cobb in Elder 1971: 10), ki omejujeta uvrščanje tem na dnevni red, kakor je bilo pojasnjeno v prvem poglavju. Prvi dejavnik je nujna omejenost vsake človeške organizacija oz. institucije v svoji sposobnosti in zmožnosti obravnavati obseg tem, ki ji onemogoča neomejeno reševanje družbenih problemov. Vsaka organizacija je namreč omejena s sredstvi, ki jih ima na voljo; pri tem je predstavniško telo poleg drugih dejavnikov omejeno tudi z zavezo do spoštovanja ustave in poslovnika, ki opredeljuje zakonodajni postopek. Posledično je ob spoštovanju pravil mogoče s poslovniškega vidika v določenem času obravnavati le določen obseg tem. Bolj kot je zakonodajni postopek s predpisanimi pravili naravnani v racionalnost, učinkovitost in ekonomičnost, večji obseg tem lahko parlament obravnava. Drugi vir ali dejavnik omejevanja tem na dnevnem redu predstavlja mobilizacija pristranskosti, ki jo vključuje vsaka organizacija, norma ali institucija (Schattschneider v Richardson in Jordan 1979: 79). Mobilizacijo pristranskosti omogočajo tudi pravila zakonodajnega odločanja, ki omogočajo večini v parlamentu prednostno obravnavanje tistih tem, za katere menijo, da so pomembne in izpodrivanje tistih tem, ki večini v parlamentu ni v interesu.

### **3.2 Poslovník državnega zbora**

---

V času delovanja demokratično izvoljenega državnega zbora od leta 1992 do danes, se je slovenski parlament moral spopasti z dvema velikima izzivoma, ki sta predstavljala pomembno merilo za ocenjevanje njegovega delovanja. Sprva je moral uveljavljati številne družbene spremembe ob prehodu v tržno gospodarstvo in uveljavljanje demokratičnih standardov. Državni zbor je postal »prostor, kamor so se prenašala globoka nesoglasja v ocenah stanja in najbolj nasprotujoči predlogi o nadaljnjih družbenih in gospodarskih spremembah« (Zajc 1999: 12). Medtem ko se tranzicija ni niti zaključila, je moral parlament prevzeti še eno pomembno nalogo. Z odločitvijo o vključitvi Slovenije v Evropsko unijo se je od parlamenta pričakovalo, da bo v kratkem obdobju sposoben prevzeti celotno skupno zakonodajo Evropske unije. Oba procesa, tako tranzicija, kot tudi vključevanje v evropske integracije, sta povzročila veliko rast števila zakonskih predlogov, ki so bili vloženi v zakonodajni postopek. Predvsem »počasno prilagajanje zakonodaje zahtevam Evropske unije po parlamentarnih volitvah leta 1996 je okrepilo kritike neučinkovitosti delovanja parlamenta

in zahteve po spremembi parlamentarnega poslovnika, ki se sklicujejo na zastoje v delovanju državnega zbora, padanju ugleda državnega zbora in njegovo ključno vlogo pri prilagajanju zakonodaje.« (Ribičič 1999: 99). Do sredine III. mandata državnega zbora leta 2002 je parlament deloval na podlagi poslovnika, sprejetega 1993, in dopolnjenega leta 1994, 1995, 1997 in 2000. Ravno zaradi kritik zakonodajnega postopka so v letu 2002 dokončno sprejeli nov poslovnik, ki ga državni zbor uporablja tudi danes, vključno z dopolnitvami iz leta 2002 in 2004. Nov poslovnik je uvedel temeljne spremembe v zakonodajnem postopku, določil nova pooblastila predsednika parlamenta in kolegija predsednika v vodenju parlamenta ter opredelil postopek obravnavanja tem, ki zadevajo Evropsko unijo. V primerjalni analizi vsebine bom poslovnik iz leta 1993 imenoval kot stari poslovnik (PoDZ–93) in sedaj veljavni poslovnik kot novi poslovnik (PoDZ–02) državnega zbora.

Sprejetje novega poslovnika je med drugim spodbudila tudi ocena Evropske komisije v Agendi 2000, kjer je slovenski zakonodajni postopek ocenila kot neprimeren ter predlagala ukrepe za njegovo spremembo (Ribičič 1999: 100), vendar v Sloveniji med političnimi strankami ni bilo enotnega pogleda glede vzrokov za neučinkovitost delovanja parlamenta. Predstavniki vladajočih strank so se po parlamentarnih volitvah leta 1996 zavzeli za spremembe poslovnika. Predlagali so »omejitev pravice opozicije, da z zavlačevanjem razprav, izsiljevanjem odmorov, zahtevami po večdnevni izredni seji, ki jih neposredno prenaša nacionalna televizija, namernim povzročanjem nesklepčnosti, ustanavljanjem vedno novih parlamentarnih preiskav in zahtev za razpis referendumov neposredno v državnem zboru, onemogočajo učinkovito delovanje državnega zbora« (Ribičič 1999: 100). Nasprotno so opozicijske stranke v II. mandatu državnega zbora menile, da za neučinkovitost parlamenta in njegov nizek ugled nosita odgovornost predvsem vlada in koalicija. Očitali so jima predvsem »preveliko število izrednih sej, ki so posledica prepozne priprave in vlaganja zakonov, zlorabo hitrih postopkov za sprejemanje zadev, ki nimajo nobene zveze z izrednimi potrebami države, zasedanja se po njihovem mnenju vlečejo predvsem zato, ker vlada in koalicijski partnerji vlagajo na stotine amandmajev, zaradi slabo pripravljenih zakonov prihaja do številnih zahtev državnega sveta po ponovnem odločanju in ustavnih sporov. Poleg tega vlada pogosto popravlja že sprejete zakone, ker ne upošteva upravičenih pripomb stroke, opozicijskih poslancev in državnega sveta« (Ribičič 1999: 101).

V stališčih pri pripravi novega poslovnika sta vladna koalicija in opozicija izpostavljali različna načela zakonodajnega postopka. Vladna koalicija je predvsem želela z odpravo

»ozkih grl« povečati učinkovitost, racionalnost in ekonomičnost zakonodajnega postopka z omejevanjem sredstev opozicije, da onemogoča sprejemanje zakona. Vendar lahko takšno omejevanje opozicije zmanjša demokratičnost zakonodajnega postopka, kar je tudi eno izmed njegovih načel. Iz tega razloga je torej takratna opozicija izpostavljala tudi pomembnost vključevanja opozicije in stroke v proces sprejemanja zakonov v parlamentu, kar povečuje demokratičnost in legitimnost zakonodajnega postopka. Iglíčar (2000: 172–173) meni, da je predvsem »od razmerja političnih sil, strankarskih povezav in politične ter pravne kulture odvisno izvajanje pravil o zakonodajnem postopku, zato bi bilo mogoče že po poslovniku iz leta 1993 mogoče sprejeti veliko več zakonov hitreje, če ne bi bile poslovniške določbe zlorabljene za zaviranje in oteževanje zakonodajnega odločanja«. Kljub temu se je med parlamentarnimi strankami ob prevzemanju skupnega pravnega reda oblikovalo soglasje, da institucionalna ureditev zakonodajnega odločanja ne dosega svojega namena in predstavlja parlament kot »slabo« institucijo, ki jo je potrebno spremeniti. Posledično je stekel proces spreminjanja in prilagajanja institucionalne ureditve novim razmeram.

### **3.3 Razmerja moči v parlamentu**

---

Poleg plenarnega delovanja ima tudi vsak parlament posamezne organe ali telesa, ki imajo določeno vlogo v delovanju parlamenta. Med njimi poslovnik državnega zbora navaja predsednika parlamenta, ki skupaj s kolegijem predsednika parlamenta vodi in usmerja delovanje parlamenta; delovna telesa parlamenta, ki omogočajo racionalizacijo zakonodajnega postopka; poslanske skupine, katere združujejo poslance iz iste stranke, in poslance same. Razporeditev moči, ki jo daje poslovnik, po mnenju Zajca (1999: 23) »ne sme biti preveč razpršena, niti nejasna. Vsi udeleženci v procesu zakonodajnega odločanja morajo imeti natančno opredeljene pristojnosti in ustrezno odgovornost za njihovo izvajanje. Slabo določene pristojnosti namreč povzročajo nejasne situacije, konflikte, blokade odločanja in nenehno potrebo po razlaganju poslovnika«.

Med posameznimi igralci zakonodajnega procesa v demokratičnih družbah z mlajšo demokracijo opaža Ilonska (v Zajc 2000b: 23), da imajo na zakonodajno odločanje največ vpliva poslanske skupine, ki so »posebna oblika delovanja poslancev iste stranke v parlamentu na podlagi skupnega programa« (Zajc 2000a: 169). Po mnenju Ilonske delovna telesa še niso »dosegla stopnje, ki bi učinkovito prevzela odgovornost za oblikovanje politike na posameznih področjih, čeprav razpolagajo s potrebnimi pristojnostmi.« S stalnimi

delovnimi telesi, kakor ugotavljata Olson in Mezey (1991: 208), ki pokrivajo delovanje izvršne oblasti, se namreč vloga parlamenta v procesu sprejemanja javnih politik povečuje.

Vpliv strank je zelo prisoten zlasti znotraj pomembnih delovnih telesih. Predvsem strankarska disciplina zagotavlja večjo vlogo poslanskih skupin znotraj zakonodajnega procesa, katerim se morajo podrežati drugi igralci v parlamentu. Strankarsko disciplina se izvaja takrat, ko »parlamentarni del politične stranke (torej poslanska skupina) upošteva odločitve centralnih delov strank, ki so jih oblikovali kot politiko stranke«, kakor navaja Krašovčeva (2000: 111). Po njenem mnenju na strankarsko disciplino poslancev v parlamentu vpliva strinjanje poslancev z vodstvom stranke, saj si kot člani iste stranke delijo skupne interese. Poslanci imajo prav tako pogosto »občutek dolžnosti do vodstva stranke, saj se čutijo dolžni stranki, na kateri listi so bili izvoljeni v parlament.« Nenazadnje pa na strankarsko disciplino vpliva tudi grožnja stranke poslancu z možno preprečitvijo ponovne kandidature na naslednjih volitvah v parlament (Krašovec 2000: 117–118). Iz tega je razvidno, da se strankarska disciplina dosega povsem na nenapisanih političnih običajih in normah, ki urejajo delovanje članov poslanske skupine in politične stranke. V Veliki Britaniji Norton (1993: 53) opaža majhen vpliv poslancev ali parlamentarnega dela stranke na oblikovanje njenega programa, le-ta se oblikuje znotraj delovnih skupin strank, katere sestavljajo svetovalci, strankarski vodje in med njimi tudi vodje poslanske skupine stranke. Zatorej bo vloga parlamenta v posamezni državi v javno-političnem procesu večja, kadar so parlamentarni deli stranke avtonomnejši od centralnega dela ali takrat, ko obstajajo bolj decentralizirane strankarske strukture (Olson in Mezey 1991: 207–208).

V raziskavi »Slovenski parlament – funkcije in delovanje« iz leta 1999 so bili poslanci povprašani o strankarski disciplini. 36,7 % poslancev je odgovorilo, da ravnajo disciplinirano, večina 59,2% anketirancev pa je odgovorilo, da tako ravna kakor kdaj, kar je po mnenju Krašovčeve (2000: 125) »lahko eden izmed kazalcev nizke stopnje strankarske discipline«, s čimer bi moral biti vpliv državnega zbora pri odločanju o javnih politikah velik. Politične stranke uveljavljajo strankarsko disciplino ne glede na položaj, ki ga posamezen poslanec zaseda v parlamentu – med njimi ni niti predsednik parlamenta izjema. V parlamentu se moč predsednika povečuje, saj so praviloma člani najpomembnejših koalicijskih strank in so pod pritiskom vlad, katere zahtevajo hitrejše sprejemanje zakonov v procesu tranzicije in prilagajanja zakonodaje Evropski uniji« (Zajc 2000b: 24)

## 4. poglavje

# Primerjalna analiza vsebin poslovnikov

---

### 4.1 Dnevni red parlamenta in dnevni red sej

V primerjalni analizi vsebine dveh poslovnikov bom upošteval razliko med dnevnim redom posamezne seje odbora, komisije ali plenarne seje državnega zbora, ki je del sklica za posamezno sejo in dnevnim redom državnega zbora kot celotne institucije (Kingdon: 1995). Dnevni red sej namreč vsebuje predloge zakonov ali drugih aktov, ki jih posamezno telo državnega zbora obravnava znotraj zakonodajnega postopka na določeni seji. Njegov namen je racionalizacija in organizacija seje, ki omogoča osredotočenje razprave na seji samo na eno točko dnevnega reda. Za pripravo teh dnevnih redov je za plenarne seje državnega zbora odgovoren predsednik državnega zbora (19. člen; PoDZ–02 in 110. člen; PoDZ–93) in za dnevne rede sej odborov in komisij njihovi posamezni predsedniki (48. člen; PoDZ–02 in 155. člen PoDZ–93). Šele na podlagi sinteze vseh dnevnih redov sej teles državnega zbora lahko ugotovimo, kaj je dnevni red državnega zbora kot celotne institucije, torej v pomenu, ki sem ga navedel v prvem poglavju o procesu oblikovanja dnevnega reda, kjer se dnevni red pojmuje kot seznam javno-političnih vprašanj, o katerih odloča institucija v danem obdobju. Poslovník državnega zbora takšen dnevni red pojmuje kot program dela parlamenta.

Pravilom programiranja dela državnega zbora je namenjeno v starem poslovníku iz leta 1993 celotno VI. poglavje poslovníka (PoDZ–93), ki določa, da predsednik po posvetu s kolegijem pripravi program dela. (104. člen PoDZ–93). V novem poslovníku iz leta 2002, pa je program dela državnega zbora določen v 23. členu (PoDZ–02), katerega predsednik državnega zbora skupaj s kolegijem načrtuje in sprejme za dobo enega leta. Program dela parlamenta po novem poslovníku mora vključevati terminski plan obravnave predlogov za eno leto, stari poslovník pa je ločeval terminski program za pomladansko in jesensko obdobje zasedanj parlamenta v enem letu. Na podlagi določil obeh pravilnikov se morajo pri oblikovanju programa upoštevati program dela vlade in čas, ki je potreben za posvet poslanskih skupin pred obravnavo zadev na seji državnega zbora oziroma njegovih delovnih teles (23. člen PoDZ–02 in 107. člen PoDZ–93).

V analizi vsebine pravil dveh poslovníkov bom razdelil poslovniška pravila na tista, ki neposredno določajo način oblikovanja dnevnega reda oz. program dela parlamenta, in tista,

ki posredno vplivajo na proces oblikovanja dnevnega reda parlamenta. Krašovčeva (2000: 179) navaja dva pomena programiranja dela parlamenta, katera posplošimo na splošen pomen poslovniških pravil. Prvič, »načrtovanje delovanja zakonodajnega telesa in zakonodajno odločanje po poslovniku omogoča določanje prioritet in uveljavljanje določenih konceptov družbenega in gospodarskega razvoja«, kar se sklada s politološkim konceptom dnevnega reda. Zatorej, če želimo vedeti, katerim vprašanjem državni zbor posveča svojo pozornost v danem času in zakaj, moramo preveriti njegov program dela in pravila, ki neposredno določajo proces oblikovanja dnevnega reda državnega zbora (*ustavno določilo o zakonodajni iniciativi; pravila o oblikovanju programa dela državnega zbora; določila o ravnanju z zakonskimi pobudami, ki urejajo podobna družbena razmerja; pooblastila predsednika državnega zbora pri sklicevanju sej in kolegija; določila o vlogi kolegija predsednika državnega zbora; pooblastila poslanske skupine ter poslancev, relevantna za proces oblikovanja dnevnega reda*).

Drugi pomen poslovnika pa je »s pragmatičnega vidika zagotoviti relativno enakomerne delovne obremenjenosti predstavniškega telesa in ustrezen delovni ritem skozi leto« (Krašovec 2000: 179). Iz tega vidika so program dela in druga poslovniška pravila sredstvo za organiziranje racionalnega, učinkovitega in ekonomičnega delovanja državnega zbora. Med njimi na oblikovanje dnevnega reda posredno vplivajo predvsem naslednja pravila: *določila o sklicevanju rednih in izrednih sej, določbe o vrstah zakonodajnega postopka in o fazah zakonodajnega postopka, določbe o razpravah poslancev in o prekinitvah sej zbora, pravila o možnostih razpisa izrednih sej*.

## **4.2 Pomembna poslovniška pravila za proces oblikovanja dnevnega reda**

---

### **Zakonodajna iniciativa**

Ustavno pravico vlaganja zakonskih pobud v parlamentarno proceduro imajo vlada, poslanci, državni svet in 5.000 volivcev (84. člen). Oba poslovnikata prevzemata v ustavi zapisano določilo, poslovnik iz leta 1993 v 174. členu, in novi poslovnik iz leta 2002 v 114. členu.

### **Postopek za obravnavo zadev Evropske unije**

Članstvo Slovenije v Evropski unije je vplivalo tudi na spremembe poslovnika državnega zbora, vendar ne samo v prenovi bolj racionalnega in ekonomičnega zakonodajnega postopka, temveč je državni zbor moral oblikovati posebna pravila za obravnavanje zadev Evropske unije, ki jih ureja zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske



unije. Poslovnik iz leta 1993 takšnega postopka namreč ni predvideval. Po prejemu zadev Evropske unije, ki jih predloži vlada v obravnavanje državnemu zboru, se pošljejo predsedniku državnega zbora, ki dodeli predlog odboru za zadeve Evropske unije in glede na vsebino predloga matičnemu delovnemu telesu. Dnevni red seje določi predsednik odbora, ki ga lahko razširi najkasneje 24 ur pred pričetkom seje z zadevami, za katera so matična delovna telesa že poslala svoje mnenje. Prav tako lahko predsednik odbora na začetku seje razširi dnevni red s spremembami ali dopolnitvami stališč o zadevi EU, za katera še potekajo pogajanja, ali s poročanjem vlade o razlogih za neupoštevanje stališč Republike Slovenije v pogajanjih. Prav tako lahko predsednik odbora predlaga umik posamezne točke iz dnevnega reda seje. (154.a–e PoDZ–02)

### **Ravnanje z zakonskimi pobudami, ki urejajo podobna družbena razmerja**

Poslovnik državnega zbora sprejet leta 1993 (PoDZ–93) v 174. členu pooblašča predsednika državnega zbora, da zadrži predlog zakona, če še ni končan zakonodajni postopek predloga zakona z enako ali podobno vsebino. Poslovnik ne navaja nobenih kriterijev za presojo, kaj je enaka ali podobna vsebina, diskrecijska pravica presoje je prepuščena predsedniku parlamenta. Nasprotno novi poslovnik (PoDZ–02) ne govori več o zakonskih pobudah z enako ali podobno vsebino, ampak opredeljuje ravnanje z zakonskimi pobudami, ki urejajo podobna družbena razmerja (117. člen PoDZ–02), katera naj bi torej vsebovala enako ali podobno vsebino. Sprememba ni le v drugačni opredelitvi glede podobnosti zakonskih predlogov, temveč po novem poslovniku predsednik DZ nima več možnosti zadržanja zakonskega predloga, če še ni končan zakonodajni postopek zakonskega predloga, ki ureja podobno družbeno razmerje. Zakonski predlogi se namreč obravnavajo glede na vrstni red vložitve. Poleg tega se lahko na podlagi novega poslovnika sprejemanje zakonskega predloga, ki ureja isto družbeno razmerje, kot zakon vložen pred njim, pospeši tako, da se o njem odloča po hitrem postopku, kjer ima matično delovno telo možnost skleniti, da bo predlog obravnavalo na isti seji in v okviru iste točke. V novi ureditvi ima vlada, kadar je vloženih več podobnih zakonov po rednem postopku, tudi zmeraj prednost, saj če je izmed predlogov zakonov vložen tudi predlog zakona, ki ga je posredovala vlada, pa ni bil posredovan kot prvi, ga državni zbor, ne glede na vrstni red posredovanja, obravnava po vrstnem redu kot drugega.

### **Pooblastila predsednika državnega zbora**

Predsednik državnega zbora je torej moral po starem poslovniku zadržati zakonski predlog, ki je urejal podobno družbeno razmerje in preveriti, ali vložena pobuda izpolnjuje zahtevane pogoje iz poslovnika (176. člen PoDZ–93).

### Preglednica 4.1: Primerjalna analiza vsebin dveh poslovnikov I.

	Poslovnik DZ, sprejet 1993 s popravki 1994, 1995, 1996, 1997, 2000	Poslovnik DZ, sprejet 2002 s popravkom 2002, 2004
Zakonodajna iniciativa:	(174. člen in 84. člen ustave) vlada, državni svet, poslanec, 5.000 podpisov.	(114. člen in 84. člen ustave) vlada, državni svet, poslanec, 5.000 podpisov.
Postopek za obravnavo zadev Evropske unije:	Ne predvideva.	(154.a–e člen) Zadeve EU opredeljuje zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado o zadevah EU, ki jih parlament obravnava po posebnem postopku. Zadeve EU se v obravnavo pošljejo odboru za Evropsko unijo in glede na vsebino matičnemu delovnemu telesu.
Ravnanje z zakonskimi pobudami, ki urejajo podobna družbena razmerja:	(174. člen) Predsednik DZ zadrži dodelitev predloga zakona, če še ni končan zakonodajni postopek o predlogu zakona z enako ali podobno vsebino in o tem obvesti predlagatelja.	(117. člen) Predlogi zakona se v državnem zboru in na matičnem telesu obravnavajo po vrstnem redu, po katerem so bili poslancem posredovani (poslani), če DZ ali matično delovno telo še nista obravnavala predloga. Za predloge, za katere je bila sprejeta odločitev, da se bodo obravnavali po nujnem postopku, lahko matično delovno telo sklene, da bo predlog obravnavalo na isti seji in v okviru iste točke. Če je izmed predlogov zakonov vložen tudi predlog zakona, ki ga je posredovala vlada, pa ni bil posredovan kot prvi, ga državni zbor, ne glede na vrstni red posredovanja, obravnava po vrstnem redu kot drugega.
Predsednik državnega zbora	(110. člen) poleg drugih nalog, izvaja za proces oblikovanja dnevnega reda naslednje naloge: (1) sklicuje in vodi seje državnega zbora; (2) skrbi za izvajanje poslovnika DZ. Odloča o zadržanju zakona (174. člen). Sklicuje kolegij predsednika DZ (116. člen).	(19. člen) poleg drugih nalog, izvaja za proces oblikovanja dnevnega reda naslednje naloge: (1) sklicuje in vodi seje državnega zbora; (2) skrbi za izvajanje poslovnika DZ. Sklicuje kolegij predsednika DZ (116. člen).
Kolegij predsednika državnega zbora:	(115. člen) Kolegij je posvetovalno telo predsednika DZ, ki pomaga pri organiziranju dela DZ, usklajevanju delovnih teles in pripravah sej DZ. Sestavljajo ga predsednik DZ, podpredsedniki DZ, vodje poslanskih skupin in poslanca narodne skupnosti. Kolegij se skliče na pobudo predsednika, da se posvetuje o: (1) predlogih dnevnega reda sej; (2) predlogih uvrstitve ali umika kake zadeve z dnevnega; (3) predlogih za hitri postopek ali (4) skrajšani postopek sprejemanja zakona, ki so pomembni pri oblikovanju dnevnega reda.	(21.–24. člen) Kolegij je posvetovalno telo predsednika DZ, ki v zadevah, katere določa poslovnik DZ tudi odloča. Sestavljajo ga predsednik DZ, podpredsedniki DZ, vodje poslanskih skupin in poslanca narodne skupnosti. Kolegij se skliče na pobudo predsednika, kjer odloča o: (1) predlogih za nujni postopek ali (2) skrajšani postopek sprejemanja zakona; predlogu, da se opravi predhodna obravnava; (3) času trajanja sej in času trajanja razprave o posameznih točkah, in času, ki je namenjen za razpravo poslanskim skupinam, ki so pomembne pri oblikovanju dnevnega reda. (4) predhodni razpravi zakona. Sklep je sprejet, če je seja sklepčna (prisotnost vodje poslanskih skupin, ki predstavljajo več kot polovico poslancev), kar je tudi isti pogoj za sprejem sklepa. S kolegijem pa se predsednik DZ posvetuje o sklicu seje in predlogu dnevnega reda seje (22. člen).
Poslanska skupina:	Pomembna pravila v procesu oblikovanja dnevnega reda glede poslanske skupine so: ima pravico podajanja amandmajev v drugem in tretjem branju zakona (190., 191. in 197. člen). Vodja poslanskih skupin je član kolegija predsednika DZ (115. člen).	Pomembna pravila v procesu oblikovanja dnevnega reda glede poslanske skupine so: ima pravico podajanja amandmajev v drugem in tretjem branju zakona (135., 140. člen). Vodja poslanskih skupin je član kolegija predsednika DZ (21. člen). Opozicijske poslanske skupine imajo možnost predlagati po eno točko dnevnega reda, če izpolnjujejo pogoje iz poslovnika (59. člen)
Poslanec, poslanka:	Pomembna pravila v procesu oblikovanja dnevnega reda glede poslancev so: ima pravico vlaganja zakonske pobude (174. člen), ima pravico podajanja amandmajev v drugem in tretjem branju zakona (190., 191. in 197. člen), ima pravico postavljati poslanska vprašanja, in podajati pobude naslovljena vladi ali posameznim ministrom. (23. člen). Ima pravico ter dolžnost sodelovati v delovnih telesih DZ (19. člen).	Pomembna pravila v procesu oblikovanja dnevnega reda glede poslancev so: ima pravico vlaganja zakonske pobude (114. člen), ima pravico podajanja amandmajev v drugem branju zakona (135. člen), ima pravico postavljati poslanska vprašanja in podajati pobude, naslovljene vladi ali posameznim ministrom. (240.–249. člen). Ima pravico ter dolžnost sodelovati v delovnih telesih DZ (34. člen).
Program dela državnega zbora:	(104. člen, 109. člen) Predsednik DZ po posvetu s kolegijem pripravi predlog okvirnega programa dela za posamezno leto in terminski program za pomladansko in jesensko zasedanje. Sprejme ga državni zbor. Na podlagi sprejetega programa predsednik uvršča posamezne teme na dnevni red sej DZ.	(23. člen) Kolegij sprejme program dela DZ za posamezno leto, ter terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev.

Po novem poslovniku teh možnosti nima več. Po prejetju zakonske pobude predsednik presodi, ali je bil predlog vložen v skladu s poslovníkom ter če izpolnjuje vse zahtevane pogoje v njem. Katere pogoje mora izpolniti vsak zakonski predlog, opredeljujeta tako stari,

kot tudi novi poslovnik. Zakon mora vsebovati med drugimi oceno stanja, cilje, načela, oceno finančnih posledic, prikaz ureditve v drugih državah EU in druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona (115. člen PoDZ–02). Poleg slednjih določil so glede pooblastil predsednika pri oblikovanju dnevnega reda parlamenta pomembna še naslednja pravila, kjer ni bistvenih sprememb med poslovnikoma. Predsednik ima med drugimi obveznostmi pri vodenju parlamenta tudi nalogo, da vodi in sklicuje plenarne seje in skrbi za izvajanje poslovnika državnega zbora, prav tako predsednik sklicuje in vodi seje kolegija predsednika državnega zbora, ki je prevzel mnoge pristojnosti od predsednika državnega zbora.

#### **Pristojnosti kolegija predsednika državnega zbora**

Z uvedbo novega poslovnika DZ se je vloga in pristojnosti kolegija predsednika bistveno spremenila. Poslovnik iz leta 1993 je predvidel kolegij predsednika kot posvetovalno telo predsednika parlamenta, ki mu pomaga pri organizaciji in vodenju državnega zbora (115. člen PoDZ–93). V novem poslovniku iz leta 2002 kolegij predsednika ni le posvetovalno telo, temveč organ državnega zbora, ki odloča o zadevah, katera so opredeljena v poslovniku (21. člen PoDZ–02). Pred spremembami se je s kolegijem predsednik posvetoval o (1) predlogih dnevnega reda sej; (2) o predlogih uvrstitve ali umiku kakšne zadeve z dnevnega reda; (3) o predlogih za hitri ali skrajšani postopek sprejemanja zakona (115. člen). Po novi ureditvi, sedaj o zgoraj navedenih zadev odloča poleg slednjih še o času trajanja sej, in o namenjenem času za razpravo poslanskim skupinam (21. člen PoDZ–02). Prav tako kolegij odloča še o drugih vprašanjih, ki pa niso bistvena za proces oblikovanja dnevnega reda, so pa pomembna za organizacijo dela predstavniškega telesa. Sklep kolegija je sprejet, če je seja sklepčna (prisotnost vodje poslanskih skupin, ki predstavljajo več kot polovico poslancev), in če za predlog glasujejo vodje poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev v državnem zboru (21. člen PoDZ–02). Svojo posvetovalno vlogo je kolegij predsednika v novem poslovniku ohranil pri pripravi sklica in dnevnega reda sej (22. člen PoDZ–02). V obeh poslovnikih je določilo, da kolegije sklicuje predsednik državnega zbora, katerega sestavljajo predsednik parlamenta, njegovi podpredsedniki, vodje poslanskih skupin in predstavnik narodnosti (115. člen PoDZ–93 in 21. člen PoDZ–02).

#### **Pooblastila poslanske skupine**

Za proces oblikovanja dnevnega reda v državnem zboru pri relevantnih določilih je bila uvedena ena pomembna sprememba. Opozicijske poslanske skupine imajo možnost predlagati po eno točko dnevnega reda, če izpolnjujejo pogoje iz poslovnika (59. člen PoDZ-02).

Poslanske skupine imajo možnost vlaganja amandmajev v drugem in tretjem branju (190., 191. in 197. člen PoDZ–93 in 135., 140. člen PoDZ–02). Vodje poslanskih skupin so člani kolegija predsednika državnega zbora (115. člen PoDZ–93 in 21. člen PoDZ–02).

### **Pooblastila poslancev**

Najpomembnejše pravilo o vlogi poslancev in poslank v procesu oblikovanja dnevnega reda parlamenta, je zagotovo možnost vlaganja zakonskih pobud v zakonodajni postopek; poleg tega so imeli možnost vlaganja amandmajev v drugem in tretjem branju po starem poslovniku (190., 191. in 197. člen PoDZ–93) ter po novem poslovniku kot posamezniki v drugem branju (114. člen PoDZ–02), in v tretjem branju le v skupini 10-ih poslancev (135. člen PoDZ–02). V določilih o pravicah poslanca, da postavlja vprašanja in podaja pobude, naslovljene vladi ali posameznim ministrom (23. člen PoDZ–93 in 240.–249. člen PoDZ–02), ter da ima pravico in dolžnost sodelovati v delovnih telesih, ni razlike med obema poslovnikoma (19. člen PoDZ–93 in 34. člen PoDZ–02). Med poslanci obstajajo razlike glede pooblastil, ki so odvisna od mesta, katerega zasedajo v državnem zboru. Zagotovo imajo predsednik zbora, podpredsedniki in vodje poslanskih skupin v procesu oblikovanja dnevnega reda večjo vlogo kot drugi poslanci, saj kot člani kolegija tudi o tem odločajo. Poleg njih imajo pomembnejšo vlogo tudi predsedniki posameznih delovnih teles, ki prav tako prek oblikovanja sklicev in dnevnih redov sej odborov, katerim predsedujejo, vplivajo na uvrščanje tem na dnevni red parlamenta.

## **4.3 Druga pomembna poslovniška določila za proces oblikovanja dnevnega reda**

---

### **Sklicevanje rednih sej in oblikovanje dnevnega reda sej**

V obeh poslovnikih je naloga predsednika parlamenta, da sklicuje seje in pripravi predlog dnevnega reda seje, ki mora biti v skladu s programom dela parlamenta in v dogovoru s kolegijem (49.–55. člen PoDZ–93 in 57.–61. člen PoDZ–02). Prav tako pravilnika določata, da se na dnevni red seje smejo uvrstiti le zadeve, ki izpolnjujejo pogoje iz pravilnika; med drugimi mora biti poslancem vročeno gradivo o predlogu in o njem mora sprejeti mnenje matično delovno telo. Sklic seje se po obeh poslovnikih pošlje najmanj 7 dni pred pričetkom seje. Razlika med poslovnikoma je v tem, da je stari poslovnik predvideval še predhodni sklic seje, ki je moral biti pripravljen 30 dni pred pričetkom seje. Slednjega novi pravilnik ne predvideva več, omogoča pa opozicijskim strankam v parlamentu, da vsaka predlaga po eno točko v predlog dnevnega reda seje.

**Preglednica 4.2: Primerjalna analiza vsebin dveh poslovnikov II.**

	<b>Poslovnik DZ, sprejet 1993 s popravki 1994, 1995, 1996, 1997, 2000</b>	<b>Poslovnik DZ, sprejet 2002 s popravkom 2002, 2004</b>
Sklicevanje rednih sej in oblikovanje dnevnega reda sej:	<p>(49.–55. člen) Seje sklicuje predsednik DZ, ki pripravi končni sklic seje s predlogom dnevnega reda seje in ga pošlje najmanj 7 dni pred dnevno sejo. Predhodni sklic seje DZ se pošlje poslancem najkasneje 30 dni pred določeno sejo. Predlog dnevnega reda pripravi predsednik po posvetu z kolegijem in v skladu z programom dela zbora. Na dnevni red seje se lahko uvrstijo le zadeve, ki izpolnjujejo pogoje, določene s poslovnikom, med drugimi mora biti poslancem vročeno gradivo o predlogu in o predlogu mora sprejeti mnenje tudi matično delovno telo. Predlog se na dnevni red seje uvrsti najkasneje v predlog dnevnega reda druge redne seje, pred katero je bil vložen, pri tem se prednostno uvrščajo na dnevni red seje predlogi pripravljeni za tretje branje.</p> <p>(64. člen) Državni zbor na začetku seje določi dnevni red. Najprej odloča o predlogih za umik predloga, nato o razširitvi dnevnega reda, ki mora biti vložen najmanj en dan pred začetkom seje. Zadeve, za katere matični odbor predlaga umik predloga, se umaknejo z dnevnega reda brez razprave in glasovanja. O razširitvi dnevnega reda sme odločiti DZ, če so razlogi nastali po sklicu seje, in če je bilo poslancem poslano in izročeno gradivo, ki je podlaga za uvrstitev zadeve na dnevni red. DZ lahko sklene, da mora pred odločanjem podati mnenje matično delovno telo.</p>	<p>(57. člen–61. člen) Seje sklicuje predsednik DZ, ki pripravi sklic seje z predlogom dnevnega reda seje, v skladu s programom dela državnega zbora, po sklepu DZ, po dogovoru na kolegiju ali na predlog vlade. Na dnevni red seje se lahko uvrstijo le zadeve, ki izpolnjujejo pogoje, določene s poslovnikom, med drugimi mora biti poslancem vročeno gradivo o predlogu, in o predlogu mora sprejeti mnenje tudi matično delovno telo. Na predlog vsake opozicijske stranke predsednik DZ uvrsti na dnevni red seje po eno zadevo, če ta izpolnjuje pogoje. Sklic z dnevnim redom seje se pošlje najmanj 7 dni pred pričetkom seje.</p> <p>(64. člen) Državni zbor na začetku seje določi dnevni red. Najprej odloča o predlogih za umik predloga, nato o razširitvi dnevnega reda, ki mora biti vložen najmanj en dan pred začetkom seje. Zadeve, za katere predlaga matični odbor za umik predloga, se umaknejo z dnevnega reda brez razprave in glasovanja. O razširitvi dnevnega reda sme odločiti DZ, če je bilo gradivo poslano in izročeno poslancem, razširiti se sme le z zadevami, ki jih ni mogoče odlagati ali drugače pravočasno uvrstiti na dnevni red druge redne seje.</p>
Sklicevanje izrednih sej:	<p>(51. člen) Izredno sejo mora sklicati predsednik DZ na predlog najmanj četrtine poslancev, ali predsednika republike v 15-ih dneh po vložitvi zahteve, ali na predlog vlade, ali po sklepu kolegija, kadar gre za zadeve, ki jih ni mogoče odlagati in pravočasno uvrstiti v dnevni red redne seje.</p> <p>(54. člen) Izredna seja se lahko skliče v krajšem roku, kot je to predvideno za redno sejo. Predlog za dnevni red in gradivo za izredno sejo se lahko predloži poslancem tudi na seji sami.</p>	<p>(58. člen) Izredno sejo mora sklicati predsednik DZ na predlog najmanj četrtine poslancev, ali predsednika republike v 15-ih dneh po vložitvi zahteve, ali na predlog vlade, ali po sklepu kolegija, kadar gre za zadeve, ki jih ni mogoče odlagati in pravočasno uvrstiti v dnevni red redne seje.</p> <p>(60. člen) Izredna seja se lahko skliče v krajšem roku, kot je to predvideno za redno sejo. Predlog za dnevni red in gradivo za izredno sejo se lahko predloži poslancem tudi na seji sami.</p>
Prekinitve sej in preložitev obravnave ali odločanja:	<p>(72. člen) Predsedujoči lahko med sejo prekine delo DZ in določi, kdaj se bo nadaljevala. Seja se prekine, če ni več sklepčna, ali če to zahteva poslanska skupina zaradi posvetovanja v skupini.</p> <p>73. člen) Če DZ o zadevi ni dokončal razprave, ali ni pogojev za odločanje o zadevi, se razprava oz. odločanje o zadevi preloži na eno naslednjih sej. Predsedujoči, najmanj 10 poslancev, poslanska skupina, predlagatelj ali vlada, smejo predlagati, da se razprava, ali odločanje o zadevi preloži na naslednjo sejo.</p>	<p>(73. člen) Predsedujoči lahko med sejo prekine delo DZ in določi, kdaj se bo nadaljevala. Seja se prekine na zahtevo poslanske skupine zaradi posvetovanja v skupini. Posamezna poslanska skupina lahko takšno prekinitivno zahtevo le enkrat pri posamezni točki dnevnega reda, in ne sme trajati več kot 45 minut, razen če DZ ne odloči drugače. Prav tako se lahko seja prekine, če državni zbor ni sklepčen, ali državni zbor odloči, da je potrebno pridobiti mnenje matičnega delovnega telesa, vlade ali zakonodajno-pravne službe DZ.</p> <p>(74. člen) Predsedujoči, poslanska skupina, predlagatelj ali vlada smejo predlagati, da se razprava ali odločanje o zadevi preloži na naslednjo sejo.</p>

Državni zbor na podlagi obeh poslovnikov na začetku seje določi dnevni red (64. člen PoDZ–93 in 64. člen PoDZ–02). Prav tako oba poslovnika določata, da se najprej odloča o predlogih za umik predloga, nato o razširitvi dnevnega reda, ki morajo biti vloženi najmanj en dan pred začetkom seje. Zadeve, za katere predlaga matični odbor za umik predloga, se umaknejo z dnevnega reda brez razprave in glasovanja. O razširitvi dnevnega reda sme odločiti DZ, če je bilo gradivo poslano in izročeno poslancem, razširiti se sme le z zadevami, ki jih ni mogoče odlagati, ali drugače pravočasno uvrstiti na dnevni red druge redne seje, in z

zadevami, za katere je možen razpis izredne seje, kakor določa novi poslovnik. V starem poslovniku pa je možna razširitev dnevnega reda, če so razlogi nastali po sklicu seje, in če je bilo poslancem poslano in izročeno gradivo, ki je podlaga za uvrstitev zadeve na dnevni red.

### **Sklicevanje izrednih sej**

Pravila o sklicevanju izrednih sej v novem poslovniku niso bila bistveno spremenjena. Izredno sejo je na podlagi starega poslovnika moral predsednik sklicati na zahtevo najmanj četrtine poslancev in predsednika republike. V primeru, če seja ni bila sklicana, jo je smel sklicati predlagatelj (51. člen PoDZ–93). Po novem poslovniku je določilo omiljeno, saj pravi, da predsednik na zahtevo najmanj četrtine poslancev in predsednika republike skliče izredno sejo v najmanj 15-ih dneh po vložitvi zahteve (58. člen PoDZ–02). Poleg poslancev in predsednika republike sme podati pobudo za sklic izredne seje tudi vlada, kolegij, kakor določa novi poslovnik. Na podlagi starejšega poslovnika pa je to pobudo lahko podalo tudi delovno telo državnega zbora. Na podlagi obeh poslovnikov je bilo možno sklicati izredno sejo v krajšem roku, kot je to potrebno za redno sejo.

### **Prekinitve sej in preložitev obravnave**

Po pravilih obeh poslovnikov sme sejo državnega zbora prekiniti predsedujoči seji na predlog poslanske skupine, ki potrebuje čas za posvetovanje. Prav tako se po obeh poslovnikih seja prekine, če ni sklepčna. Predsednik mora ob prekinitvi seje določiti, kdaj se bo seja nadaljevala (72. člen PoDZ–93 in 73. člen PoDZ–02). Razlika med poslovnikoma je v določilu, kjer se sme seja po novem prekiniti tudi, če parlament odloči, da potrebuje pridobitev mnenj matičnega delovnega telesa, vlade ali zakonodajno-pravne službe državnega zbora (73. člen PoDZ–02). Prav tako novi poslovnik določa, da sme posamezna poslanska skupina čas za posvetovanje zahtevati pri posamezni točki le enkrat ter da posvetovanje ne sme trajati več kot 45 minut.

Po pravilih novega poslovnika se obravnava ali odločanje o predlogu zakona preloži le, če to predlaga predsedujoči, poslanska skupina, predlagatelj ali vlada. Preložitev je možna le na naslednjo sejo (74. člen PoDZ–02). Tako se ne more več avtomatično preložiti obravnave ali odločanja o predlogu, če razprava ni bila končana, ali če ni pogojev za odločanje, kakor je določal stari poslovnik (73. člen PoDZ–93). Po novem namreč mora o tem odločiti državni zbor.

### Preglednica 4.3: Primerjalna analiza vsebin dveh poslovnikov III.

	Poslovník DZ, sprejet 1993 s popravki 1994, 1995, 1996, 1997, 2000	Poslovník DZ, sprejet 2002 s popravkom 2002, 2004
Vrste zakonodajnih postopkov:	<p><b>Redni:</b> trifazna obravnava zakonske pobude.</p> <p><b>Skrajšani:</b> (204.a člen) V primeru, če gre za: (1) manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona; (2) prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb; (3) spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oz. določbo ustavnega sodišča. Prvo, drugo in tretje branje se opravijo na isti seji. Po končani prvi obravnavi sme vsak poslanec predlagati, da se druga in tretja obravnava opravi po rednem postopku. O skrajšanem postopku odloča državni zbor. Amandmaji se lahko vložijo le k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah, razen če ena tretjina navzočih poslancev ne odloči drugače.</p> <p><b>Hitri:</b> (201.–204. člen) V primeru, če gre za: (1) izredne potrebe države; (2) interese obrambe ali naravne nesreče. Prva, druga in tretja obravnava se opravi na isti seji. Roki, ki veljajo za posamezna opravila, v rednem zakonodajnem postopku ne veljajo. Omogočeno je ustno vlaganje amandmajev. O hitrem postopku odloča državni zbor ob določenju dnevnega reda.</p>	<p><b>Redni:</b> trifazna obravnava zakonske pobude.</p> <p><b>Skrajšani:</b> (142. člen) V primeru, če gre za: (1) manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona; (2) prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb; (3) manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali pravom EU; (4) spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oz. določbo ustavnega sodišča. Prvo branje predloga se ne opravi. Drugo in tretje branje se opravi na isti seji, kjer je amandmaje možno vložiti samo pred pričetkom tretjega branja.</p> <p><b>Nujni:</b> (143. in 144. člen) V primeru, če gre za: (1) interese varnosti ali obrambe države; (2) odpravo posledic naravnih nesreč; (3) preprečitev težko popravljive posledice za delovanje države. Pravico predlagati sprejem zakona po nujnem postopku ima samo vlada. Splošna razprava o zakonu v prvi fazi ni možna. Druga in tretja faza se opravi na isti seji, pri tem pa vsi roki, ki veljajo za redni postopek ne veljajo. Predsednik državnega zbora uvrsti zakon na prvo plenarno sejo parlamenta. Omogočeno je ustno vlaganje amandmajev.</p>
Faze zakonodajnega postopka:	<p><b>Prva obravnava:</b> (183.–187. člen) Opravi se splošna razprava zakonskega predloga, z njegovo predstavitvijo načel in ciljev zakona. Matični odbor predstavi svoje mnenje o predlogu zakona. Državni zbor lahko odloči: (1) da se opravi druga obravnava predloga na isti seji; (2) da predlagatelj ali sekretariat za zakonodajo pripravi predlog za drugo branje v skladu s stališči državnega zbora; (3) da se zakon ne sprejme.</p> <p><b>Druga obravnava:</b> (188.–195. člen) Opravi se razprava o vsakem členu posebej, in o naslovu zakona, pri tem imajo matično in zainteresirano delovno telo, poslanci in vlada pravico vlagati amandmaje v pisni obliki. Državni zbor glasuje o vsakem amandmaju posebej. Če k zakonskemu predlogu niso bili predlagani nobeni amandmaji, ali le amandmaji redakcijske narave, se lahko tretja obravnava opravi na isti seji. V primeru, če so bili v obravnavi sprejeti amandmaji, se lahko tretja obravnava opravi po preteku v najmanj 7 dnevih od druge obravnave.</p> <p><b>Tretja obravnava:</b> (196.–197. člen) Opravi se razprava o celotnem predlogu zakona. Obravnava po posameznih členih je mogoča le pri tistih, katerim so bili sprejeti amandmaji v drugi obravnavi. Amandmaje sme predlagati 10 poslancev, poslanska skupina, matično delovno telo, vlada ali predlagatelj zakona. Mnenje o predlogu poda matično delovno telo. Državni zakon glasuje o predlogu v celoti.</p>	<p><b>Prva obravnava:</b> (121.–124. člen) Opravi se s posredovanjem zakonskega predloga poslancem s strani predsednika državnega zbora. V 15-ih dneh po posredovanju predloga zakona sme 10 poslancev zahtevati splošno razpravo o razlogih, ciljih in načelih zakona. Državni zbor odloči, ali je zakon primeren za nadaljnjo obravnavo ali ne. V primeru, če ni primeren, se zakonodajni postopek konča.</p> <p><b>Druga obravnava:</b> (126.–139. člen) Najprej se obravnava opravi v matičnem delovnem telesu o posameznih členih zakona, pri tem lahko povezane člene, poglavja zakona pri obravnavi združi. Znotraj obravnave na matičnem delovnem telesu smejo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo in vlada, kadar ni predlagateljica, vložiti amandmaje ali mnenje o njih. Na seji državnega zbora se opravi razprava o členih zakona, ki so amandmirani, pri tem sme poslanska skupina 10 poslancev ali vlada, kadar ni predlagateljica zakona, ponovno vložiti amandmaje. Po koncu razprave DZ, po preteku najmanj 24 ur od druge obravnave zakona glasuje o celotnem zakonu.</p> <p><b>Tretja obravnava:</b> (140. in 141. člen) Opravi se razprava o predlogu zakona v celoti in se o njem glasuje. Razprava je možna le o tistih členih, katerim so bili vloženi amandmaji s strani predlagatelja, vlade, kadar le-ta ni predlagateljica, ali poslanske skupine. Tretja obravnava se mora praviloma opraviti na prvi naslednji seji po drugi obravnavi predloga zakona.</p>

#### Vrste zakonodajnega postopka

Prenovljeni poslovnik iz leta 2002 je ohranil tri različne vrste zakonodajnega postopka, katere je predvideval tudi poslovnik iz leta 1993, torej redni, skrajšani, hitri oziroma nujni zakonodajni postopek. Spremembe rednega postopka so opisane v nadaljevanju pri spremembah v posamezni fazi zakonodajnega postopka, zato bom na tem mestu opisal samo spremembe skrajšanega in nujnega zakonodajnega postopka. Oba poslovnika navajata iste razloge, kdaj je možno sprejeti zakon po skrajšanem postopku, ki so navedeni v Preglednici

4.3. V novem poslovniku je dodan še en razlog, ki upošteva vključitev Slovenije v Evropsko unijo. Spremembe so v samih opravilih znotraj skrajšanega poslovnika. Stari poslovnik je predvideval obravnavo zakonskega predloga v vseh treh fazah na eni seji, po koncu prve faze pa je lahko vsak poslanec predlagal, da se predlog nadalje obravnava po rednem postopku (204a. člen PoDZ–93). Nasprotno novi skrajšani postopek ne predvideva prvega branja zakona, drugo in tretje branje pa se lahko opravi na isti seji, niti ne predvideva možnosti spremembe načina sprejemanja zakona iz skrajšanega v redni postopek (142. člen PoDZ–02). Razlike so tudi v možnosti vlaganja amandmajev, kjer je stari skrajšani postopek dovoljeval vlaganje amandmajev samo k členom sprememb in dopolnitev predloga zakona tako v drugem, kot tudi v tretjem branju. Novi skrajšani postopek pa predvideva vlaganje amandmajev samo do začetka tretjega branja.

Nujni zakonodajni postopek se ni bistveno spremenil. Natančneje so bili določeni razlogi, na podlagi katerih je upravičeno sprejeti zakon po nujnem postopku (glej Preglednico 4.3). Po novejšem nujnem postopku se ne opravi prvo branje zakona, drugo in tretje pa se opravi na isti seji (143. in 144. člen PoDZ–93), za razliko od starejšega nujnega postopka, kjer so se vsa tri branja izvedla na isti seji (201.–204. člen PoDZ–02). Določbe obeh poslovnikov omogočajo ustno vlaganje amandmajev, stari poslovnik omogoča vsakemu posameznemu poslancu, matičnemu odboru, predlagatelju in vladi, kadar ta ni predlagateljica, novi pa to pravico omejuje. Do vloženih amandmajev se mora na zahtevo državnega zbora opredeliti tudi matično delovno telo parlamenta.

#### **Faze zakonodajnega postopka**

S sprejetim poslovníkom v letu 2002 so bile uvedene pomembne spremembe v opravilih v posameznih zakonodajnih fazah. Prva faza obravnave zakona se po novem zakonodajnem postopku opravi le izjemoma, če to zahteva 10 poslancev, kjer se opravi splošna razprava (121. člen PoDZ–02), medtem ko se je v starem zakonodajnem postopku v prvi fazi opravila splošna razprava za vsak zakonski predlog posebej (183. člen PoDZ–93). Tudi druga faza obravnavanja zakona se je spremenila, saj po novem obravnava po posameznih členih zakona ni več možna na plenarnih zasedanjih parlamenta, kakor je to določal stari poslovnik parlamenta, ampak se le-ta opravi na matičnem delovnem telesu (126.–139. člen PoDZ–02). Na plenarnih zasedanjih smejo po novem vlagati amandmaje samo poslanska skupina, 10 poslancev, predlagatelj ali vlada, kadar ni predlagateljica, in še to samo na člene, ki so bili že amandmirani. Po določbah starega pravilnika so imeli pravico vlaganja amandmajev na



plenarnih sejah poleg navedenih še posamezni poslanci na katerikoli člen zakona (188.–195. člen PoDZ–93). Med poslovnikoma je še najmanj razlike v določbah o tretji fazi obravnave zakonskega predloga, kjer oba predvidevata, da se razprava opravi o celotnem predlogu zakona (196.–197. člen PoDZ–93 in 140.–141. člen PoDZ–02). Prav tako poslovnika omogočata razpravo o posameznih členih le, če so bili k njim vloženi amandmaji. Možnost vlaganja amandmajev po novem poslovniku nima več 10 poslancev in matično delovno telo, le-to pa so ohranili predlagatelj, vlada, kadar ni predlagateljica, in poslanska skupina. Po novem se tretje branje zakona izvede na prvi naslednji seji po drugi obravnavi.

## 5. poglavje

# **Oblikovanje dnevnega reda v poslovniški praksi**

---

Formalno zapisana pravila v poslovniku državnega zbora niso edina institucionalna ureditev, ki oblikuje dnevni red parlamenta. Poleg slednjih so pomemben dejavnik oblikovanja dnevnega reda predstavniškega doma tudi parlamentarni običaji oz. poslovniška praksa tolmačenja in izvrševanja zapisanih pravil. Zapisana pravila namreč pogosto ne morejo v celoti predvideti vseh možnih dogodkov v dinamičnem procesu parlamentarnega odločanja, prav tako pa lahko celo sama pravila omogočajo različne razlage zapisanih pravil. Iz tega razloga je pomembna vloga predsedujočega na sejah državnega zbora, ki skrbi za njihovo uveljavitev in interpretacijo ter Komisije za poslovnik državnega zbora, katere naloga je sprejeti razlago poslovniških določil, ki so se v praksi izkazala za sporna.

V naslednjem poglavju bom predstavil analizo mnenj političnih predstavnikov poslanskih skupin in mnenja strokovnih sodelavcev v državnem zboru o poslovniški praksi starega in novega poslovnika ter razlike med njima v tistih pravilih, ki določajo oblikovanje dnevnega reda državnega zbora. Podobno kot v primerjalni analizi vsebine poslovnikov bom izvrševanje poslovniških pravil ločil na pravila, ki neposredno določajo način oblikovanja dnevnega reda v parlamentu in prakso izvajanja pravil, ki je vplivala na sposobnost prevzemanja obsega tem na dnevnem redu. V analizi mnenj bom ločeno predstavil mnenja političnih predstavnikov, ki so predvsem podajali mnenja iz politične prakse delovanja parlamenta in nekatere sodbe o najbolj spornih spremembah poslovnika ter mnenja strokovnih sodelavcev, ki so predvsem pripomogli k pojasnitvi interpretiranja posameznih pravil in njihovega izvajanja v praksi. Intervjuji so bili izvedeni v okviru diplomske naloge v mesecu juniju leta 2006, podroben načrt in izvedba raziskovalnega načrta je priložena v prilogi naloge. Poleg slednjih si bom s pojasnitvijo stare poslovniške prakse pomagal tudi z referati, ki so jih prispevali strokovnjaki za razprave ob spremembah poslovnika državnega zbora.

### **5.1 Poslovniška praksa oblikovanja dnevnega reda**

---

#### ***Ravnanje z zakonskimi pobudami, ki urejajo podobno družbeno razmerje***

Pravila o ravnanju z zakoni, ki urejajo isto ali podobno vsebino po starem poslovniku (PoDZ-93), so omogočala predsedniku parlamenta veliko stopnjo arbitrarnega odločanja, saj ni bilo opredeljenih kriterijev, kako razumeti določilo o isti ali podobni vsebini (Mozetič 1999: 88). V praksi so si pri tej presoji predsednik parlamenta in strokovne službe pomagali

predvsem z naslovom zakona, če pa je naslov zakona zavestno prekrival vsebino zakonskega predloga, se je za namen presoje primerjala vsebina zakonov. Po mnenju večine intervjuvancev prakse zadrževanja zakona pred spremembo poslovnika s strani predsednika ni bilo, saj je že pravilo samo določalo, da se zakonodajni postopek zakona, ki ureja podobno ali isto vsebino ne prične, dokler ni končano zakonodajno odločanje predhodno vloženega zakona, ki ureja podobno vsebino. Predsednik bi namreč ravnal v nasprotju s poslovníkom, če bi vse zakone z isto vsebino uvrstil v obravnavo parlamentu (Mozetič 1999: 88). V nasprotju s starim, novi poslovnik (PoDZ–02) omogoča drugačno prakso ravnanja z zakoni, ki urejajo enako vsebino ali enako družbeno razmerje. Vsi zakoni, ki urejajo enako družbeno razmerje, so po prejemu predloga in presoje predsednika vloženi v zakonodajni postopek. V nadaljnji obravnavi teh zakonov je pomembna naloga matičnega delovnega telesa, ki sme odločiti, da bo obravnavo zakonov opravil skupaj, če je eden iz med predlogov vložen po nujnem postopku. Vendar sme le vlada predlagati sprejetje zakona po nujnem postopku, zato imajo predlogi vlade v tem primeru prednost. Posledično se je po novem poslovníku uveljavila praksa, da matično delovno telo izmed vsebinsko podobnih zakonov določi tistega, ki je vsebinsko najširši in se vanj vključijo morebitne rešitve drugih zakonov, s čimer matični odbor oblikuje predlog »hibridnega zakona«, ki ga predlaga v sprejem državnemu zboru. V primeru, če se matični odbor ne odloči za strnjen način obravnave predlogov zakona, se zakoni obravnavajo po vrstnem redu vložitve.

Pravila starega poslovnika so omogočala »blokada« odločanja. Posamezni intervjuvanci so izpostavili, da je parlamentarna opozicija v stari poslovni praksi pogosto poskušala onemogočiti odločanje o vladnih predlogih. Zakonski predlog je bilo namreč, kakor bom pojasnil v nadaljevanju, po starem poslovníku lažje vložiti, kot je to mogoče po novem. Zatorej se je v praksi dogodilo, da so poslanci vlagali po večje število zakonov z enako vsebino, z namenom zadržati ali odložiti odločanje o vladnem predlogu zakona.

Nov poslovnik ne le, da omogoča obravnavo predlogov zakona z enako vsebino hkrati, temveč ima vladni predlog zakona zmeraj tudi prednost pred drugimi v vrstnem redu obravnave. Praksa in pravilo je namreč, da se v primeru večjega števila podobnih zakonov vladni predlog obravnava zmeraj drugi po vrsti, ne glede na vrstni red vložitve. Posledično si vladna večina prizadeva za hitro dokončanje zakonodajnega postopka predloga, ki je pred vladnim, s čimer si omogoči možnost odločanja o vladnem zakonu. Takšno pravilo in praksa

se je oblikovala z namenom preprečiti možnost »blokade« vladnih zakonskih predlogov, s katerimi vlada želi urejati družbene razmere.

### **Preglednica 5.1: Analiza mnenj političnih predstavnikov in strokovnih sodelavcev o poslovniški praksi oblikovanja dnevnega reda**

	Mnenja političnih predstavnikov:	Mnenja strokovnih sodelavcev:
Ravnanje z zakonskimi pobudami, ki urejajo podobno družbeno razmerje:	<p>Naslov zakona ali njegova vsebina je bilo po starem poslovniku osnovno merilo za presojo iste ali podobne vsebine.</p> <p>Ni obstajala praksa namenskega zadrževanja zakona.</p> <p>Po starem poslovniku so določila omogočala blokado odločanja o vladnih predlogih z vlaganjem večjega števila zakonov.</p> <p>Novi poslovnik ne omogoča blokade odločanja o vladnih predlogih. Vlada je edina, ki lahko predlaga sprejem zakona po nujnem postopku. Predlog vlade je zmeraj drugi na vrsti, ne glede na vrstni red vložitve.</p>	<p>Po poslovniku je najpomembnejša razlika v pričetku zakonodajnega postopka. Po starem se zakonodajni postopek zakona s podobno vsebino ni pričel, dokler se ni končal postopek predhodno vloženega zakona, sedaj pa se zakonodajni postopek prične vsem zakonom po vrstnem redu vložitve.</p> <p>V novi praksi se pogosto na matičnem odboru oblikuje hibridni zakon, iz predlaganih zakonov s podobno vsebino.</p>
Ravnanje z zakonsko pobudo ob vložitvi:	<p>Večina vprašanih meni, da so pogoji, ki jih mora vsebovati vsak zakon korektni in dovolj natančno opredeljeni.</p> <p>Ločeno mnenje enega intervjuvanca, ki meni, da so ta pravila celo preveč natančno določena. Predlogi poslancev, državnega sveta in volivcev pogosto ne zmorejo izpolniti pogojev, predvsem v zahtevi oceniti finančne posledice in prikaza ureditve v najmanj treh evropskih državah.<sup>1</sup></p>	<p>V poslovniški praksi sta se za najbolj sporno izkazala dva pogoja glede ocenitve finančnih posledic, in prikaz ureditve v najmanj treh državah. Mnogi teh zahtev ne morejo v celoti izpolniti.</p> <p>Prikaz ureditve v evropskih državah se je v zakonskih predlogih specifičnih za Slovenijo pogosto izkazal za nepotrebnega.<sup>3</sup></p>
Vloga posameznih igralcev v parlamentu pri določanju dnevnega reda in programa dela parlamenta:	<p>V spremembi poslovnika se je vloga pri določanju programa dela in dnevnega reda povečala kolegiju, s tem posredno vladni večini. Zmanjšala se je predsedniku parlamenta.<sup>2</sup></p> <p>Opozicijske poslanske skupine imajo po novem možnost predlagati po eno točko dnevnega reda.</p> <p>Po novi poslovniški praksi se več odločitev o dnevnem redu in programu sprejema z večinskim glasovanjem in manj s soglasjem, kot je bilo to prej.</p>	<p>Dnevni red sej se odloča na podlagi sprejetih terminskih planov, o katerih odloča kolegij, zato se je težišče odločanja iz predsednika premaknilo k kolegiju, kjer so pa zastopane poslanske skupine.</p>

1. Sašo Peče

2. Kolegij predsednika določa tudi datum in čas seje matičnega delovnega odbora, na kateri le-ta obravnava posamezen zakonski predlog. Predsednik odbora pripravi sklic in dnevni red seje, na katerem morajo biti uvrščeni zakonski predlogi, ki jih je določil kolegij predsednika.

3. Miroslava Palhartinger

#### **Ravnanje z zakonsko pobudo ob vložitvi predloga**

Ob predložitvi predloga zakona oba poslovnik predvidevata, da predsednik parlamenta preveri, ali zakonska pobuda izpolnjuje vse zahtevane pogoje opredeljene v poslovniku. Nov poslovnik iz leta 2002 je natančneje določil način ocenitve finančnih posledic sprejetja zakona, in uvedel nov pogoj – prikaz ureditve v najmanj treh evropskih državah na podobnem področju. Večina intervjuvancev je menila, da so pogoji v poslovniku korektno zapisani in omogočajo vsem predlagateljem, da njihov predlog predsednik obravnava po enakih kriterijih. Kljub temu Sašo Peče meni, da so ta pravila celo preveč natančno opredeljena in da onemogočajo vlaganje večjega števila zakonskih pobud poslancem, državnemu svetu in 5.000 volivcem. V poslovniški praksi se je za izpolnjevanje dveh pogojev – ocenitev finančnih posledic zakona, in prikaz ureditve izkazalo za zelo zahtevno. Za izpolnitev teh dveh pogojev so potrebne specifične informacije, ki pa jih najpogosteje lahko pridobi samo vlada. Tako ima

samo vlada natančen celotni pregled o finančnem stanju države po posameznih področjih. Poslanci se z državnimi financami namreč seznanijo le enkrat v letu ob sprejemanju proračuna. Poleg tega samo vlada ob že sprejetem proračunu lahko zagotovi nova sredstva za izvajanje zakona s pomočjo prerazporeditev finančnih sredstev, iz proračunskih rezerv ali rebalansa proračuna, ki ga sme predlagati izključno vlada. Za prikaz ureditve v najmanj treh evropskih državah je podobno kot pri ocenitvi finančnih zahtev, potrebno je mnogo specifičnih strokovnih informacij in znanj s področja posamezne javne politike, ki jih tudi po mnenju intervjuvancev v Sloveniji v večji meri poseduje vlada kot državni zbor. Poleg slednjega se je v praksi izkazalo, da mnogi zakonski predlogi uvajajo določeno javno politiko, ki je posebnost za Slovenijo. V teh primerih se je določilo o obveznem prikazu ureditve v najmanj treh evropskih državah izkazalo za nepotrebno, vendar takšne situacije oblikovalci poslovnika niso predvidevali. V praksi se je uveljavilo, da mora predlagatelj zakona utemeljiti, zakaj je predlagana javna politika posebnost za Slovenijo.

#### **Vloga posameznih igralcev v parlamentu pri določanju dnevnega reda in programa dela**

Spremembe poslovnika so v veliki meri spremenila razmerja vlog in formalne moči v odločanju o programu dela in dnevnih redov sej parlamenta. Na podlagi pravil je formalno moč o odločanju o dnevnem redu pridobil kolegij predsednika parlamenta, ki odloča o vrstah zakonodajnega postopka, izrednih sejah in terminskem planu obravnave zakona, na podlagi katerega predsednik predlaga dnevni red sej. Poleg slednjega kolegij odloča tudi o datumih in času seje matičnih delovnih teles. Dejansko moč v odločanju pa so pridobile poslanske skupine, predvsem tiste, ki sestavljajo parlamentarno večino. Kolegij predsednika namreč poleg predsednika in podpredsednikov parlamenta sestavljajo vodje poslanskih skupin, ki odločitve sprejemajo s kvalificirano večino. Dodatno formalno moč pri oblikovanju dnevnega reda so prejele tudi opozicijske stranke, ker ima vsaka možnost predlagati državnemu zboru v obravnavo po eno točko dnevnega reda.

V novi poslovniški praksi se je predvsem izkazalo, da se odločitve o dnevnem redu parlamenta v večji meri s strani predsednika parlamenta prepuščajo v odločanje kolegiju, kjer se sprejmejo največkrat s preglasovanjem. Po mnenju Stanislava Brenčiča v primerjavi s preteklo prakso po starem poslovniku predsedniki parlamenta v manjši meri poskušajo sprejeti odločitve na podlagi iskanja konsenza ali večstranskega posvetovanja s poslanskimi skupinami in strokovnimi službami, saj kolegij po starem poslovniku namreč ni odločal, ampak je služil kot posvetovalno telo predsednika, ki je moral odločitve sprejeti sam. Ravno nasprotno pa Tone Anderlič vidi v tem okrepitve položaja predsednika in racionalizacijo

vodenja državnega zbora, saj po novi poslovniški praksi predsednik lažje predvidi, kakšen dnevni red bo sprejemljiv za parlamentarno večino. Posledično danes državni zbor na svojih plenarnih zasedanjih porabi nekaj ur za določanje dnevnega reda seje, medtem ko je po stari poslovniški praksi za to porabil cel dan.

## **5.2 Druga pomembna pravila oblikovanja dnevnega reda in poslovniška praksa**

---

### ***Praksa uveljavljanja pravil o nujnem in skrajšanem postopku***

O spoštovanju pravil, kdaj se lahko zakon sprejema po nujnem ali skrajšanem postopku večina intervjuvancev meni, da v poslovniški praksi do sedaj pravila niso bila dosledno spoštovana. Prav tako menijo, da niti spremembe poslovnika kljub jasnejšim pravilom niso doprinesle k njihovemu doslednejšemu spoštovanju. Podobno menijo o razpisovanju izrednih sej. Glavni razlog vidijo v volji vladne večine, ki želi posamezen zakon sprejeti po nujnem ali skrajšanem postopku. Najbolj pogosto se sprejemanje zakona po nujnem postopku neupravičeno utemeljuje z določilom, da se s tem zakonom preprečujejo nepopravljive posledice delovanja države. V samih pravilih ni jasno, katere so tiste posledice delovanja države, in v kakšni meri morajo biti, da je sprejem zakona po nujnem postopku po pravilih legitimen. Druga dva pogoja, na podlagi katerih je upravičeno sprejeti zakon po nujnem postopku – v primeru varnostne ogroženosti ali v primeru naravnih nesreč, namreč ne dopuščata tako »odprte« interpretacije. Podobno »odprto« interpretacijo dopuščajo pogoji za izredno sejo, saj ni povsem natančno določeno, kdaj natančno nastopijo pogoji za obravnavo zadev, ki jih ni mogoče odlagati in pravočasno uvrstiti na dnevni red prve redne seje (Mozetič 1999: 90–91). Prekomerno sprejemanje zakonov po nerednih postopkih in na izrednih sejah, namreč zmanjšuje legitimnost odločitev državnega zbora ter države kot celote. Pogosto je namen vladne večine s hitrim sprejemanjem zakonov namreč tudi poskus, da se vladna večina izogne razpravi v parlamentu in onemogoči možnost zainteresirani javnosti vključitev v proces sprejemanja zakona, opoziciji pa onemogoči čas za pripravo na razpravo v parlamentu. Poslovník namreč v rednem postopku omogoča razpis predhodne razprave o namenih in rešitvah zakona ali sodelovanje predstavnikov zainteresirane javnosti pri obravnavi zakona na matičnem delovnem odboru.

Večina intervjuvancev izmed političnih predstavnikov je bila mnenja, da je bilo v preteklih dveh mandatih državnega zbora od leta 1996 do 2004 upravičeno sprejemanje velikega števila zakonov po nujnem in skrajšanem postopku na izrednih sejah, tudi v primerih, kadar bi bilo

zaradi vsebinske zahtevnosti in pomembnosti zakona primerneje sprejeti zakon po rednem postopku. Potreba po prevzemu obsežnega pravnega reda Evropske unije za zagotovitev članstva Slovenije v skupnosti, po njihovem mnenju, opravičuje odmik poslovne prakse od pravil o nujnem in skrajšanem postopku, ter izrednih sej v tem obdobju. Ocenjujejo pa, da sedaj ni več takšnih potreb, ki bi upravičevale podobno poslovniško prakso.

### **Praksa v zakonodajnem postopku**

Zakonodajni postopek, kakor ga je predvidel stari poslovnik, je bil pogosto ocenjen kot neracionalen in neučinkovit. Opravila v posameznih branjih so se ponavljala, omogočeno je bilo vlaganje velikega števila amandmajev, ki so pogosto v številu presegli število členov predlaganega zakona. Vlada je imela tudi možnost po drugem branju zakon v skladu s sklepi državnega zbora dopolnjevati, kar je posledično privedlo do prakse, da je vlada, računajoč na možnost popravljanja, vlagala nedorečene zakonske predloge. (Velišček 1999: 143–144).

S spremembo poslovnika se je pričakovalo, da se bo v praksi zakonodajnega postopka povečala vloga matičnega delovnega telesa in strokovnih služb DZ. Vendar kljub temu v praksi vsebinsko odločanje o zakonu še zmeraj obvladujejo poslanske skupine iz parlamentarne večine. Pogosto se racionalne ter primernejše rešitve strokovnih služb in opozicijskih poslanskih skupin od predlaganih ne upoštevajo, zato poskušajo slednji ponovno predlagati rešitve z vlaganjem amandmajev na plenarnih sejah. Iz tega vidika matično delovno telo ne opravlja v polni meri svoje funkcije, kot je zamišljeno v poslovniku, kjer se bi morala opraviti podrobna vsebinska razprava zakona po členih, na podlagi katerih bi državni zbor kasneje odločal. Upoštevanje vloge strokovnih služb v zakonodajnem postopku bi morala biti tudi večje, saj v novi zakonodajni praksi predlagatelj ne more več dopolnjevati svojega predloga z vsebinskega, kot tudi pravno-tehničnega vidika, s čimer se uveljavlja načelo parlamentarnega »lastništva« nad vloženim predlogom. Naloga strokovnih služb parlamenta je, da s strokovnega vidika pripomore k vsebinsko kvalitetnejšemu in pravno-tehnično izpopolnjenemu predlogu, vendar o njihovi vlogi med intervjuvanci ni enotnega mnenja. Nekateri menijo, da se mnenja strokovnih služb upoštevajo, drugi menijo, da se večinoma njihova mnenja odrivajo na stran, tretji pa so prepričani, da so strokovne službe povsem podrejene volji parlamentarne večine.

## Preglednica 5.2: Analiza mnenj političnih predstavnikov in strokovnih sodelavcev o drugih pomembnih pravilih in poslovniški praksi

<p>Praksa uveljavljanja pravil o nujnem in skrajšanem postopku ter razpisovanju izrednih sej:</p>	<p>Pravila, ki določajo, katere zakonske predloge je mogoče sprejeti po nujnem in skrajšanem postopku v stari in novi poslovniški praksi niso bila dosledno spoštovana.</p> <p>Pri tem je pomembna volja večine, ki želi posamezen zakon uvrstiti v skrajšani ali nujni postopek.</p> <p>Podobno velja za pravila o razpisovanju izrednih sej.</p> <p>Spremembe poslovnika niso doprinesle k njihovem doslednejšemu spoštovanju.</p> <p>Uporaba skrajšanega ali nujnega postopka v preteklih mandatih se v veliki meri opravičuje s prevzemanjem evropskega pravnega reda v Sloveniji.</p>	<p>Novi poslovnik dokaj natančno določa, kdaj je mogoče sprejeti zakon po nujnem ali skrajšanem postopku. Pri tem ni prišlo do bistvenih sprememb v poslovniku. V skrajšanem postopku je dodano samo novo določilo o manjših spremembah zakonov, ki zadevajo EU.</p> <p>Največ različnih interpretacij pri pogojih za nujni postopek omogoča določilo o preprečitvi težko popravljivih posledicah delovanja države.</p> <p>Pravila o razpisovanju izrednih sej se niso bistveno spremenila.</p>
<p>Praksa v zakonodajnem postopku:</p>	<p>Z novim poslovníkom se je pričakovala večja vloga strokovnih služb in matičnih odborov, predvsem v drugem branju zakona, vendar imajo tudi v razpravah na delovnih odborih še zmeraj ključno vlogo poslanske skupine iz parlamentarne večine.</p> <p>Pogosto se amandmaji, ki zaradi volje večine niso bili sprejeti na matičnem delovnem telesu, prenesejo na plenarno zasedanje zbora.</p>	<p>Državni zbor prevzame »lastništvo« nad zakonom. Vlada po novem poslovníku ne more več vlagati amandmajev na zakone, pri katerih je bila sama predlagateljica.</p> <p>Povečala se je vloga strokovnih služb DZ, ki morajo po obravnavi zakona na delovnem telesu pripraviti zakon za tretje branje. Pred tem se je zakon vrnil k vladi, ki ga je morala dopolniti v skladu s sklepi DZ.</p> <p>Želje po spremembi zakona, ki bi vladi ponovno dovoljeval vlaganje amandmajev v drugem branju na svoje predloge.</p>
<p>Praksa prekinitve plenarnih sej:</p>	<p>Prejšnji poslovnik je omogočal večje število prekinitvev sej, ki pogosto niso bile upravičene, ker jih je opozicija uporabljala za drugačne namene kot za posvetovanje.</p> <p>Novi poslovnik prav tako omogoča različno interpretacijo, koliko se sme prekiniti seja ob eni točki dnevnega reda.</p>	<p>Prekinitve sej so bile po starem poslovníku mnogo bolj nepredvidljive.</p> <p>Glavni razlog za prekinitvev sej po stari poslovniški praksi je bila pogosta nesklepčnost državnega zbora, ker se je na glasovanje o zakonu prešlo takoj po razpravi o njem. Danes je prekinitvev manj, ker glasovanje poteka zmerja ob koncu dneva.</p>
<p>Praksa omejevanja časa za razpravo in replik v razpravi:</p>	<p>Omejevanje časa za razpravo je upravičeno, saj pogosto sedaj čas, ki je bil namenjen za razpravo, ostane neporabljen.<sup>1</sup></p> <p>Omejevanje določil o replikah je upravičeno, ker so se v preteklosti pogosto zlorabljale za vsebinske razprave in populistične razprave.<sup>1</sup></p>	<p>Časovne omejitve razprav in replik so prispevale k učinkovitejšemu organiziranju sej in dela parlamenta. Po starem poslovníku so seje namreč trajale v povprečju po dva do tri tedne, po novem trajajo en teden.</p>

1. Sašo Peče meni, da je vsakršno omejevanje razprave neupravičeno.

### Praksa prekinitvev plenarnih sej

Po mnenju intervjuvancev je prejšnji poslovnik omogočal večje število prekinitvev sej, ki pogosto niso bile upravičene, ker jih je opozicija uporabljala za drugačne namene kot za posvetovanje. Seje so bile prav tako pogostejše prekinjene kot sedaj zaradi nesklepčnosti državnega zbora. Državni zbor je namreč po opravljeni razpravi v posamezni točki dnevnega reda prešel na glasovanje, vendar, ko je zbor glasoval, pogosto poslancev, ki jih razprava ni zanimala, ni bilo v dvorani ob preverjanju sklepčnosti. Tako je moral predsedujoči prekiniti sejo, da so se poslanci zbrali in zagotovili sklepčnost zbora za odločanje. Po novem poslovníku se glasuje zmeraj ob koncu dneva, poleg tega so seje časovno bolj dosledno



načrtovane in izpeljane, zato poslanci danes vedo, kdaj bo zbor prešel na glasovanje in s tem s svojo prisotnostjo v dvorani zagotovijo sklepčnost parlamenta, zato se danes plenarna zasedanja parlamenta iz tega razloga ne prekinjajo pogosto.

Kljub novim pravilom, ki omejujejo možnost prekinitve sej, se je v poslovniški praksi izkazalo pravilo, kolikokrat sme posamezna poslanska skupina zahtevati prekinitve seje pri glasovanju za sporno. O izvajanju pravila je mogoče več različnih interpretacij. Postavlja se vprašanje, ali sme samo ena poslanska skupina, ali več poslanskih skupin zahtevati prekinitve seje. Ali sme poslanska skupina, ki ni zahtevala prekinitve seje, po prekinitvi zaradi nastanka novih dejstev ponovno zahtevati prekinitve seje? O tem vprašanju naj bi tudi Komisija za poslovnik državnega zbora v kratkem odločila o njeni uradni razlagi.

### **Praksa omejevanja časa za razpravo in replik v razpravi**

Časovne omejitve razprav in omejitev replik so po mnenju intervjuvancev prispevale k učinkovitejšemu organiziranju sej in dela parlamenta. Večina političnih predstavnikov jih je ocenila kot upravičene, saj so pravila v večji meri omogočala razpravo poslancem o temah izven vsebine predlaganih zakonov. Možnosti neomejene razprave in neomejenega števila replik so se predvsem uporabljale za merjenje moči med političnimi strankami v parlamentu in ne za vsebinsko razpravo o zakonu. Predvsem možnost instituta replike se je v stari praksi uporabljala za razpravo med poslanci in ne za namen podajanja popravka, če je posamezni govorec napačno navajal govore drugih. Posledično so seje po starem poslovniku trajale po dva ali tri tedne, po novem pa trajajo en teden.

Kljub doprinosu k učinkovitosti dela parlamenta pa je predvsem Sašo Peče menil, da so vsakršne omejitve razprave neupravičene. Alojz Sok pa je bil mnenja, da so sedaj z vsebinskega vidika razprave na plenarnih zasedanjih veliko bolj okrnjene kot nekdanje. V praksi se je po spremembi pravil sedaj izkazalo, da poslanci zaradi uvedenih omejitev v večji meri uporabljajo institut obrazložitve glasov za razpravo med poslanci in ne za obrazložitev svojega glasu. V času glasovanja ob koncu dneva so namreč prisotni vsi poslanci v dvorani, vključno s tistimi, ki jih sicer vsebinska razprava o zakonu ni zanimala in pri njem niso sodelovali, vendar zaradi časovne omejitve možnosti obrazložitve glasov zloraba instituta ne povzroča podaljševanja sej. V delovanju parlamenta se je izkazalo, da se v sedanji praksi predsednik parlamenta v odločitvah, pomembnih za dnevni red zbora, v večji meri opira na poslanske skupine iz parlamentarne večine, ki odločajo v kolegiju, kar v parlamentarnih političnih sistemih, kjer so vlade in predsednik parlamenta izvoljeni iz parlamentarne večine,

ni ni neobičajno. Vladne poslanske skupine so namreč zavezane k izpolnjevanju koalicijskega programa, ki ga v obliki predlaganih zakonov izvršuje vlada. Zatorej bodo v parlamentarnem odločanju o dnevnem redu koalicijske poslanske skupine prednostno odločale o vladnih predlogih, kar posledično zmanjšuje vlogo parlamenta kot javno-političnega igralca, ki avtonomno oblikuje lasten dnevni red. Moč večine v parlamentu pa je predvsem odvisna od koalicijske in strankarske discipline. Kot demokratična protiutež prevladi vladnih poslanskih skupin pri določanju dnevnega reda sej, smejo tudi opozicijske skupine predlagati po eno točko dnevnega reda, ki jo mora predsednik uvrstiti na sejo, s čimer je posredno priznana prevlada poslanskih skupin kot pomembnega igralca znotraj parlamenta.

## 6. Sklep

---

V uvodu naloge je bila postavljena hipoteza, da *nezmožnost odložiti ali zadržati odločanje o zakonskih predlogih vlade v novem poslovniku državnega zbora pri določanju dnevnega reda parlamenta, zmanjšuje njegov vpliv v procesu odločanja o javnih politikah*. Hipoteza temelji na predpostavki o vplivu parlamenta v procesu oblikovanja javnih politik, ki je odvisen od njegove možnosti amandmirati ali zavrniti zakonske predloge vlade (Norton 1991), torej odločati o predlaganem zakonu ali o njem ne odločati, z zadrževanjem ali odlaganjem sprejetja odločitve, z uporabo institucionalnih pravil parlamentarnega odločanja (Bachrach in Baratz 1970). Vloga parlamenta pri odločanju o javnih politikah v demokratičnih družbah naj bi bila v zatonu, saj predstavniško telo služi le za formalno sprejemanje in legitimizacijo že sprejetih odločitev med predstavniki družbenih elit, ki zavzemajo ključna mesta v izvršni oblasti. Zatorej vlada v večji meri prevladuje v številu predlaganih zakonov med vsemi predlagatelji in posledično določa dnevni red parlamenta, ki predstavlja eno izmed institucionalnih list prednostnih predlogov v urejanju javno-političnih problemov, zato se med drugimi procesi odločanja vpliv posameznega javno-političnega igralca v javno-političnem procesu izkazuje tudi v določanju dnevnega reda posameznih institucij.

Formalni dnevni redi posameznih državnih institucij se oblikujejo na podlagi formalne in neformalne institucionalne ureditve, kar omogoča stabilnost in predvidljivost odločanja o uvrščanju tem na dnevni red. V slovenskem parlamentu so formalna pravila vključena v poslovnik državnega zbora. Analiza vsebine pravil in poslovniške prakse, s katero sem želel preveriti hipotezo o možnostih parlamenta, odložiti ali zadrževati odločanje o uvrščanju zakonskih predlogov na dnevni red, po novem poslovniku v primerjavi s starim, je izhajala iz dveh dejavnikov, ki vplivajo na omejenost predlogov na dnevni red vsake institucije. Prvi dejavnik je mobilizacija pristranskosti, ki jo predstavlja vsaka institucija, drugi dejavnik pa je omejenost vsake človeške organizacije v sposobnosti obravnavati samo določen obseg javno-političnih vprašanj. V analizi sem se torej omejil na možnost izvrševanja pristranskosti parlamenta v razmerju do vlade, z odlaganjem in zadrževanjem odločanja o vladnih predlogih na podlagi pravil in na funkcionalno sposobnost obravnavati večji ali manjši obseg zakonskih predlogov v zakonodajnem odločanju, ki ga opredeljujejo pravila in poslovniški običaji.

Spremembe pravil v odločanju o dnevnem redu državnega zbora, ki omogočajo mobilizacijo pristranskosti, so v novem poslovniku, v primerjavi s starim poslovnikom, zmanjšale

možnosti parlamenta odložiti ali zadrževati vladne predloge, torej ima parlament manj možnosti o njih ne odločati. Pri tem je ključno pravilo, ki ureja ravnanje z zakonskimi predlogi, ki urejajo isto družbeno razmerje. Po novih pravilih predsednik parlamenta vse zakone s podobno ali isto vsebino posreduje poslancem, s čimer se prične zakonodajni postopek o predlogu in s se tem uvrsti na dnevni red parlamenta. Pred tem predsednik ni smel posredovati predloga v zakonodajni postopek, če je parlament že odločal o pobudi s podobno ali enako vsebino. Posledično predlog ni bil uvrščen na dnevni red parlamenta in o njem se ni pričelo zakonodajno odločanje. Tako so lahko na podlagi prejšnjih pravil poslanci ali poslanske skupine z vlaganjem večjega števila zakonskih predlogov pred vladnim preprečevale ali odlagale odločanje o vladnih predlogih, kar se je tudi dogodilo v praksi. Prav takšno »blokado« odločanja o vladnih predlogih preprečuje pravilo, ki po novem poslovniku omogoča obravnavo podobnih zakonov skupaj, če je eden izmed njih vložen po nujnem postopku. Vendar sme nujni postopek predlagati le vlada, ki ima v parlamentu zagotovljeno parlamentarno večino. V pretekli poslovniški praksi se je namreč izkazalo, da pravila o sprejemanju zakonov po nujnem postopku niso bila dosledno upoštevana, kadar je bilo hitro sprejetje zakona v interesu vlade in parlamentarne večine. Poleg slednjega pravila »blokado« vladnih predlogov preprečuje tudi določilo, da v primeru kadar je v redni postopek vloženih večje število podobnih predlog, je vladni predlog zmeraj drugi v vrstnem redu obravnave. Pravila v novem poslovniku ne le onemogočajo možnost odlagati ali zadrževati uvrstitev vladnih predlogov na dnevni red parlamenta, temveč dajejo prednost njenim predlogom pred drugimi.

Z novim poslovnikom so se spremenila tudi razmerja moči med posameznimi telesi znotraj državnega zbora pri določanju dnevnega reda. S preoblikovanjem kolegija predsednika iz posvetovalnega telesa predsednika v telo, ki odloča o zadevah, pomembnih za proces oblikovanja dnevnega reda, so v parlamentarni praksi poslanske skupine pridobile največ moči. Kolegij namreč sestavljajo predstavniki poslanskih skupin, kjer odločajo o programu dela, vrstah postopka in izrednih sejah s kvalificirano večino. Pred tem je predsednik parlamenta o vseh zadevah odločal sam, sedaj pa odloča samo še o predlogu seje dnevnega reda.

V parlamentarni praksi se je pravilo, ki določa pogoje za vložitev zakona izkazalo za pomembnejše, kot je razvidno iz analize vsebin pravil. Iz tega razloga ga niti sam nisem vključil v analizo vsebine, saj sprememba v vsebini pravila v novem poslovniku ni velika. Po

novem so namreč natančneje opredeljene zahteve po opredelitvi finančnih posledic sprejetja zakona in na novo se zahteva prikaz ureditve družbenega razmerja, ki ga ureja zakon v treh evropskih državah. Pravilo neposredno omogoča prednost vladi pri vlaganju zakonov pred poslanci, državnem svetu in 5.000 volivci, ki nimajo tolikšnega dostopa in ne posedujejo dovolj strokovnega znanja ter informacij s področja javnih financ in ureditve družbenih vprašanj v drugih evropskih državah. Iz parlamentarne prakse se je izkazalo, da je dostop in posedovanje tega znanja ter informacij, pomemben dejavnik pri omejevanja dostopa do dnevnega reda parlamenta, ki državnemu zboru zmanjšuje njegov vpliv v procesu oblikovanja javnih politik.

### **Preglednica 6.1: Ugotovitve o oblikovanju dnevnega reda v parlamentu**

<b>Dejavnik mobilizacije pristranskosti</b>	<b>Dejavnik sposobnosti obravnavanja določenega obsega tem</b>
<p>Na podlagi prejšnjih pravil so lahko poslanci ali poslanske skupine z vlaganjem večjega števila zakonskih predlogov pred vladnim preprečevale ali odlagale odločanje o vladnih predlogih, kar se je tudi dogodilo v praksi. Danes pravila preteklo prakso ne omogočajo več.</p> <p>»Blokado« odločanja o vladnih predlogih preprečuje pravilo, ki po novem omogoča obravnavo podobnih zakonov skupaj, če je eden iz med predlogov vložen v nujni postopek, in pravilo, ki pravi, da je v primeru večjega števila zakonov s podobno vsebino vladni predlog zmeraj drugi v vrstnem redu obravnave.</p> <p>S preoblikovanjem kolegija predsednika, iz posvetovalnega telesa predsednika v telo, ki odloča o zadevah, pomembnih za proces oblikovanja dnevnega reda, so v parlamentarni praksi poslanske skupine pridobile največ moči.</p> <p>Pravilo o elementih predloga zakona neposredno omogoča prednost vladi pri vlaganju zakonov pred poslanci, državnem svetu in 5.000 volivci, ki nimajo tolikšnega dostopa, in ne posedujejo dovolj strokovnega znanja ter informacij.</p>	<p>Spremembe pravil so doprinesle k racionalnejšemu in učinkovitejšemu zakonodajnemu odločanju; sedaj plenarne seje trajajo en teden, po stari praksi pa so trajale dva ali tri tedne.</p> <p>Prva faza zakonodajnega postopka se izvede samo na zahtevo 10-ih poslancev, vsebinska razprava po členih zakona je predvidena samo na matičnem delovnem telesu, možnosti vlaganja amandmajev so omejene, prav tako pa je omejena možnost prekinitve sej, omejen je tudi čas za razpravo poslancev in možnost replik.</p> <p>Z racionalizacijo zakonodajnega postopka je državni zbor, v primerjavi s starim poslovnikom, povečal svoj obseg zmožnosti obravnave zakonodaje. Posledično ni več potrebe po »odprti« interpretaciji pravil.</p>

Pravila zakonodajnega postopka in njihovo izvrševanje so v procesu oblikovanju dnevnega reda pomembna tudi z vidika sposobnosti parlamenta, da v določenem obdobju obravnava večji ali manjši obseg zakonskih predlogov. Spremembe poslovnika so se med drugim zgodile tudi zato, ker je zakonodajni postopek po poslovniku iz leta 1993 po mnenju političnih predstavnikov, stroke in Evropske komisije imel preveč »ozkih grl«, ki niso dovolj hitro prepuščala sprejetje zakonodaje. Po novem poslovniku so nekaj teh odpravili – tako se prva faza zakonodajnega postopka izvede samo na zahtevo 10-ih poslancev, vsebinska razprava po členih zakona je predvidena samo na matičnem delovnem telesu, možnosti vlaganja amandmajev so omejene, prav tako pa je omejena možnost prekinitve sej, omejen je tudi čas za razpravo poslancev in možnost replik, ter o večini zadev v zvezi s programom dela odločitve sprejema kolegij predsednika (v nasprotju s starimi pravili). Pri tem je večina političnih predstavnikov menila, da so bile spremembe upravičene in so doprinesle k

boljšemu delu državnega zbora. Poleg slednjih sprememb se je z odpravo možnosti, da vlada vlaga amandmaje k svojim predlogom, tudi vzpostavilo jasnejše razmerje med državnimi zborom in vlado, s katerim parlament prevzame »lastništvo« nad zakonodajnim predlogom. Iz tega vidika so spremembe pravil doprinesle k racionalnejšemu in učinkovitejšemu zakonodajnemu odločanju; nenazadnje sedaj plenarne seje trajajo en teden, po stari praksi pa so trajale dva ali tri tedne. Posledično je državni zbor z racionalizacijo zakonodajnega postopka v primerjavi s starim poslovníkom povečal svoj obseg zmožnosti obravnave zakonodaje. Sposobnost obravnavanja določenega obsega zakonskih predlogov je z vidika odlaganja ali zadrževanja zakonskih predlogov pomembna, saj če je ta sposobnost manjša, bo parlament v razmerju do vlade s povsem funkcionalnega vidika svojega delovanja prepuščal manjše število zakonov, in s tem zavlačeval odločanje o njenih predlogih, kar pa ne pomeni, da s tem povečuje svoj vpliv. V zadnjih mandatih se je predvsem pri prevzemanju evropske zakonodaje izkazalo, da v tem primeru poskuša vladna večina povečati prepustnost parlamentarnega odločanja z uvrščanjem predlogov po skrajšanem ali nujnem postopku in na izrednih sejah, tudi če ti predlogi ne ustrezajo pogojem določenim s poslovníkom. S sporazumom celotne demokratične politične elite, pa je postalo nedosledno upoštevanje teh pravil celo upravičeno, saj je prevzem skupnega pravnega reda predstavljal za državo pomemben cilj za dosego članstva v Evropski uniji. V drugačnih okoliščinah bi morda bile takšne odločitve obravnavane kot nelegitimne, saj se s prekomerno »odprto« interpretacijo pravil glede uporabe skrajšanih ali nujnih postopkov v praksi, onemogoča učinkovitejše programiranje in organiziranje dela parlamenta, ter transparentnost oblikovanja dnevnega reda parlamenta. Posledično se s tem zmanjšuje vpliv parlamenta na oblikovanje lastnega dnevnega reda, ki je v večji meri obremenjen z vladnimi predlogi.

Možnosti državnega zbora, da vladne predloge odloži ali zadrži v procesu oblikovanja dnevnega reda, so se s spremembo poslovníka leta 2002 zmanjšale, s tem pa tudi posledično vloga parlamenta v odločanju o javnih politikah. Po sedanjih pravilih ni možno zadrževanje predlogov zaradi iste ali enake vsebine, saj je možno zakonske predloge s podobno vsebino obravnavati skupaj, ali pa je vladni predlog vedno drugi v vrstnem redu obravnave, ne glede na vrstni red vložitve zakonov. O pomembnih zadevah za oblikovanje dnevnega reda odloča kolegij predsednika, v katerem imajo večino vladne poslanske skupine, ki zagotavljajo prednost vladnim predlogom. Pomembno prednost vladnim predlogom pa daje tudi pravilo, ki določa, kaj mora vsebovati vsak zakonski predlog. Poleg slednjih, dejavnik na zmanjšano možnost parlamenta zadrževati odločanje o vladnih predlogih, vpliva tudi prenovljen

zakonodajni postopek, ki v določenem času omogoča vladni večini sprejetje večjega obsega zakonodaje kot starejši postopek, brez potrebe po »širši« interpretaciji pravil o nujnih in skrajšanih postopkih in izrednih sejah.

Z institucionalno spremembo pravil in običajev, je državni zbor okrepil značaj celotnega političnega odločanja v Sloveniji, kot ga opisuje demokratični elitizem, ker daje prednost pri oblikovanju dnevnega reda državnega zbora vladnim zakonskim predlogom, ki jih oblikujejo nosilci izvršne oblasti, torej vladajoča politična in administrativna elita, ki poseduje specifične strokovne informacije in znanje. Spremembe so bile sicer del evropeizacije slovenskih političnih institucij (Fink Hafner 2006), ki so se morale z vključevanjem Slovenije v Evropsko unijo prilagoditi novemu okolju. Vendar se spremembe ne bi dogodile, če ne bi bilo konsenza o potrebnem izboljšanju institucionalne ureditve zakonodajnega odločanja med politično elito. Neučinkovitost stare institucionalne ureditve je sicer politična elita poskušala reševati s »širšo« interpretacijo pravil, ki določajo pogoje o nujnem in skrajšanem postopku, vendar pa je kljub temu kasneje to ureditev spremenila.

Kljub dejstvu, da se politično odločanje izvaja skozi odločanje, neodločanje in manipulacijo s prednostnimi interesi, se je ob analizi zakonodajnih pravil in parlamentarnih običajev potrebno tudi nujno vprašati, ali je uporaba pravil odločanja z namenom odlagati ali zadrževati odločanje, resnično najbolj učinkovitejše in demokratično sredstvo izvrševanja vplivanja parlamenta v procesu oblikovanja javnih politik. Zagotovo na to vprašanje predvsem od predstavnikov političnih strank ne bi pridobili enotnega odgovora, saj je parlamentarno odločanje politični proces. Zaradi tega je odgovor na to vprašanje odvisen predvsem od pozicije javno-političnih igralcev v razmerjih moči. Nenazadnje ostanejo državnemu zboru še zmeraj možnosti amandmirati ali zavrniti vladne predloge, in drugi instituti izvrševanja vpliva v javno-političnem procesu, ki v večji meri sledijo načelom sodobnega parlamentarnega odločanja.

## 7. Literatura

---

- Bachrach, Peter, Morton S. Baratz (1970): *Power and Poverty*. Oxford University Press, New York.
- Bachrach, Peter, Elihu Bergman (1973): *Power and Choice, The Formulation of American Population Policy*. Lexington Books, Lexington.
- Cobb, Roger W, Charles D. Elder (1972): *Participation in American Politics, The Dynamics of Agenda-Building*. Allyn and Bacon Inc., Boston.
- Dery, David (2000): Agenda *Setting and Problem Definition*. V: Policy Studies, Let 21, št. 1, str. 37-47
- Dye, Thomas R. (1995): *Understanding Public Policy, Eighth Edition*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Eyestone, Robert (1978): *From Social Issues to Public Policy*. John Wiley&Sons, Inc., United States of America.
- Fink Hafner, Danica (1998): *(Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer*. V: Teorija in praksa, Let 35 št.5, str. 830-549
- Fink Hafner, Danica (2006): *National Coordination of EU Policy in Slovenia*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Grdešić, Ivan (1995): *Političko odlučivanje*. Alinea, Zagreb.
- Gunn, Hogwood (1984): *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, New York.
- Ham, Cristopher, Michael Hill (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Harvester Wheatsheaf, New York.
- Igličar, Anton (1991): *O treh načelih parlamentarnega zakonodajnega postopka*. V: Kranjc, Stane in Berni Strmčnik (ur.): *Parlamentarizem: Dileme in perpektive*, 149-156. Politološki dnevi Ankaran '91, Ankaran.
- Igličar, Anton (2000): *Poslovniški vidiki zakonodajnega postopka*. V: Krašovec, Tatjana (ur.): *Razvoj slovenskega parlamentarizma*, 166-173. Državni zbor RS, Ljubljana.
- Judge, David (1990): *Parliament and Interest Representation*. V: Rush, Michael (ur.): *Parliament and Pressure Politics*, 18-44. Claredon Press, Oxford.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harper Collins College Publishers, New York.



- Krašovec, Alenka (2000): Moč v političnih strankah. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Krašovec, Alenka (2002): Oblikovanje kulturnih politik v Sloveniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana. Doktorska dizertacija.
- Krašovec, Tatjana (2006): Sodelovanje med državnim zborom in vlado Republike Slovenije po vključitvi v Evropsko unijo – prve izkušnje. V: Haček, Miro, Drago Zajc (ur.): Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji, 277-294. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Krašovec, Tatjana (2000): Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije. V: Krašovec, Tatjana (ur.): Razvoj slovenskega parlamentarizma, 174-199. Državni zbor RS, Ljubljana.
- Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer (2002): Proces oblikovanja dnevnega reda. V: Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (ur.): Analiza politik, 29-48. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Lukes, Steven (1993): Three Distinctive Views of Power Compared. V Hill, Michael (ur.): The Policy Process: A Reader, 50-58. Harvester Wheatsheaf, New York.
- March, James G. , Johan P. Olsen (2005): Elaborating the »New Institutionalism«. Working Paper, No.11.. <http://www.arena.uio.no>, dostop: 22.6.2006
- McCombs, Maxwell E., Donald Shaw (1972): The Agenda Setting Function of Mass Media. V: Public Opinion Quarterly, let.: 36, št.: 2, str.: 176-187.
- Mozetič, Miroslav (1999): Funkcije predsednika parlamenta. V: Pezelj, Janez (ur.): Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje, 84-96. Državni zbor RS, Ljubljana.
- Norton, Philip (1993): Does Parliament Matter. Harvest Weatsheaf, Hertfordshire.
- Offe, Claus (1985): Družbena moč in politična oblast. Delavska enotnost, Ljubljana.
- Olson, David M., Michael Mezey (1991): Legislatures in the Policy Process. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ornstein, Norman J., Elder Shirley (1978): Interest Groups, Lobbying and Policymaking. Congressional Quarterly Press, Washington.
- Parsons, Wayne (1995): Public Policy. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Peters B., Guy (1999a): American Public Policy: Promise and Performance. Chatham House Publishers, New York.
- Peters B., Guy (1999b): Intituional Theory in Political Science. Pinter, New York.

- Ribičič, Ciril (1999): *Med hitrostjo in kakovostjo*. V: Pezelj, Janez (ur.): Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje, 97-110. Državni zbor RS, Ljubljana.
- Ripley, Randall B. (1985): *Policy Analysis in Political Science*. Nelson-Hall, Chicago.
- Rich, Andrew (2004): *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Richardson, J.J., A.G. Jordan (1979): *Governing Under Pressure, The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Martin Robertson & Company, Oxford.
- Rothstein, Bo (1996): *Political Institutions: An overview*. V: Goodin, Robert E., Hans-Dieter Klingemann (ur.): A new Handbook of Political Science, 133-166. Oxford University Press, Oxford.
- Rush, Michael (1990): *Pressure Politics*. V: Rush, Michael (ur.): Parliament and Pressure Politics, 3-17. Clarendon Press, Oxford.
- Velišček, Jožica (1999): *Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela Držanega zbora*. V: Pezelj, Janez (ur.): Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje, 141-149. Državni zbor RS, Ljubljana.
- Weiss, Carol H. (1992): *Organizations for Policy Analysis*. Sage Publications, Newbury Park.
- Zajc, Drago (1999): *Institucionalizacija slovenskega državnega zbora – proceduralni standardi, vodenje in distribucija moči v procesu odločanja*. V: Pezelj, Janez (ur.): Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje, 12-27. Državni zbor RS, Ljubljana.
- Zajc, Drago (2000a): *Parlamentarno odločanje*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Zajc, Drago (2000b): *Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta*. V: Krašovec, Tatjana (ur.): Razvoj slovenskega parlamentarizma, 93-114. Državni zbor RS, Ljubljana.
- Zajc, Drago (2004): *Razvoj parlamentarizma, Funkcije sodobnih parlamentov*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

## 8. Viri

---

- *Poročilo Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000-2004*. Državni zbor, Ljubljana.
- *Poslovník državnega zbora (PoDZ)*, neuradno prečiščeno besedilo z razlagami, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- *Poslovník državnega zbora (PoDZ-1)*, neuradno prečiščeno besedilo, <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&docid=12&showdoc=1>, dostop: 6.5.2006

## 9. Priloga

### **Priloga A: Načrt in izvedba empiričnega raziskovanja**

Poslovniško prakso in njene spremembe z oblikovanjem novega poslovnika državnega zbora sem preverjal s pomočjo družboslovnega intervjuja, s katerim sem želel pridobiti kvalitativne podatke o poslovniški praksi pred in po spremembi poslovnika, v obliki mnenj političnih predstavnikov parlamentarnih strank in strokovnih sodelavcev v državnem zboru. V letu 2002, na polovici III. mandata, je državni zbor sprejel nov poslovnik, ki je nadomestil starega iz leta 1993. Iz tega razloga je bil ključen kriterij izbire intervjuvancev, da so pri oblikovanju novega poslovnika sodelovali kot poslanci, ali kot strokovni sodelavci, ali pa so bili vsaj poslanci v vsaj dveh sklicih parlamenta (eden izmed njih je moral biti III. sklic) in imajo izkušnje iz delovanja državnega zbora po starem in novem poslovniku.

#### **Preglednica 9.1: Načrtovani in izvedeni intervjuji**

<b>Intervjuji s političnimi predstavniki</b>	<b>Izvedba</b>
Borut Pahor, predsednik DZ v III. mandatu državnega zbora	ni bil opravljen
Anton Anderlič, vodja poslanske skupine LDS	opravljen
Miran Potrč, vodja poslanske skupine SD	odgovori prejeti po elektronski pošti
Jože Tanko, vodja poslanske skupine SDS	ni bil opravljen
Alojz Sok, vodja poslanske skupine NSi	opravljen
Stanislav Brenčič, poslanec SLS	opravljen
Sašo Peče, poslanec SNS	opravljen
poslanska skupina DeSUS	ni bil opravljen
poslanska skupina SMS	ni bil opravljen
<b>Strokovni sodelavci v državnem zboru</b>	<b>Izvedba</b>
Miroslav Mozetič, vodja Zakonodajno pravna služba DZ-ja	ni bil opravljen
Tatjana Krašovec, vodja Raziskovalnega centra državnega zbora	ni bil opravljen
Plevelj, namestnik generalnega sekretarja državnega zbora	opravljen
Maja Briški, sekretarka Komisije za poslovnik	opravljen
Miroslava Palhartinger, svetovalka v Zakonodajno pravni službi DZ	opravljen

Op.: LDS – Liberalna demokracija Slovenije; SD – Socialdemokrati; SDS – Slovenska demokratska stranka; NSi – Nova Slovenija; SLS – Slovenska ljudska stranka; SNS – Slovenska nacionalna stranka; DeSUS – Demokratična stranka upokojencev Slovenije; SMS – Stranka mladih Slovenije.

V prvem načrtu so bili načrtovani intervjuji izmed političnih predstavnikov s predsednikom DZ in vodjem poslanskih skupin iz III. sklica državnega zbora. Od nekdanjega predsednika DZ Boruta Pahorja v določenem času nisem prejel odgovora na prošnjo za intervju; zaradi tega z njimi intervju ni bil opravljen. Izmed vodij poslanskih skupin iz III. sklica sta v novem IV. sklicu državnega zbora ostala le Anton Anderlič kot poslanec LDS-a, in Miran Potrč kot poslanec SD-ja ter vodja njene poslanske skupine. Z g. Anderličem sem opravil intervju, g. Potrč pa je zaradi časovne zasedenosti poslal odgovore na vprašanja po elektronski pošti. Vodje poslanskih skupin SDS, NSi in SLS iz III. sklica parlamenta so v novem mandatu prevzeli ministrske funkcije v vladi – iz tega razloga z njimi, ker mi niso odgovorila ali me

napotili na poslansko skupino, intervjuja nisem mogel opraviti. Zatem sem prošnje naslovil na vodje poslanskih skupin SDS, NSi in SLS v IV. mandatu zbora, od katerih je v intervju privolil Alojz Sok, poslanec NSi in vodja njene poslanske skupine. Vodja poslanske skupine SLS g. Presečnik me je napotil na Stanislava Brenčiča, ki je bil poslanec v vseh dosedanjih sklicih parlamenta in je trenutno med drugim tudi član poslovniške komisije DZ v IV. mandatu. Od vodje poslanske skupine SDS pa odgovora na mojo prošnjo v določenem času nisem prejel. Podobno sem ravnal v prošnji za intervju s poslansko skupino DeSUS in SNS, kjer sem prejel od DeSUS-a odgovor na prošnjo, vendar pa v sedanjem sklicu parlamenta izmed njihovih poslancev ni nobenega, ki bi bil poslanec v preteklem sklicu parlamenta – iz tega razloga z njimi nisem opravil intervju. Od poslanske skupine SNS odgovora na prošnjo nisem prejel, zato sem zatem poslal dodatno prošnjo Sašu Pečetu, ki je bil poslanec v preteklem mandatu. S predstavniki poslanske skupine SMS-a nisem opravil intervjuja, ker so delovali samo v III. mandatu državnega zbora in niso ustrezali kriteriju, da naj bi intervjuvanec deloval v vsaj dveh mandatih državnega zbora. Poleg političnih predstavnikov sem prošnjo naslovil na strokovne sodelavce državnega zbora. Najprej sem poslal prošnjo Miroslavu Mozetiču, vodji Zakonodajno pravne službe DZ, nato še Tatjani Krašovec, vodji Raziskovalnega centra DZ. V obeh primerih sem prejel odgovor na prošnji, kjer pa sta me iz ločenih razlogov napotila na druge strokovne sodelavce v državnem zboru, ki bi bili po njunem mnenju bolj primerni za podajanje odgovorov. Prošnjam za intervjuje so vsi strokovni sodelavci ugodili in z njimi so bili intervjuji tudi opravljeni (glej Preglednico 8.1).

## **Priloga B: Intervjuji**

---

### **Intervju - Tone Anderlič, poslanec Liberalne demokracije Slovenije; 8. 6. 2006**

**1. Na podlagi katerih meril je predsednik parlamenta po poslovniku iz leta 1993 presojal, kateri zakoni imajo isto ali podobno vsebino?**

Predlogi z isto ali podobno vsebino so se obravnavali po vrstnem redu. Ne glede na to ali je imel predlagatelj poštene ali nepoštene namene pri vložitvi zakona. Po starem poslovniku je namreč vsakdo smel predlagati tudi sprejem zakona po nujnem postopku.

**2. Ali je potem predsednik DZ po starem poslovniku sploh kdaj zadržal pričetek obravnave določenega zakona?**

Predsednik je zadržal zakon le, če ni izpolnjeval zahtevanih pogojev na podlagi poslovnika. V preteklem mandatu ni bilo prakse zadrževanja zakonov. Kdor je imel možnost vložiti zakon, ga je tudi lahko. Iz tega razloga so se leta 1995 in 1996 pojavile razprave o spremembah poslovnika, ki bi zožile možnosti predlaganja zakona. Tako sme po novem poslovniku predlagati sprejem zakona po nujnem postopku le vlada, ki ima edina pravo možnost pravilno oceniti ali obstaja takšna potreba, ki veleva sprejem zakona po nujnem postopku. Predsednik praktično ni imel možnosti zadrževati zakona ali da ga ne bi spustil naprej. Zato pa je lahko opozicija vlagala po 4, 5 zakonskih predlogov, če ni želela sprejeti zakona, ki ga je predlagala vlada.

**3. Kateremu izmed navedenih se je vloga pri določanju dnevnega reda povečala, zmanjšala ali ostala enaka ob spremembi poslovnika leta 2002? Zakaj?**

*Predsedniku parlamenta, kolegiju predsednika, poslanski skupina, posameznemu poslancu*

Povečala se je predsedniku, kolegiju, poslanski skupini. Najmanj poslancem.

**Kolegij je sicer pridobil kar nekaj novih pristojnosti.**

Kolegij predstavlja racionalni pristop pri organizaciji zakonodajnega postopka. Sicer res odloča z večino in ima drugo vlogo kot prej, predstavlja pa ravno zaradi tega oporo predsedniku pri vodenju parlamenta, ker z njegovimi odločitvami predsednik bolj jasno ve, kako bo državni zbor odločil o dnevnem redu seje na plenarnem zasedanju. Pred tem je namreč državni zbor običajno porabil en dan seje samo za določitev dnevnega reda sej. Kolegij sicer odloča o postopku sprejemanja zakona, vendar imajo še v tem primeru poslanci na plenarnih sejah možnost spremeniti to odločitev. Kolegij pa ne odloča o vsebini zakona, o tem poteka obravnava na matičnem odboru, določa pa se na plenarnem zasedanju.

**4. Kakšno vlogo imajo po vašem mnenju strokovne službe DZ?**

Predsednik po prejemu predloga izvede vse potrebne postopke, med drugimi pridobi tudi mnenje strokovnih služb na podlagi katerih se tudi odloča.

**5. Ali so po vaši oceni do sedaj bila dosledno spoštovana pravila, ki določajo sprejemanje zakona po nujnem, skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Nujni postopki sprejemanja zakonodaje so bili v preteklem mandatu pogosto zlorabljeni, kar pa je razumljivo, če smo želeli doseči vstop Slovenije v Evropsko unijo, smo morali sprejeti veliko število zakonov.

Sedaj pa ni nobene potrebe po sprejemanju večjega števila zakonov po nujnem postopku. Predvsem kadar gre za vsebinsko zahtevne predloge in se poskuša izogniti razpravi, drugim mnenjem, se potem posega po nujnem zakonodajnem postopku. V primerjavi z drugimi parlamenti poteka sprejemanje zakonov več mesecev.

**6. Ali so spremembe poslovnika vplivale na doslednejše spoštovanje pravil, ki določajo sprejemanje zakonov po nujnem skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Spremembe poslovnika so le delno doprinesle k večjem spoštovanju pravil. Prej se niso spoštovala zaradi zahtev Evropske unije. Sedaj tega pritiska ni več in se lahko ta pravila precej bolj spoštujejo.

**7. Ali so se po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika izredne seje pogosto razpisovale neupravičeno ali upravičeno? Zakaj?**

Razpisovanje izrednih sej ni toliko odvisno od poslovniških določil, temveč je predvsem to odvisno od volje večine in obsega dela.

**8. Ali so po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika bile prekinitve seje pogosto neupravičene ali upravičene? Zakaj?**

Pred tem so bile prekinitve pogosto izsiljene in neupravičene. Pogosto prekinitve niso bile povezane z vsebinskim razlogom v obravnavi določenega zakona, ampak so služile predvsem opozicijskim potrebam.

**9. Ali je po vaši oceni časovna omejitev razprav na plenarnih sejah upravičena ali neupravičena?**

Časovna omejitev razprave je doprinesla k učinkovitejšemu delu parlamenta, kar kaže podatek, da se čas, ki je na voljo za razpravo, pogosto ne izrabi v celoti. Preprosto ostane.

**Potem seje trajajo danes krajši čas.**

Da, so krajše, kot so bile pred spremembami.

**10. Ali je po vaši oceni omejitev replik v novem poslovniku upravičena ali neupravičena?**

Replika je upravičena le takrat, kadar govorec napačno navaja ali interpretira predhodnega govornika. Prav tako replika na repliko sploh ne obstaja. V preteklosti so se replike pogosto zlorabljale; uporabljale so se za razpravo o temah, ki sploh niso bile na dnevnem redu ali v okviru točke dnevnega reda. Še danes se pogosto dogaja, da poslanci v svojih govorih razpravljajo o drugih temah izven točke dnevnega reda. Vendar pa je njihov čas danes seveda omejen.

---

**Odgovori na vprašanja prejeti po elektronski pošti - Miran Potrč, vodja poslanske skupine Socialnih demokratov; 6. 6. 2006**

---

**1. Na podlagi katerih meril je predsednik parlamenta po poslovniku iz leta 1993 presojal, kateri zakoni imajo isto ali podobno vsebino?**

Osnovno merilo je bil že naslov zakona. Če je naslov zavestno prikrival pravo vsebino, pa je merilo bilo še vsebinska sorodnost.

**2. Ali menite, da so pravila, ki določajo, kaj mora vsak zakonski predlog vsebovati, dovolj natančno opredeljena? Zakaj?**

Ja. Posebej po tem, ko sta določeni tudi mednarodna primerjava in finančne posledice. Oboje zahteva dobro poznavanje vprašanj, kot pogoj za vložitev zakona.

**3. Kateremu izmed navedenih se je vloga pri določanju dnevnega reda povečala, zmanjšala ali ostala enaka ob spremembi poslovnika leta 2002? Zakaj? Predsedniku parlamenta, kolegiju predsednika, poslanski skupini, posameznemu poslancu**

Posebej se je povečala vladni večini in preko nje kolegiju, ki odloča na podlagi zastopanosti poslanskih skupin. Posredno deloma predsedniku, ki definitivno odloča o dnevnem redu in upošteva ali pa ne predloge in pripombe članov kolegija. V enem samem primeru tudi poslanskim skupinam, ki lahko zahtevajo uvrstitev ene točke po lastni izbiri. Posamezni poslanci praktično nimajo nobene vloge.

**4. Ali so po vaši oceni do sedaj bila dosledno spoštovana pravila, ki določajo sprejemanja zakona po nujnem, skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Ne, kriterij je le interes vladajoče koalicije, ki želi uvrstitev po nujnem in skrajšanem postopku, tudi kadar niso izpolnjeni striktni pogoji poslovnika.

**5. Ali so spremembe poslovnika vplivale na doslednejše spoštovanje pravil, ki določajo sprejemanje zakonov po nujnem skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Ne, v tem pogledu je vse odvisno od predsednika in večine. Predsednik bi lahko kot varuh poslovnika nasprotoval zahtevi vlade za nujni ali skrajšani postopek, pa je to storil le v nekaj izjemah.

**6. Ali so se po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika izredne seje pogosto razpisovale neupravičeno ali upravičeno? Zakaj?**

Izrednih sej je manj, sklicevale so se ob izpolnjevanju formalnih pogojev.

**7. Ali so po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika bile prekinitve seje pogosto neupravičene ali upravičene? Zakaj?**

Prekinitve sej je manj, praviloma so upravičene. Razlog za to je doslednost predsednika, da izpelje dnevni red.

## **Intervju – Alojz Sok, vodja poslanske skupine Nove Slovenije; 14. 6. 2006**

---

**1. Na podlagi katerih meril je predsednik parlamenta po poslovniku iz leta 1993 presojal, kateri zakoni imajo isto ali podobno vsebino?**

Dejansko je šlo za osebno presojo predsednika parlamenta, kar se tiče podobne vsebine. Pri tem je bil pomemben naslov zakona in katero področje je urejal. S tem, da če sta dva zakona urejala podobno vsebino in so se posamezni člani razlikovali, sta se obravnavala po vrstnem redu po katerem sta bila vložena. Tako predsednik nima nobene možnosti presoditi, če imata oba zakona isto vsebino in odločiti, kateri se bo obravnaval in kateri ne.

**Potem v preteklosti ni obstajala poslovniška praksa, kjer bi predsednik parlamenta zadrževal zakone?**



Ne, ni je bilo prej in niti je ni sedaj, ker če zakon izpolnjuje po poslovniku vse kriterije, je vložen v zakonodajni postopek. Med njimi so prikaz ureditve v vsaj dveh članicah Evropske unije in ocenitev predvidenih finančnih posledic predlaganega zakona.

**2. Ali menite, da so pravila, ki določajo, kaj mora vsak zakonski predlog vsebovati, dovolj natančno opredeljena. Zakaj?**

Glede na to, da do sedaj glede tega ni bilo nobenih problemov, bi rekel, da so kar dovolj natančna. Do sedaj ni prišlo do nobenih zapletov, da bi recimo kdo od poslancev dal pobudo na komisijo za poslovnik naj prouči, če so ta merila in pogoji, ki jih mora zakon vsebovati, preohlapna.

**3. Kateremu izmed navedenih se je vloga pri določanju dnevnega reda povečala, zmanjšala ali ostala enaka ob spremembi poslovnika leta 2002? Zakaj?**

*Predsedniku parlamenta, kolegiju predsednika, poslanski skupini, posameznemu poslancu*

Vloga se je najbolj povečala kolegiju predsednika državnega zbora. Po novem lahko namreč o dnevnem redu odloča kolegij in se odloči, da kakšno točko ne da na dnevni red. Po prejšnjem poslovniku, kolikor mi je znano, to ni bilo možno, ampak je moral predsednik parlamenta dati na dnevni red vsak zakon. Kolegij odloča na podlagi števila glasov kvalificirane večine. Vladna koalicija, če je enotna, lahko določi celotni dnevni red, če želi. S tem, da ima opozicija možnost, da v skladu s poslovníkom predlaga po eno točko dnevnega reda. Vloga poslanskih skupin je odvisna predvsem od njenega števila poslancev. V trenutni situaciji ima največ moči poslanska skupina SDS, ker pač ima tudi največ poslancev.

**4. Kakšno vlogo imajo po vašem mnenju strokovne službe DZ?**

Mislim, da je ta funkcija predvsem zakonodajno-pravne službe ostala bolj ali manj enaka kot je bila. Namreč vsak zakon pregleda zakonodajna služba in z ostalo zakonodajo z istega področja, če je vsebina zakona usklajena z drugimi že sprejetimi zakoni. Zakonodajno-pravna služba je kvalitetna. Oblikujejo veliko pripomb, ki jih vlada upošteva. Tako imamo veliko amandmajev na zakone, ki nastanejo na podlagi mnenja zakonodajno-pravne službe.

**So to pripombe bolj vsebinske narave ali zakonsko-tehnične?**

So bolj tehnične narave, kar se tiče same vsebine zakonodajno-pravna služba te pristojnosti nima. Mogoče je to kdaj v preteklosti bil primer, da je zakonodajno-pravna služba dala kakšno vsebinsko rešitev, vendar moram reči da smo to poslanci ugovarjali. Kajti to ni njihova naloga.

**5. Ali so po vaši oceni do sedaj bila dosledno spoštovana pravila, ki določajo sprejemanje zakona po nujnem, skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Kljub jasnim določilom, kdaj je nujni postopek upravičen, je predvsem v določilu, da se smejo sprejeti zakoni, ki bi preprečili povzročitev materialne škode, razumljeni zelo široko. Tu bi rekel, da poslovnik ni povsem dorečen in bi bilo potrebno popraviti določilo, vendar je poslovnik napisala prejšnja pozicija. Zdi se, da je natančno določeno, vendar v izvedbi se to izkaže nasprotno in pod krinko nujnega postopka je možno sprejeti marsikateri zakon, ki lahko povzroči veliko materialno škodo.

**6. Ali so spremembe poslovnika vplivale na doslednejše spoštovanje pravil, ki določajo sprejemanje zakonov po nujnem skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Če si v opoziciji, te seveda takšna možnost moti, če pa si v vladni koaliciji lahko prihaja do zlorabe zaradi hitrosti sprejemanja. V sedanjem sklicu državnega zbora se to ne prakticira pogosto in ne za obsežne postopke, ampak za manjše popravke, ker se je izkazalo, da pač je potrebno nek zakon sprejeti. Skrajšani postopek pa se tiče spreminjanja manjšega števila členov, ki se večkrat uporablja za večje število zakonov. Ima pa opozicija možnost, da z 10 podpisi sprejemanje kateregakoli zakona spremeni v redni postopek.

**7. Ali so se po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika izredne seje pogosto razpisovale neupravičeno ali upravičeno? Zakaj?**

Izredna seja je prav tako kot nujni in skrajšani postopek sredstvo, da se sprejemajo zakoni, kjer ni potrebno upoštevati roke po poslovniku. Mislim, da v zadnjem letu državni zbor dela v normalnih razmerah in je praktično zelo malo izrednih sej. Niti niso potrebne, ker nimamo nobenega izrednega stanja.

**Marsikdo upravičuje v preteklem mandatu veliko število izrednih sej in večjega obsega sprejemanja zakonodaje po nujnem postopku zaradi vključevanja Slovenije v Evropsko unijo.**

Temu je potrebno priznati, da je res bilo potrebno veliko zakonodaje spremeniti in se posluževati tako nujnega kot skrajšanega postopka. Ne glede nato, kdo je bil v funkciji opozicije, kdo pozicije je temu argumentu potrebno potrditi.

**8. Ali so po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika bile prekinitve seje pogosto neupravičene ali upravičene? Zakaj?**

Menim, da je prejšnji poslovnik bil precej boljši. Sedaj se poslanci v parlamentu ne poslušamo, ne diskutiramo, pogosto govorimo pred prazno dvorano. Ta poslovnik, ki ga sedaj imamo, ne omogoča prave razprave. Ta se razvije pogosto šele pri glasovanju, ko se uporabi institut obrazložitve glasov, vendar v tem primeri pa razprava ali polemika ni več možna. Res je, da je bilo potrebno prejšnji poslovnik popraviti, ker so bile seje predloge, ampak sedaj ko je pa vse preračunano na minute, ni medsebojnega dialoga pa je prav tako neučinkovito. Poslovnik res določa, kolikokrat lahko posamezna skupina pri vsaki točki zahteva prekinitve seje; če bi do tega prišlo, bi prav tako bile seje lahko dolge. Ampak do sedaj ni bilo tega problema, to delo je potrebno opraviti. Tako poslanci opozicije kot pozicije so vezani na drugo zadolžitev in če preveč časa porabimo na sejah, potem ne moremo opravljati drugo delo.

**9. Ali je po vaši oceni časovna omejitev razprav na plenarnih sejah upravičena ali neupravičena?**

Časovna omejitev je bila upravičena, to poznajo tudi drugi evropski parlamenti, vendar menim da je časovna omejitev preveč rigorozno napisana, je bolj v prid kvantitativnemu delu, kot pa kvalitativnemu delu v parlamentu.

**10. Ali je po vaši oceni omejitev replik v novem poslovniku upravičena ali neupravičena?**

Da, poslanci med sabo ne diskutirajo, ne razpravljajo. Določilo ni upravičeno, ker so poslanci pogosto v replikah povedali dejstva, ki v razpravi ne pridejo do izraza.

## **Intervju – Stanislav Brenčič, poslanec Slovenske ljudske stranke; 19. 6. 2006**

---

### **1. Na podlagi katerih meril je predsednik parlamenta po poslovniku iz leta 1993 presojal kateri zakoni imajo isto ali podobno vsebino?**

Po prejšnjem poslovniku je imel možnost o tem odločiti. Glede nato, da je z odlokom opredeljeno število delovnih teles in njihovo področje dela. To opredeljeno področje je določeno tako, da ga lahko primerjamo s samo vsebino zakona. Po tem je seveda predsednik odločil, po posvetovanju strokovnih služb delovnega telesa, kateremu delovnemu telesu pripada določeni zakonski predlog.

#### **Po tem je tudi na podlagi tega predsednik presojal ali imata dva zakona isto ali enako vsebino?**

Tudi na tej podlagi je nastala njegova presoja ali se dva zakona med seboj pokrivata in ali je istovetna. Pri tem zakon, ki je določal enako ali podobno vsebino, kot njegov predhodno vložen zakon ni bil vložen v zakonodajni postopek.

#### **Ali je o tem odločal predsednik?**

Po starem poslovniku je seveda odločal predsednik. Seveda pa se je pri svoji odločitvi opiral na strokovna mnenja zakonodajne službe in služb matičnega delovnega odbora. S spremembo poslovnika pa se več zakonov, ki so vloženi po nujnem postopku lahko združijo v obravnavi. Enega se določi kot nosilec, ki je najširši po vsebini in drugi, ki so ožji.

#### **Ali se je potem dogajalo, da je nekdo vložil zakon z namenom preprečiti sprejem nekega drugega zakona.**

Ja, se je dogajalo, po prejšnjem poslovniku bolj pogosto kot sedaj. Sedaj v kolikor so vloženi po nujnem postopku se lahko razprava združi. Če pa so vloženi po rednem postopku, pa ima prednost tisti, ki je vložen prvi, potem pa takoj vladni, ne glede nato ali je bil njen zakon vložen tretji ali peti po vrstnem redu. Kar je sprememba v poslovniku. S tem lahko vlada razrešuje določeno družbeno vprašanje. S to spremembo se vlade ne da blokirati, kot je bilo možno to prej, ko so poslanci vlagali zakone na zalogo. Vlada pa je pogosto morala dodatno proučiti predlagane rešitve v zakonu in je s tem večkrat zamudila roke. Posledično se je lahko obravnava vladnega predloga preložila za pol leta ali več, dokler parlament ni odločal o predhodno vloženih zakonih pred vladnim.

### **2. Ali menite, da so pravila, ki določajo kaj mora vsak zakonski predlog vsebovati dovolj natančno opredeljena. Zakaj?**

Ja morda, ta pravila niso jasno zapisana. Pojmovanje pa je dovolj natančno določeno. Najprej ko predsednik prejme zakonski predlog, ga proučijo strokovne službe delovnih teles. Te strokovne službe, sekretar odbora, proučijo ali je v zakonu vse tako kot mora biti, dokler predlog ni pregledan, ga predsednik parlamenta ne dodeli v obravnavo matičnemu delovnemu telesu.

#### **Ali ta pravila omogočajo vsem enake možnosti pri vlaganju zakona?**

V vsakem primeru bi rekel, da je prav, da so ta pravila enaka za vse. Res pa je, da je dostikrat med vlagatelji zakona, vlada v prednosti. Imajo svojo službo za zakonodajo in drugo strokovno podporo, s tem je zakonski predlog vlade veliko bolj natančno določen. Zato strokovne službe v zakonskih predlogih poslancev najdejo več pomanjkljivosti. Vendar v mojem 14 letnem delovanju kot poslanec, ne bi ocenil, da vsi nimajo enakih možnosti. Opozicija seveda to občuti, prejšnja in sedanja. Ugotovim lahko da različnih obravnav ali postopanj do vlagateljev ni.

### **3. Kateremu izmed navedenih se je vloga pri določanju dnevnega reda povečala, zmanjšala ali ostala enaka ob spremembi poslovnika leta 2002. Zakaj ?**

*Predsedniku parlamenta, kolegiju predsednika, poslanski skupini, posameznemu poslancu*

Dejstvo je, da se je zmanjšala vloga predsedniku parlamenta, ker se je del naloge, ki jih je prej dominantno opravljal predsednik in njegova arbitrarnost prenesla na kolegij. Nov poslovnik je uvedel institut kolegija kot izhodiščno posvetovalno telo predsednika, vendar pa ima kolegij po novem poslovniku kar nekaj novih nalog, s katerim se je razbremenilo ali preneslo del arbitrarnega odločanja od predsednika na kolegij. Po novem poslovniku se je predsednika razbremenilo ali mu celo nekoliko zmanjšalo njegovo odgovornost. Prej je bil bolj izpostavljen. Je pa tudi res, da se je predsednik po prejšnjem poslovniku, preden je sprejel določeno odločitev v večji meri posvetoval ali kakšen zakon, ki je vložen dodeli matičnemu odboru ali bo predlagal za določeni zakon skrajšani ali nujni postopek, ter kakšen dnevni red bo predlagal. Ker je bila prej to predvsem njegova odločitev, se je pogosteje posvetoval in upiral na mnenja strokovnih služb kot sedaj in iskal večjo potrditev za svojo odločitev.

#### **S poslanskimi skupinami?**

Ja. Ampak tudi s predsedniki delovnih teles na katerih je potem, da se tako postopkovno kot vsebinsko pripravi za odločanja na plenarnem zasedanju. Sam pozdravljam to umestitev kolegija, čeravno sedaj predsednik, kjer ima koalicija večino, preveliko stvari prepusti kolegiju. Koalicija ima večino v kolegiju, ki lahko hitro odloči, da gre zakon po skrajšanem postopku. Sicer je potem varovalka, če poslanska skupina ali skupina poslancev smatra, da odločitev ni dobra lahko zahteva potrditev odločitve na državnem zboru.

#### **Ali se potem v teh primerih večino odločitev sprejme na podlagi glasovanja večine in manj na podlagi doseganja konsenza?**

Menim, da. Sem bolj človek, ki zagovarja dialog na vseh ravneh. Tako na področju sociale, kot tudi v medsebojni sferi. Po tej plati so bili prejšnji predsedniki boljši, ker so oni sprejemali odločitve in ker so lastne odločitve morali tudi zagovarjati, so to odločitev morali prevetriti iz več pogledov.

#### **4. Kakšno vlogo imajo po vašem mnenju strokovne službe DZ po spremembi poslovnika?**

S spremembo poslovnika, se predvsem vloga zakonodajno-pravne službe ne bi smela zmanjšati. Menim, da bi se morala povečati kajti, ko je predlog vložen v proceduro se smatra kot lastništvo državnega zbora, zato vlada in predlagatelj ne morejo vlagati amandmajev, zato pa se je pričakovalo, da se po povečala vloga delovnih teles in njihovih strokovni služb, da pripravlja ustrezne spremembe zakona, ki sledijo ugotovitvam zakonodajno-pravne službe iz monotehničnega, pravno systemskega vidika in tudi morda iz vsebinskega. Predvsem, če se nekatere vsebine med seboj izključujejo med predlogom zakona in že uveljavljenim zakonom, ki zadeva to področje. To je bil namen poslovnika, v praksi, v tej koaliciji pa osebno ugotavljam, da je nekoliko drugače. Sedaj je pristop koalicije bolj usmerjen v to, da imajo dominantno vlogo osrednje poslanske skupine iz vladne večine. S tem se pojavlja, vsaj na mojem odboru, da se tako mnenje zakonodajno-pravne službe in argumente strokovnih služb in njihova vloga nekoliko odriva od tega kar je zamišljeno v poslovniku, ko pričnemo pripravljati zakon. Njihovo strokovno obzorje in pogled na neko materijo je dostikrat širši kot moj, ker sem pač politik. Poznam neko vprašanje, vendar ga ne poznam iz vseh zornih kotov. V enih elementih se mi ne zdi prav, da se ne upošteva mnenje strokovnih služb v zakonodajnem postopku. Nov poslovnik dejansko to ne spreminja. Je pa v tretjem branju prej zakonodajno-pravna služba podala pisno mnenje o predlogu zakona, sedaj te vloge več nima.

#### **5. Ali so po vaši oceni do sedaj bila dosledno spoštovana pravila, ki določajo sprejemanje zakona po nujnem ali skrajšanem postopku? Zakaj?**

Ne, ker se postopa z interesom vlade, da se sprejme določeni zakon čim hitreje. Pogosto je skrajšani postopek zlorabljen, kar v nekaj primerih.

**6. Ali so spremembe poslovnika vplivale na doslednejše spoštovanje pravil, ki določajo sprejemanje zakonov po nujnem skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Mislim, da ne. Ker je predvsem tu pomembno razumevanje in odnos vlade do poslovnika. Tu pač za vlado zmeraj stoji koalicijska večina v državnem zboru, le-ta pa seveda sledi postopanju vlade.

**Marsikdo upravičuje v preteklem mandatu veliko število izrednih sej in večji obseg sprejemanja zakonodaje po nujnem postopku zaradi vključevanja Slovenije v Evropsko unijo.**

V prejšnjem mandatu je bilo to upravičeno. Vendar, sedaj ko je ta faza harmonizacije evropske zakonodaje konec na to malo »narobe hodi«. Veste, v preteklem mandatu je bilo potrebno določeni zakon v pol leta spreminjati tudi po trikrat. Pri tem ni bila krivda samo v Sloveniji. Nekaj jo je bilo tudi v Bruslju, pri tistih, ki so preverjali slovensko prevzemanje zakonodaje. Pogosto so namreč ugotovili, da je parlament sprejel direktive, ki so že bile spremenjene in je bilo potrebno ponovno spreminjati isti zakon. Ne bi bilo pa slabo, če bi bili kriteriji kdaj se lahko sprejme zakon po nujnem postopku ostrejši, sedaj ko je konec harmonizacije. Za sam parlament ni toliko hudo, če se zakon sprejme po nujnem ali skrajšanem postopku. Bolj pomembno je za zainteresirano javnost, nevladne organizacije, agencije, da se lahko vključijo v zakonodajni postopek, če poteka po navadnem. S tem je kvaliteta zakona lahko bistveno boljša.

**7. Ali so se po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika izredne seje pogosto razpisovale neupravičeno ali upravičeno? Zakaj?**

Kar se tiče določil o razpisovanju izrednih sej se, le ta niso spremenila. Niti po vsebinski plati.

**8. Ali so po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika bile prekinitve seje pogosto neupravičene ali upravičene? Zakaj?**

Prej je seveda poslovnik omogočal lažjo prekinitve sej. Sedaj pa se je predvsem izkazalo, da poslovnik ni dovolj natančen pri proceduralnih vprašanjih, ki jih mnogi poslanci pogosto uporabljajo za vsebinsko razpravo ali druge namene. Prav tako pa je sedaj premalo določeno kdaj se lahko vzame odmor za posvetovanje poslancev pred glasovanjem. Namreč dogodi se lahko, da poslanska skupina zahteva čas za posvetovanje, če ga je ta že uporabila tudi v primeru, če nastanejo zaradi posvetovanja drugih poslanskih skupin nove okoliščine ali dejstva.

Poleg tega, ker so sedaj replike omejene, se pogosto zlorablja možnost obrazložitve glasu, kjer poslanci ne obrazložujejo svoj glas, temveč velikokrat polemizirajo s svojimi predhodnimi govorniki, kar pogosto vzame veliko časa.

**9. Ali je po vaši oceni časovna omejitev razprav na plenarnih sejah upravičena ali neupravičena?**

Časovne omejitve so po mojem mnenju upravičene. Okoli polovice razprav je populistične in se ne nanašajo toliko na vsebino samega zakona. S tem tudi ne doprinesejo k kvalitetnejšemu zakonu. Poslanci, ki jih materija zakona ne zanima se tako ne vključijo v razpravo. V praksi se je izkazalo, da pogosto ostane čas, ki je bil namenjen za razpravo. Sedaj pa se dogaja, da se preostali čas, ki je ostal pri posamezni točki dnevnega reda, nameni drugim, ki še želijo razpravljati, vendar se ga najpogosteje poslužujejo tisti, ki so že predhodno razpravljali. S tem se ponavljajo in porabijo ta čas predvsem za populistične nastope.

**10. Ali je po vaši oceni omejitev replik v novem poslovniku upravičena ali neupravičena?**

Omejitev replik je po mojem mnenju upravičena, saj so se pogosto oddaljevale od vsebinske razprave.

**11. Ali menite, da so te spremembe omogočile boljše načrtovanje parlamentarnega dela?**

S časovnim načrtovanjem razprav in replik je sedaj načrtovanje dela seveda lažje.

**12. V kolikšnem času mora matično delovno telo obravnavati predlog zakona, ki je vložen v obravnavo?**

Poslovniška praksa je takšna, da kolegij določi dan in uro seje na katerem se bo obravnaval določeni zakonski predlog. Kot predsednik odbora pa moram v 14 dneh sklicati sejo z dnevnim redom.

**Ali lahko kot predsednik odbora sami predlagate obravnavo predloga na matičnem odboru?**

Po poslovniku lahko, vendar se v praksi to še ni zgodilo. Večinoma to določa kolegij.

## **Intervju – Sašo Peče, poslanec Slovenske nacionalne stranke 14. 6. 2006**

---

**1. Na podlagi katerih meril je predsednik parlamenta po poslovniku iz leta 1993 presojal, kateri zakoni imajo isto ali podobno vsebino?**

Starejši poslovnik je bil bolj demokratičen in je bolj težil k izvajanju vloge parlamenta.

**2. Ali menite, da so pravila, ki določajo, kaj mora vsak zakonski predlog vsebovati, dovolj natančno opredeljena? Zakaj?**

Po moji oceni so ta pravila celo preveč natančna. Predvsem primerjalna analiza in zahteva po finančni oceni. Izpolnjevanje teh kriterijev zahteva od poslancev ali od 5.000 podpisnikov preveliko znanja. To določilo je namenjeno temu, da bi bilo vloženih čim manj zakonskih predlogov. Noben poslanec, ki nima za sabo lobija ne more dovolj natančno predvideti finančnih posledic posameznega zakona, še manj pa skupina volivcev. Samo izvršna oblast, posamezne službe in ministrstva imajo vpogled v finančno stanje. Poslanci imajo v tem smislu samo enkrat letno vpogled v javne finance, ob sprejemanju proračuna. Po moji oceni so te omejitve, kaj vse mora zakon vsebovati neumestne. Smiselno bi bilo, v okviru prve faze zakonodajnega postopka, kadar zakon vloži poslanec ali volivci, da bi se vlada vključila in odgovorila predvsem na vprašanje o finančni posledici in primerjalne analize predlaganega zakona. Od poslancev ali volivcev bi zahteval samo cilje in načela zakona, vsebino zakona in člene, ki se spreminjajo. Torej osnovne elemente zakona.

**3. Kateremu izmed navedenih se je vloga pri določanju dnevnega reda povečala, zmanjšala ali ostala enaka ob spremembi poslovnika leta 2002? Zakaj?**

*Predsedniku parlamenta, kolegiju predsednika, poslanski skupini, posameznemu poslancu*

Sam sem glasoval proti poslovniku, tudi celotna poslanska skupna je. Po moji oceni novi poslovnik ni prinesel za parlamentarno demokracijo ali državo Slovenijo nič dobrega. Jaz ne vidim kvalitete dela ali rezultatov v dobri zakonodaji, ker ni bilo nobenega napredka. Edino

če gledam skozi egoistični vidik poslanca lahko zagotovo rečem, da imam več časa, kot sem ga imel prej. Vendar ni naloga poslanca, da poskrbi za svoj prosti čas, ampak je naloga poslanca sprejemati dobro zakonodajo.

#### **4. Kakšno vlogo imajo po vašem mnenju strokovne službe DZ?**

Pri strokovnih službah, še posebej zakonodajno-pravni službi, imam občutek, da je v zadnjem letu dni postala izjemno politično-vladni organ pri razlagi poslovnika. Žal državni zbor to tudi tolerira. Prepričan pa sem, da je zakonodajna služba vrh piramide strokovnih služb državnega zbora, ki so postale najmočnejša politična opcija ali vladna poslanska skupina v državnem zboru.

#### **5. Ali so po vaši oceni do sedaj bila dosledno spoštovana pravila, ki določajo sprejemanje zakona po nujnem, skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Vsak dober poslanec pozna luknje v poslovniku. Takrat, ko vodim sejo, lahko ocenim, da imamo v parlamentu 10-15 dobrih poslancev, ki si znajo besedo izboriti kadarkoli, ne glede na časovno omejitev skozi različne načine, ki jih omogoča poslovnik. Žal pa je večina poslancev, ki poslovnika ne znajo uporabljati in se držijo izključno poslovnika in pravila.

#### **6. Ali so se po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika izredne seje pogosto razpisovale neupravičeno ali upravičeno? Zakaj?**

Poslanci morajo sodelovati na izrednih sejah, ti prejemajo dokaj visoke osebne dohodke. Po moji oceni poslanci ne bi smeli gledati na osebne zadeve. Tako dnevne, večerne, nočne seje državnega zbora jih ne bi smele motiti. Nisem bil nikoli nasprotnik izrednih sej, tako kot sam rad izražam ekstremna stališča, jih tudi rad slišim. Verjamem, da je rešitev za celo Slovenijo nekje vmes. Razprave pa so možne tako na rednih kot izrednih sejah.

#### **Marsikdo upravičuje v preteklem mandatu veliko število izrednih sej in večjega obsega sprejemanja zakonodaje po nujnem postopku zaradi vključevanja Slovenije v Evropsko unijo.**

Verjamem, da je mogoče kdaj smiselno sprejemati zakone po skrajšanem postopku. Ne verjamem pa da je dobro za državo, da postane to praksa. Dejstvo je, kar je pokazala praksa, da vlada pogosto vloži zakon v skrajšani postopek z namenom omejiti ali preprečiti širšo razpravo in da se onemogoča ali uteži vlaganje posameznih določil. Ni več argumentov za skrajšani ali nujni postopek v potrebah države ali preprečitev škode v primeru naravnih nesreč, ampak sta se instrumenta hitrega sprejemanja zakonodaje izjalovila in sta predvsem v prid političnemu pogledu.

#### **7. Ali so po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika bile prekinitve seje pogosto neupravičene ali upravičene? Zakaj?**

Prekinitve sej niso odvisne od vpliva poslovnika, vendar je odvisno od sposobnosti posamezne politične stranke. Izpostaviti moram, da je bil Janez Janša kot vodja največje opozicijske stranke v prejšnjem mandatu vrhunski opozicijski vodja. Znal je izkoristiti vsako zadevo, tudi prekinitve sej. Po moji oceni, če bi hoteli doseči napredek, bi moral Tone Rop, ki je sedaj vodja največje opozicijske poslanske skupine, prevzeti lastnosti nekdanjega Janeza Janše. Istočasno pa bi moral Janez Janša, ki je danes predsednik vlade, prevzeti lastnosti nekdanjih predsednikov vlad. Skratka vloge, ki so opisane prej, so bile veliko bolj pisane na kožo osebnim značilnostim posameznih politikov. Jaz ne verjamem, da kvalitetni poslanec ali politik ne bi znal izkoristiti poslovnika za promocijo svoje stranke in svojih idej. Prekinitve so enake, kot so bile prej.

**8. Ali je po vaši oceni časovna omejitev razprav na plenarnih sejah upravičena ali neupravičena?**

Verjamem v obširno razpravo in sem nasprotnik, da se vsebina razprave pri obravnavi posameznega zakona ali posameznega amandmaja omejuje. Mislim, da so vsi poslanci v okviru volilne kampanje izražali mnenje, da ne nasprotujejo razpravi, vendar je razprava edini element v parlamentu, ki lahko pripelje do napredka. Omejevanje časa za razpravo je negativno za parlamentarno demokracijo. V končni fazi pa se je to izkazalo v tem, da je v praksi zakonodajna veja oblasti izgubila status samostojne veje oblasti, ampak je ta status pridobila izvršna veja oblasti.

**9. Ali je po vaši oceni omejitev replik v novem poslovniku upravičena ali neupravičena?**

Znotraj vsebinske razprave omejitev ne bi smelo biti. Poslanci so zato v parlamentu, da razpravljajo o zadevi ne glede na to ali je komu všeč ali ne. Naloga poslancev je razprava in prenos informacij s terena. V parlamentu razprave ne bi smele biti z ničemer vsebinsko omejene.

**Intervju – Matjaž Plevelj, namestnik generalnega sekretarja Državnega zbora; 19. 6. 2006**

---

**1. Na podlagi katerih meril je predsednik parlamenta po poslovniku iz leta 1993 presojal, kateri zakoni imajo isto ali podobno vsebino?**

Prejšnji poslovnik se v tem primeru niti ne razlikuje tako veliko od novega poslovnika, razlika je predvsem v obravnavi zakona. Prej zakon, ki je bil vložen pri predsedniku državnega zbora in je urejal podobno ali enako vsebino kot zakon, ki je vložen pred njim, je čakal na to, da se je obravnavala tega zakona končala. Po sedanjem postopku pa so vsi zakoni, ki urejajo enako ali podobno vsebino, vloženi v zakonodajni postopek in o njih poteka zakonodajni postopek, z vidika odločanja o vrsti postopka in zahtevi po splošni razpravi, vendar pa se v drugem branju obravnavala tega zakona ne prične, dokler ni končana obravnavala pred njim vloženega zakona.

**2. Ali menite, da so pravila, ki določajo, kaj mora vsak zakonski predlog vsebovati, dovolj natančno opredeljena? Zakaj?**

Zakon se pri vložitvi z vidika vsebine ne ocenjuje, mora pa seveda vsebovati določene elemente, ki jih poslovnik predpisuje. Menim, da še posebej po sedanjem poslovniku so ta določila korektna, zahtevajo mednarodno primerjavo in tudi finančne ocenitve.

**Ali je prišlo v poslovniški praksi do kakšnih različnih interpretacij teh določil?**

Veliko zakonov je bilo po poslovniških določilih zavrženih, ker je predsednik zahteval dodatne obrazložitve zahtevanih pogojev v roku 15 dneh. Moram pa dodati, da včasih pride do nerazumevanja, kaj posamezna poslovniška določba zahtevajo. Predvsem glede finančnih posledic zakona imamo včasih problem, ko predlagatelj težko oceni koliko dodatnih sredstev je potrebno zagotoviti za izvedbo zakona. To je en problem, kjer predvsem poslanci, državni svet in volivci težko ocenijo finančne posledice. Poleg tega ti predlagatelji težko zagotovijo sredstva za izvedbo zakona, saj kadar je proračun že določen, je težko, razen vladi, zagotoviti sredstva za njegovo izvajanje. Vlada lahko zagotovi dodatna sredstva v okviru razporeditve, rebalansa proračuna, ki ga lahko samo ona predlaga ali iz proračunskih rezerv, s katerimi samo ona razpolaga.

**3. Kateremu izmed navedenih se je vloga pri določanju dnevnega reda povečala, zmanjšala ali ostala enaka ob spremembi poslovnika leta 2002? Zakaj?**



Dnevni red se določa na podlagi terminskih planov, ki jih sprejema kolegij predsednika. Glede na prejšnji poslovnik je bila to pristojnost predsednika, sedaj pa to vlogo prevzema kolegij oz. poslanske skupine, ki jih zastopajo vodje, ki o tem tudi glasujejo.

**Ali menite, da nov poslovnik omogoča lažje načrtovanje dela parlamenta, v primerjavi s starim poslovníkom?**

Seveda, nov poslovnik je uvedel bistveno spremembo pri delu državnega zbora. Sedaj na primer državni zbor opravi eno sejo v roku enega tedna, po starem poslovníku pa je seja trajala dva tedna ali tudi tri tedne. Pri čemer to ne vpliva na kakovost zakonodaje. Ostala je enaka.

**4. Kakšno vlogo imajo po vašem mnenju strokovne službe DZ po spremembi poslovníka?**

Po novem poslovníku imajo zakonodajne službe določeno bistveno večjo aktivnost. Potem ko je zakon vložen in se začne njegova obravnava na seji matičnega delovnega telesa, zakona ni mogoče več umakniti. Zakon postane last državnega zbora, izdelek po seji matičnega delovnega telesa je dopoljen predlog zakona, kar pomeni, da se v predlog zakona vključijo amandmaji, ki jih je delovno telo samo sprejelo in so jih pripravile službe državnega zbora, ne samo tehnične, sprejmejo večkrat tudi vsebinske amandmaje. Pri obravnavi so zakonodajna služba in služba odbora dolžne opozarjati na pravne in vsebinske probleme, ki bi nastali s sprejemom določenega amandmaja, opozarjati morajo na vsebinsko usklajenost in tako naprej. Prej je to delo opravljala vlada.

**5. Ali so po vaši oceni do sedaj bila dosledno spoštovana pravila, ki določajo sprejemanje zakona po nujnem ali skrajšanem postopku? Zakaj?**

Pristojnost za odločitev glede tega vprašanje je na kolegiju državnega zbora, kjer večkrat prihaja do opozoril s strani opozicije, da pač sprejem posameznega zakona po skrajšanem ali nujnem postopku ne ustreza poslovníškim določbam. Poleg tega je bil večkrat uporabljen institut, kjer 1/5 poslancev predlaga odločanje na plenarni seji ali se bo zakon obravnaval po nujnem ali skrajšanem postopku. Velja tako za nujni kot skrajšani postopek.

**6. Ali so spremembe poslovníka vplivale na doslednejše spoštovanje pravil, ki določajo sprejemanje zakonov po nujnem, skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Ne, pravila so dokaj podobna v starem in novem poslovníku. Zapisano je korektno, kdaj se lahko zakon obravnava po nujnem ali skrajšanem postopku. Seveda je to stvar odločitve, prej je o tem odločal državni zbor, sedaj pa o tem odloča kolegij predsednika.

**Ali je to določilo mogoče prispevalo h krajšim sejám državnega zbora?**

Ne, ker so o vrsti zakonodajnega postopka odločali brez razprave. Seveda pa so se seje državnega zbora nekoliko razbremenile; če prej veš po kakšnem postopku se bo zakon sprejemal, potem je tudi proceduro lažje opraviti. Prav tako je lažje čez noč sklicati kolegij kot pa državni zbor.

**7. Ali so po vaši oceni po starem poslovníku pravila omogočala večje število prekinitev kot po novem poslovníku? Zakaj?**

Glavni razlog za prekinitve sej prej in sedaj je nesklepčnost Državnega zbora in zahteva poslanske skupine zaradi posveta. V novem poslovníku je teh možnosti in po poslovníški praksi prekinitev manj, ker je po starem poslovníku državni zbor izvedel obravnavo o zakonu in potem prešel na glasovanje. Glede na to, da je bilo teh glasovanj relativno veliko in ker pač

poslanci, ki jih posamezna razprava o določenem predlogu ni zanimala, so bili navzoči samo pri glasovanju. Ti poslanci so pogosto šli iz dvorane in po starem poslovniku nikoli niso gotovo vedeli, kdaj bo razprava končana, zato se velikokrat dogodilo, da je državni zbor ponavljal glasovanja zaradi nesklepčnosti. Po tretji ponovitvi glasovanja se je seja prekinila za 10 minut. Sedaj pa, ker je glasovanje zvečer in dopoldne razprava, je dvorana polna predvsem zvečer, ko poslanci lahko natančneje vedo, kdaj se glasuje. Iz tega razloga se še ni zgodilo, da bi seja bila zaradi nesklepčnosti prekinjena in tudi manj je zahtev za odmor pred glasovanjem, ker se ve kdaj se glasuje in se poslanske skupine zberejo in lažje vsebinsko uskladijo. Prav tako pa se po novem poslovniku še ni dogodilo, da bi se čakalo na poslance.

**8. Ali je po vaši oceni omejitev časa in replike prispevala k večji organiziranosti razprav?**

Absolutno, glede na prejšnji poslovnik, ko je bila predhodno pisno najavljena razprava poslanca neomejena, ostalih pa na 5 minut in v primerjavi s sedanjo ureditvijo, pomeni to pomembno spremembo. Po starem poslovniku se je lahko o posamezni točki razpravljalo dva dni, sedaj se to ne more zgoditi. Zato je časovni okvir sedaj veliko bolj natančno določen.

**9. Ali imate mogoče opravljeno primerjavo kako dolgo je trajal v povprečju sprejem zakona po starem in sedaj po novem poslovniku?**

Te primerjave sicer nimamo, ampak moram reči da traja sprejemanje zakona po novem poslovniku krepko manj. Druge obravnave zakona so relativno najkrajše. Po prejšnjem poslovniku, amandmaji, ki so bili predhodno vloženi in katere je obravnavalo delovno matično telo in jih je podprlo ali ne, je potekala obravnava na seji državnega zbora, sedaj to ni več. Vsi amandmaji, ki dobijo podporo delovnega matičnega odbora se vključijo v zakon in o njih ni več razprave in samo k tem členom se lahko vlagajo amandmaji. Prej je bilo možno na seji odbora vlagati neomejeno amandmaje.

## **Intervju – Maja Briški, sekretarka Komisije za poslovnik Državnega zbora, 19. 6. 2006**

---

**1. Na podlagi katerih meril je predsednik parlamenta po poslovniku iz leta 1993 presojal, kateri zakoni imajo isto ali podobno vsebino?**

Poslovniške prakse po starem poslovniku ne poznam toliko, ker sem pričela z delom, ko je bil v veljavi že novi poslovnik. Vendar tudi sedaj zakon pregleda strokovna služba posameznega matičnega odbora, ki naj bi zakon obravnaval. Predvsem se v tem primeru primerja vsebina zakonskega predloga, če je ta podobna, iz podobnega področja ali ista tema. Po novem poslovniku pa seveda predsednik nima več možnosti zadrževati zakon. Če se ugotovi, da je eden izmed večjega števila predlogov, ki urejajo enaka družbena razmerja, vladni predlog, se ta obravnava vedno drugi. Sedaj ima možnost tudi matično delovno telo, da sprejme sklep, kjer bo odbor obravnaval vse predloge, ki urejajo ista družbena razmerja skupaj. Sprejeti mora tudi sklep, kjer določi, kateri izmed teh zakonov bo nosilni zakon. Potem predlaga delovno matično telo državnemu zboru v obravnavo t. i. hibridni zakon, ki vključuje vse sprejete rešitve iz različnih zakonov skupaj. Na plenarni seji pa mora državni zbor sprejeti tudi sklep v tretji fazi, da se obravnava vseh ostalih nenosilnih zakonov sklene, s čimer se zakonodajni postopek konča.

**2. Ali menite, da so pravila, ki določajo, kaj mora vsak zakonski predlog vsebovati, dovolj natančno opredeljena, oziroma če so se na poslovniški komisiji glede tega členu postavila kakšna vprašanja.**

Ne, do sedaj se to pravilo ni obravnavalo na poslovniku. V novem poslovniku je pravilo o finančnih posledicah bolj natančno določeno. Čeprav se je pa tudi v praksi izkazalo, da je določilo o analizi ureditve v drugih evropskih državah včasih tudi nepotrebno, predvsem, kadar je neko družbeno razmerje povsem specifično za Slovenijo. Potem se pač v opombah to zapiše, da je ureditev specifična za Slovenijo. Sedaj je sprememba ureditve predvsem v tem, da vključuje sankcijo v primeru, če predlagatelj po pozivu predsednika svoj predlog v 15 dneh ne dopolni, da se šteje, kot da ni bil vložen. Prej pač te sankcije ni bilo, so pa običajno seveda skoraj vsi predlagatelji bili zainteresirani, da so predlog dopolnili. Če tega ni storil, je zakon v tem pogledu dopolnila zakonodajna služba ali matično delovno telo.

**3. Kateremu izmed navedenih se je vloga pri določanju dnevnega reda povečala, zmanjšala ali ostala enaka ob spremembi poslovnika leta 2002. Zakaj?**

*Predsedniku parlamenta, kolegiju predsednika, poslanski skupini, posameznemu poslancu*

Pravila se glede samega določanja dnevnega reda sej niso spremenila, dnevni red še zmeraj predlaga predsednik, odloča pa državni zbor. Na novo odloča pa o zadevah, ki jih določi kolegij, pri tem je najpomembnejši terminski plan in o vrsti zakonodajnega postopka.

**Ali o širitvah dnevnega reda lahko poteka razprava?**

O tem se samo glasuje, stališče lahko sporočijo le vodje poslanske skupine in predlagatelj. Po starem poslovniku prav tako razprava ni možna, stališče podobno sporoči le predlagatelj ali predstavnik poslanskih skupin.

**4. Ali so po vaši oceni do sedaj bila dosledno spoštovana pravila, ki določajo sprejemanje zakona po nujnem, skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Kar se tiče skrajšanega postopka menim, da so pravila dokaj spoštovana. Pri nujnem postopku, pa prihaja do različnih razlag predvsem kriterija, kaj pomenijo težko popravljive posledice delovanja države.

**Ali so se morda glede tega pravila na poslovniški komisiji pojavila kakšna vprašanja?**

Ne, mislim da ne.

**5. Ali so po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika bile prekinitve seje pogosto neupravičene ali upravičene? Zakaj?**

Glede tega vprašanja je bila sprejeta razlaga novega poslovnika. Prekinitve sej se lahko sedaj izvedejo le kadar gre za meritorno (vsebinsko) odločanje pri izvedbi aktov po 117. členu poslovnika. V drugi točki pa določa, da v primeru odločanja o odločitvah dnevnega reda prekinitve niso mogoče. Ni pa povsem jasno določilo, kolikokrat se lahko pri posamezni točki dnevnega reda seja prekine. Določa sicer, da se lahko seja prekine samo enkrat in da lahko posamezna poslanska skupina samo enkrat predlaga prekinitve. Ni pa povsem jasno, če še potem druge poslanske skupine prav tako smejo predlagati prekinitve seje pri isti točki dnevnega reda. Vprašanje je tudi ali se lahko po prekinitvi seje ponovno zahteva obrazložitev glasov, tudi če je že bil obrazložen.

**S kakšno večino se sprejme razlaga poslovnika na poslovniški komisiji?**

Z dvotretjinsko večino vseh navzočih. Razlago lahko sprejme poslovniška komisija ali pa Državni zbor, ki prav tako lahko sprejme avtentično razlago poslovnika.

**6. Ali je po vaši oceni časovna omejitev razprav in omejitev replik na plenarnih zasedanjih prispevala k lažjemu načrtovanju dela Državnega zbora?**

Predvsem časovno načrtovanje sej državnega zbora pomeni pomembno spremembo, ker sedaj tudi drugi udeleženci v razpravi, največkrat vladni predstavniki sedaj vedo, kdaj se bo posamezna točka pričela in kako dolgo bo potekala razprava, točke dnevnega reda so sedaj tudi določene po dnevih. Sedaj seja traja večinoma en teden, prej pa so seje trajale po tri tedne. Glede replik se je sprejela razlaga poslovnika 20. 9. 2002, kjer se šteje čas porabljen za repliko v čas posamezni poslanski skupini.

**7. Prej ste omenili, da se pripravljajo nekatere nove spremembe poslovnika. Lahko okvirno poveste, kje bodo spremembe.**

Nekaj zadev kar se tiče organizacije državnega zbora in njegovih služb.

V zakonodajnem postopku pri možnosti vlaganja amandmajev vlade v drugi obravnavi, tudi takrat ko je vlada predlagatelj zakona. Nekaj pri daljših rokih.

Pri pogojih, ki jih mora vsebovati vsak posamezen zakon, predvsem pri zahtevi o primerjalni ureditvi v treh evropskih državah. Določilo je nepotrebno takrat, ko gre za specifično slovensko ureditev, da bi torej tudi v tem primeru imeli možnost izpustiti ta pogoj.

**Intervju – Miroslava Palhartinger, svetovalka v Pravno-zakonodajni službi; 14. 6. 2006**

---

**1. Na podlagi katerih meril je predsednik parlamenta po poslovniku iz leta 1993 presojal, kateri zakoni imajo isto ali podobno vsebino?**

Sama sicer nisem bila vpletena v te postopke, zato nekoliko bolj težko odgovorim na to vprašanje. Sicer je po starem poslovniku ta člen poslovnika dopuščal različno interpretacijo pravil, zato je bil ta člen kritično obravnavan. Iz tega razloga je to vprašanje, ki ga je potrebno postaviti pripravljavcem tega poslovnika. Novo določilo dopušča možnost obravnave podobnih zakonov hkrati, tako da se iz vseh zakonov pridobi najboljše rešitve. Predsednik je to tudi verjetno poprosil Zakonodajno-pravno službo za nasvet ali strokovne sodelavce posameznih delovnih odborov.

**2. Ali menite, da so pravila, ki določajo, kaj mora vsak zakonski predlog vsebovati, dovolj natančno opredeljena. Zakaj?**

V tem primeru se kažejo nekatera nestrinjanja v praksi z razlago določila. Najbolj problematična presoja je pri presoji ali so v zakonskem predlogu dovolj natančno pojasnjene posledice predlaganih rešitev. Vsaj v zadnjem času je bilo večkrat slišano, da so določenim poslanskim skupinam bili predlogi zakona zavrženi, ker finančne posledice niso bile dovolj natančno predstavljene. Vlada je seveda tista, ki vse te mehanizme ima, poslanske skupine pa seveda nimajo možnosti natančnega vpogleda v stanje. Pri tem začetna osnova ni povsem enaka pri vlogi zakona. Tudi pogoj pregleda ureditve v treh evropskih državah je lahko problematičen in pri tem je seveda tudi stvar predlagatelja, kako predlog pripravi. Včasih povsem zadošča, da je nekaj povsem malega zapisanega. Bile so tudi v preteklosti s strani vlade mnenja, da takšna primerjalna analiza ureditve ni potrebna. V tem primeru so še strokovni sodelavci bili vprašani za mnenje in smo ocenili, da to ni naloga vlade, da presoja, kaj je potrebno in kaj ne, ampak to oceni državni zbor ali je analiza primerjalne ureditve potrebna.

**Ali je v tem primeru vlada želela sprejeti hitreje zakone?**

Ja, delno pa je bil tudi malo neprimeren odnos do državnega zbora, kjer se ne priznava povsem vloga državnega zbora.

**3. Kateremu izmed navedenih se je vloga pri določanju dnevnega reda povečala, zmanjšala ali ostala enaka ob spremembi poslovnika leta 2002? Zakaj?**

*Predsedniku parlamenta, kolegiju predsednika, poslanski skupini, posameznemu poslancu*

Največ novih nalog je prav gotovo pridobil kolegij, kjer je težišče odločanja o postopku in na organizaciji dela.

**4. Kakšno vlogo imajo po vašem mnenju strokovne službe glede na poslovnik DZ?**

Stari poslovnik je predvidel drugačno udeležbo zakonodajno-pravne službe. Služba se je vključila še preden se je zakonodajni postopek pričel, kateri postopek je primeren, po novem poslovniku pa podamo mnenje šele, ko je predlog že v obravnavi na matičnem delovnem telesu ali je postopek po katerem se zakon obravnava primeren ali ne. Sedaj namreč o vrsti zakonodajnega postopka odloča kolegij predsednik. Škoda, da te vloge nimamo več, ker pogosta ugotovimo, da se po skrajšanem postopku sprejemajo vsebinsko zahtevnejše stvari.

**5. Ali so po vaši oceni do sedaj bila dosledno spoštovana pravila, ki določajo sprejemanje zakona po nujnem, skrajšanem ali rednem postopku? Zakaj?**

Sedaj se Zakonodajno-pravna služba o tem ne izreka več, zato težko ocenim ali so pravila spoštovana ali ne. Prej pa, če je bila politična odločitev drugačna, potem pač ni bilo takšnega sožitja med strokovnimi in političnimi mnenji in so prevladale politične odločitve.

**6. Ali ste pred sprejemom novega poslovnika podajali tudi mnenje ali je izredna seja razpisana upravičeno?**

Ne, mislim, da se naša služba o teh stvareh ni izrekala. Druga stvar pa je, koliko je bila volja, da je stroka o tem podala mnenje. Formalno mislim, da ne.

**7. Ali so po vaši oceni pred sprejemom novega poslovnika bile prekinitve seje pogosto neupravičene ali upravičene?**

Pred tem so bile seje veliko bolj nepredvidljive, kar se tega tiče. Sedaj pa je tudi glede časovne opredelitve veliko bolj opredeljeno in natančneje določeno, koliko časa je nekomu na voljo.

**8. Ali po vaši oceni nova pravila poslovnika omogočajo bolj natančno programiranje dela poslovnika?**

Prednost novega poslovnika je predvsem iz tega vidika, da je delo bolj opredeljeno, predvidljivo in učinkovito. Je pa po drugi strani delo veliko manj kvalitetno. Po moji oceni je ta poslovnik predvsem naravnani na to, da se v zakonodajni postopek vložijo že dobri in kvalitetno pripravljene zakoni. V parlamentu se naj bi obravnavala predvsem politična vprašanja, medtem ko naj bi bili zakoni iz tehničnega vidika kvalitetno pripravljene.