

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

DOMEN PETELIN

**Vloga in institucionalizacija slovenskega parlamenta
v procesih modernizacije, demokratizacije in
evropeizacije**

DIPLOMSKO DELO

**LJUBLJANA
2005**

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

DOMEN PETELIN

MENTOR: IZR. PROF. DR. DRAGO ZAJC

**Vloga in institucionalizacija slovenskega parlamenta
v procesih modernizacije, demokratizacije in
evropeizacije**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA
2005

KAZALO VSEBINE:

I. DEL	5
1. Uvod	5
2. Struktura naloge, cilji in hipoteze ter metodološki načrt	7
2.1. Struktura naloge.....	7
2.2. Cilji in Hipoteze	9
2.3. Metodološki načrt	10
II. DEL	11
3. Moderna demokracija in sodobni parlament	11
4. Procesi, ki so vplivali na politične, gospodarske in družbene spremembe v državah Srednje- in Vzhodne Evrope	13
4.1. Družbena in politična modernizacija.....	13
4.1.1. Vzroki politične modernizacije v državah Srednje- in Vzhodne Evrope.....	14
4.2. Proces demokratizacije	16
4.3. Proces evropeizacije v državah Srednje- in Vzhodne Evrope.....	18
5. Spremembe in institucionalizacija novih parlamentov	20
5.1. Koncept parlamentarne institucionalizacije.....	21
5.2. Kako institucionalizacija vpliva na učinkovitost parlamentov?	23
5.3. Kdaj je proces institucionalizacije končan?.....	25
5.4. Dimenzije parlamentarne institucionalizacije in njihov vpliv na učinkovitost parlamenta	27
5.4.1. Avtonomnost.....	27
5.4.2. Organizacijska kompleksnost	27
5.4.3. Parlamentarna elita kot dejavnik institucionalizacije.....	30
5.4.4. Racionalnost proceduralnih standardov	30
5.4.5. Razmerja moči in odgovornosti	33
5.4.6. Stabilnost parlamentarnega vodenja	34
5.4.7. Vloga političnih parlamentarnih strank v procesu parlamentarne institucionalizacije	36
SHEMA 5.1.: Teoretični okvir	37
III. DEL	38
6. Slovenski parlament v procesih demokratizacije, osamosvajanja in evropeizacije	38
6.1. Vloga slovenskega parlamenta v fazi demokratičnega prehoda in osamosvajanja	38
6.2. Vloga državnega zbora v fazi utrjevanja demokracije in procesu približevanja Slovenije Evropski uniji	40
6.2.1. Prilagajanje Evropski uniji.....	41
6.2.2. Pristojnosti državnega zbora pri prilagajanju Slovenije EU	42
6.3. Vloga državnega zbora po vstopu Slovenije v EU	43
IV. DEL	45
7. Položaj in vloga Državnega zbora glede na Ustavo Republike Slovenije	45
8.1. Razmerje med vlado in državnim zborom	47
8. Politične stranke v Državnem zboru in njihov koalicijski potencial	48
8.1. Koalicije v državnem zboru.....	48
8.1.1. Načelna in mala koalicija	48
8.1.2. Velika koalicija	48
8.1.3. Pragmatična koalicija	49
8.1.4. Pomladna koalicija	49
8.1.5. Nova velika koalicija	50

8.2. Značilnost slovenske strankarske arene.....	52
9. Modernizacija slovenskega parlamenta	54
9.1. Slovenska skupščina ob koncu 80-ih in začetku 90-ih.....	55
9.2. Poslovnik iz leta 1993, posodobitev zakonodajnega postopka in oblikovanje ter posodabljanje delovnih teles.....	56
9.2.1. Oblikovanje delovnih teles.....	56
9.2.2. Delovna telesa v procesu evropeizacije	57
9.2.3. Opredelitev zakonodajnega postopka	59
9.3. Potreba po novem poslovniku	60
10. Nov poslovnik, racionalizacija proceduralnih standardov ter sprememba porazdelitve moči in odgovornosti v državnem zboru	62
10.1. Modernizacija zakonodajnega postopka.....	62
10.1.1. Spremembe skrajšanega in nujnega postopka.....	63
10.2. Večje odgovornosti in pristojnosti delovnih teles	64
10.3. Večje pristojnosti kolegija predsednika državnega zbora	65
10.4. Učinki novega poslovnika	66
11. Oblikovanje in posodabljanje strokovnih služb državnega zbora.....	77
11.1. Službe državnega zbora.....	78
11.1.1. Služba Državnega zbora za preverjanje skladnosti zakonodaje z ustavo	78
11.1.2. Raziskovalni sektor (Raziskovalno-dokumentacijski sektor)	79
11.1.3. Druge službe državnega zbora	80
11.2. Državni zbor na svetovnem spletu	81
12. Kako institucionaliziran je državni zbor danes?	82
12.1. Avtonomnost državnega zbora	82
12.2. Parlamentarna elita v državnem zboru	82
12.3. Vodenje državnega zbora	83
12.3.1. Predsedniki državnega zbora	84
12.3.2. Kolegij predsednika državnega zbora	84
12.4. Odgovor na postavljeno vprašanje	85
V. DEL	87
13. Preverjanje postavljenih hipotez.....	87
13.1. HIPOTEZA 1:	87
13.2. HIPOTEZA 2:	88
13.3. HIPOTEZA 3:	90
14. Sklep.....	91
15. Viri in literatura	92

I. DEL

1. Uvod

Proučevanje parlamentov je bilo dolgo časa osredotočeno na njihovo učinkovitost in stabilnost. Ta telesa so bila, po teh ugotovitvah, zadovoljivo institucionalizirana, kar pomeni, da so imela urejene strukture in predvidljive načine izvrševanja svoje dejavnosti. Predvsem s pojavom novih demokratičnih parlamentov v bivših socialističnih državah Srednje- in Vzhodne Evrope pa je postalo jasno, da so parlamenti dinamične institucije, sposobne tako spreminjanja kot uvajanja in vodenja sprememb.

Parlamentarna demokracija, temelječa na načelu nacionalne suverenosti, se je v zadnji tretjini 20. stoletja srečala z novimi izzivi, ki jih prinašajo izredno intenzivne spremembe, ki vplivajo na razmerje moči znotraj držav in tudi med njimi, ter vedno bolj internacionalizirana vprašanja. Medtem ko so politične skupnosti v preteklosti doživljale samo občasne spremembe v obliki delnih modernizacij, in še to znotraj določenih področij, so načini in sredstva modernizacije v sedanjem času postali izredno kompleksni in intenzivni, govorimo lahko o pravih valovih vsesplošne modernizacije, ki načenjajo tradicionalne predstave tako o pristojnostih kot odgovornostih nacionalne države (Zajc, 2004a: 213).

Glavni vzrok teh intenzivnih sprememb v sodobnem svetu je vsesplošni proces globalizacije. Teoretiki in raziskovalci globalizacije (Parsons, Giddens, McGrew) se v glavnem strinjajo, da obstajata dva pomembna razloga globalizacije. Prvi je gospodarsko tekmovanje, drugi razlog pa je demokracija.

Proti koncu 20. stoletja se je tekmovanje med demokracijo, ki priznava različnost in tekmovanje, in enostranskimi sekularnimi ideologijami končalo s sesutjem realnega socializma. Odprava avtoritarnih in totalitarnih sistemov je omogočila uveljavljanje kompetitivnih interesov na vseh področjih ter legalizirala opozicijo. Po dolgem času so se v številnih državah spet pojavila prava predstavniška telesa, katerih člani so bili izvoljeni na svobodnih volitvah (Zajc, 2004a).

Nekoliko kasneje je, poleg procesa demokratizacije, države Srednje- in Vzhodne Evrope zajel še proces evropeizacije oziroma proces približevanja (prilagajanja) Evropski uniji.¹ Tudi ta je prinesel vrsto sprememb v politično in družbeno življenje, hkrati pa še pospešil procesa modernizacije in demokratizacije. Zahteval je tudi nekatere spremembe v delovanju in strukturi novih parlamentov.

¹ V nadaljevanju tudi kratica EU.

Pomen teh novo vzpostavljenih parlamentov je nedvomno večji kot parlamentov z dolgo in neprekinjeno tradicijo. Novi parlamenti, ki so se pojavili v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, so se srečevali s precej večjimi zahtevami in pričakovanji v primerjavi s parlamenti, ki so se vzpostavili v prejšnjih obdobjih reparlamentarizacije v Evropi. Opraviti morajo tudi veliko več nalog, ki morajo biti opravljene dobro in hitro, prav tako pa so morali ti parlamenti povsem na novo vzpostaviti tudi celoten gospodarski sistem (Offe v Zajc, 2000a).

Ti novi parlamenti so morali najti tudi nove, učinkovitejše načine dela, morali so se institucionalizirati. Najpomembnejše vprašanje s katerim so se spopadali, je bilo na eni strani kako delovati pod ogromnim pritiskom po zakonodajnem urejanju oziroma kako racionalno in ekonomično organizirati zakonodajno delo (ob upoštevanju načela demokratičnosti), na drugi strani pa tudi kako razviti iniciativnost članov parlamenta, da bi dosegli največjo učinkovitost (Zajc, 1996: 58).

V diplomski nalogi bom raziskoval proces institucionalizacije Državnega zbora Republike Slovenije². Raziskoval bom kako zunanji procesi vplivajo na spremembe in institucionalizacijo predstavniških teles in kako te spremembe in institucionalizacija vpliva na učinkovitost parlamenta. Raziskoval bom kakšno vlogo je imel Državni zbor v procesih modernizacije, demokratičnega prehoda, osamosvajanja in pri prilagajanju Slovenije Evropski uniji, ter kako se je pri tem spreminjalo njegovo notranje okolje.

Ker literatura o parlamentarni institucionalizaciji ne prikazuje tega procesa v novih demokratičnih državah Srednje- in Vzhodne Evrope, bo moja naloga poskus, da bi predpostavke institucionalizacije sodobnih parlamentov preveril na primeru novoustanovljenega sodobnega demokratičnega parlamenta.

² V nadaljevanju državni zbor.

2. Struktura naloge, cilji in hipoteze ter metodološki načrt

2.1. Struktura naloge

Diplomska naloga bo razdeljena na pet delov.

Prvi del:

- a) Uvod
- b) Struktura diplomske naloge
- c) Hipoteze in metodološki načrt

Drugi del (teoretični del):

a) Moderna demokracija in sodobni parlament

V tem delu bom predstavil kaj si danes predstavljamo pod pojmom demokracija in kaj pod pojmom sodobni parlament.

b) Družbena in politična modernizacija, demokratizacija in evropeizacija.

Opisal bom procese, ki so v države Srednje- in Vzhodne Evrope konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja prinesli vrsto sprememb. Spremenil se je politični, gospodarski in celotni družbeni sistem v teh državah.

c) Koncept institucionalizacije parlamentov

Prej opisani procesi so prinesli spremembe tudi nacionalnim parlamentom držav Srednje- in Vzhodne Evrope. Le-ti so bili pred temi procesi nemoderni, sedaj pa so postali predstavniška telesa demokratičnih držav. Pred novimi parlamenti so bile pomembne naloge in da bi te naloge lahko uspešno opravljali so se morali institucionalizirati.

V tem delu bom predstavil teorijo parlamentarne institucionalizacije, katere dimenzije parlament pridobiva v tem procesu in kako te dimenzije vplivajo na učinkovitost parlamentov.

Tretji del:

Vloga slovenskega parlamenta v procesih demokratizacije, osamosvajanja in pridruženja Evropski uniji.

Četrty del:

Institucionalizacija in spreminjanje državnega zbora

V tem sklopu bom najprej pokazal kakšno vlogo je Državnemu zboru RS namenila Ustava RS. Nato bom prikazal katere stranke so vstopale v državni zbor, kako so se oblikovale in

spreminjale koalicije znotraj državnega zbora ter kakšne so značilnosti slovenskih parlamentarnih strank.

V nadaljevanju bom raziskal kako se je državni zbor spreminjal in prilagajal procesom modernizacije, demokratizacije in evropeizacije, kako je v državnem zboru potekal proces institucionalizacije, ugotoviti pa bom poskušal tudi, kako institucionaliziran je Državni zbor danes.

Peti del:

a) Preverjanje hipotez

b) Sklep

2.2. Cilji in Hipoteze

Osnovni cilj moje diplomske naloge bo raziskati kakšen vpliv imajo procesi kot so modernizacija, demokratizacija, evropeizacija na spreminjanje nacionalnih parlamentov oziroma na parlamentarno institucionalizacijo. Poskušal bom tudi ugotoviti kako parlamentarna institucionalizacija vpliva na učinkovitost parlamentov.

Hipoteza 1:

Parlament ni nujno pasiven dejavnik v procesih modernizacije, demokratizacije in evropeizacije, ampak lahko igra aktivno vlogo pri spreminjanju in prilagajanju držav prej naštetim procesom, hkrati pa se tudi sam odziva in prilagaja na spreminjajoče se zunanje okolje. Slovenski parlament spada med tiste parlamente, ki so bili ključni akterji v procesu demokratizacije in vključevanju države v EU, hkrati pa se je tudi sam spreminjal in prilagajal na nove družbene razmere in zahteve po učinkovitem delovanju.

Hipoteza 2:

Parlament v procesu institucionalizacije pridobiva na učinkovitosti. Državni zbor je v dobrih desetih letih postal bolj institucionaliziran in s tem bolj učinkovit, predvsem zaradi procesa prilagajanja Slovenije Evropski uniji, ki je pospešil modernizacijo slovenskega parlamenta.

Hipoteza 3:

Proces parlamentarne institucionalizacije ni nikoli končan proces. Ko se spremeni zunanje okolje, se mora parlament na nove razmere prilagoditi, kar terja nove nadaljnje korake institucionalizacije. Vstop Slovenije v EU zahteva od državnega zbora njegovo nadaljnjo institucionalizacijo.

2.3. Metodološki načrt

Postavljene hipoteze na katerih je koncipirana diplomska naloga bom preverjal na podlagi sledečih raziskovalnih metod:

- analize in interpretacije primarnih virov: Ustave Republike Slovenije, zakonov, poslovnikov državnega zbora itd.
- analize in interpretacije sekundarnih virov: knjig, strokovnih člankov, raziskovalnih poročil in strokovne literature ter internetnih virov. V posebno pomoč mi bo spletna stran Državnega zbora RS (<http://www.dz-rs.si>), kjer je objavljenih vrsto podatkov, analiz in člankov o delu državnega zbora
- analiz podatkov Raziskovalnega sektorja Državnega zbora RS
- na podlagi analiz uradnih statistik.

Vlogo, spremembe in institucionalizacijo slovenskega parlamenta v procesih modernizacije, osamosvajanja, demokratičnega prehoda in prilagajanja EU bom raziskoval v časovnem okviru od konca 80-ih let prejšnjega stoletja pa do konca tretjega mandata, torej do oktobra 2004.

Podatke za izdelavo tabel bom črpal iz Poročil o delu Državnega zbora Republike Slovenije od leta 1992 do leta 2004 (www.dz-rs.si/publikacije), nekaj pa jih bom pridobil neposredno od zaposlenih v Raziskovalnem centru Državnega zbora RS.

II. DEL

3. Moderna demokracija in sodobni parlament

Značilnost sodobnih družb je, da so izrazito kompleksne in notranje strukturirane. Procesi družbenih sprememb potekajo v smeri vedno večje dinamičnosti in raznolikosti institucionalnih oblik in praks. Gre za proces funkcionalne diferenciacije, ki vodi v povečevanje učinkovitosti sistema, saj, kot pravi Luhmann, »omogoča sočasno uravnavanje različnih procesov, ki jih ni mogoče zajeti z enim samim kontekstom ravnanja« (Luhmann v Tomšič, 2002). Posledica tega je vedno večje število specializiranih področij, organizacijskih form in akterjev, ki tvorijo sodobno družbo. Omenjena kompleksnost, ki karakterizira moderno družbo, se izraža tudi na nivoju njenih podsistemov, ki so sami notranje diferencirani. To še v posebni meri velja za politični podsistem (Tomšič, 2002: 9-10).

Kompleksnost, zapletenost, velikost in strukturiranost sodobnih družb preprečuje, da bi se lahko vsi ljudje (ali vsaj pretežna večina ljudi) stalno neposredno vključevali v procese družbenega in političnega odločanja. Zato se v teh družbah oblikujejo mehanizmi in načini, ki omogočajo vsaj njihovo občasno ali periodično vključevanje v procese odločanja ter sodelovanja v njih. Tako so se razvili različni mehanizmi neposrednega odločanja, zlasti pa predstavniška telesa in številne druge oblike (mehanizmi) posrednega odločanja (Žagar, 1991: 4).

Ko danes govorimo o demokratičnem sistemu najpogosteje pomislimo na t.i. **»parlamentarno demokracijo zahodnega tipa«**. Ta demokracija je posledica dolgoletnega evolutivnega družbeno-zgodovinskega razvoja, ki so mu bile te družbe podvržene. Demokracijo, ki jo pozna Zahod in od koder se je širila v druge dela sveta, opredeljujejo karakteristike, po katerih se loči od ostalih oblik politične ureditve. Tu je mišljen predvsem sistem parlamentarnega predstavništva, pogosto pa se jo povezuje tudi s tržnim tipom gospodarstva (Tomšič, 2002: 20).

Moderne demokratične teorije, ki so izhajale iz ideje o ljudski suverenosti, so oblikovale zamisel o predstavništvu kot temelju demokratične ureditve. Kot **osrednja ustanova** takšnega predstavništva se od vsega začetka pojavlja **voljeno telo, katerega naloga je uresničevati ljudsko voljo in sprejemati zakone.**

Moderno demokracijo in njena načela bi lahko opredelili kot:

- **pravno opredeljeno vladavino omejene večine**, v kateri je poudarjena in zagotovljena zaščita (različnih družbenih) manjšin
- **volilne procedure in mehanizmi**, ki zagotavljajo demokratičnost volitev in demokratično naravo odločanja (možnost vplivanja ljudi na sprejem odločitev)
- **predstavniški mehanizmi odločanja in predstavniška telesa**, ki se oblikujejo na podlagi pluralnih demokratičnih volitev. V demokratičnih družbah mora obstajati in biti zagotovljena možnost demokratične zamenjave trenutno vladajoče oblasti.

(Žagar, 1991: 4-5).

»V sodobnih parlamentih se torej izraža razmerje med političnimi subjekti (strankami) v družbi, kakršno se je izrazilo na (vsakokratnih) periodičnih volitvah. Ker je navadno oblast v demokratičnih družbah utemeljena na načelu ljudske suverenosti, je predstavniško telo v političnem sistemu navadno opredeljeno kot nosilec ljudske suverenosti in izraz volje ljudstva« (Žagar, 1991: 5).

Zato, kot pravi Grad, **je parlament srčika vsake sodobne demokratično urejene družbe**. Je namreč praviloma edini državni organ, ki ga **ljudstvo neposredno predstavlja** oziroma **oblikuje**, zaradi česar se v njem zrcalijo **pogledi in interesi ljudstva kot suverena**. Zato je parlament tudi orodje politične javnosti, s katerim ta zagotavlja demokratičnost nad delovanjem drugih temeljnih državnih organov. S tega vidika je, vsaj v parlamentarnem sistemu, **najpomembnejša vez med državljani in državno oblastjo** (Grad, 2002: 117).

To kar danes razumemo pod pojmom »**sodobni parlament**« je predstavniško telo, izbrano na svobodnih, neposrednih, tajnih in tekmovalnih volitvah. Predstavniki v parlamentu dobijo svoj mandat na volitvah na temelju splošne in enake volilne pravice, svobode političnega združevanja in svobode mišljenja brez državne prisile in vpliva. Demokratično delovanje parlamenta je pogojeno s pravno državo in ustavno demokracijo (Kranjc, 1991).

Sodobni parlament je tudi neločljivo **povezan z idejo konstitucionalizma** in s tem v zvezi z nastankom in razvojem sodobnih ustav. Ravno ustava je tisti najvišji pravni in politični dokument, ki zagotavlja v sistemu državne oblasti ustrezno mesto parlamentu in ga varuje pred posegi drugih državnih organov, ki imajo večjo dejansko oblast, kot jo ima lahko parlament (Grad, 2002).

4. Procesi, ki so vplivali na politične, gospodarske in družbene spremembe v državah Srednje- in Vzhodne Evrope

4.1. Družbena in politična modernizacija

Z razpadom socialističnega družbenega sistema so se dežele vzhodne in srednje Evrope podale na pot korenitih družbenih sprememb, ki naj bi privedle do konstituiranja institucionalnega sistema po zgledu zahodnih družb. Potrebno je namreč vedeti, da se te družbe večinoma prištevajo v zahodni kulturno-civilizacijski krog, saj jih z Zahodom spajajo številne zgodovinske povezave. Zato je bila splošna razvojna vizija teh družb usmerjena v družbeno modernizacijo v smislu vzpostavitve družbenega sistema, katerega glavni institucionalni karakteristiki sta nedvomno tržno gospodarstvo in parlamentarna demokracija (Tomšič, 2002: 125).

Kaj pravzaprav pomenita pojma **družbena in politična modernizacija**?

Družbena modernizacija vključuje spremembe na vseh področjih človekovega mišljenja in dejavnosti. Različni njeni vidiki, kot so na primer gospodarski napredek, urbanizacija, razvoj šolstva in sredstev množičnega obveščanja so bili v zgodovini tesno povezani z razvojem demokracije, vendar je oblikovanje demokratičnih političnih institucij pogosto zaostajalo za splošnim razvojem (Zajc, 2000a: 13).

Politična modernizacija predpostavlja **racionalizacijo oblasti** (odpravo različnih tradicionalnih, družinskih, lokalnih in verskih avtoritet ter njihovo zamenjavo s sekularizirano, legitimno nacionalno oblastjo), **utrditev suverenosti nacionalne države** tako nasproti zunanjim vplivom kot glede notranje regionalne in lokalne oblasti, predpostavlja tudi **delitev oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno oblast** in določitev razmerij med njimi ter **razvoj in osamosvojitve posebnih strokovnih področij** (pravno, vojaško in upravno od političnega). Končno pomeni politična modernizacija tudi **naraščajočo politično participacijo ljudi oziroma državljanov** pri uveljavljanju njihovih interesov in odločanju o skupnih zadevah, kar lahko pomembno zmanjša državni nadzor ali nadzor različnih neformalnih centrov moči nad njimi (Huntington v Zajc, 2000a: 12-13).

Koncept politične modernizacije je tako po definiciji kot tudi zgodovinsko povezan s **pridobivanjem politične samostojnosti**. Pravica do osvoboditve in samostojnega razvoja izvira iz pravice do upora proti tuji ali nepravilni oblasti (»ius resistendi«) in pomeni, da

lahko ljudstvo kot »izreden organ za zaščito svojih pravic« spremeni vlado, jo napravi sebi odgovorno oziroma postavi svojo vlado (Pitamic v Zajc, 2000a: 16-17).

Pravica do upora in samoodločbe je omogočala nastanek ne le novih, ampak tudi **bolj demokratičnih držav** glede na prejšnje državne tvorbe.³

4.1.1. Vzroki politične modernizacije v državah Srednje- in Vzhodne Evrope

Zajc ugotavlja, da so imeli vzroki politične modernizacije v državah Srednje- in Vzhodne Evrope, kljub različni stopnji družbene in gospodarske razvitosti, precej podobne značilnosti. Tako je prva skupna značilnost **kriza legitimnosti**. Monistični sistemi Srednje- in Vzhodne Evrope so vse do konca osemdesetih let svojo legitimnost utemeljevali na izrazito ideoloških predpostavkah o nekonfliktni družbi in na utrjenem prepričanju o zgodovinski upravičenosti ter poznavanju zakonitosti družbenega razvoja. Demokratična alternativa za legitimiranje oblasti se je v gospodarsko in družbeno manj razvitih državah izkazala za privlačnejšo od oblasti brez omejitev, nadzora in odgovornosti volivcev (Linz v Zajc, 2000a: 17).

Druga značilnost je bilo **sistematično omejevanje človekovih pravic**. Totalitarni in avtoritarni sistemi so tako teoretično kot v praksi nasprotovali ustavni ureditvi, ki temelji na posamezniku oziroma upošteva njegove »naravne« in neodtujljive politične in druge pravice, ki mu gredo kot človeku in državljanu. Zlasti svoboda misli in javnega izražanja, ki je pogoj avtonomnosti civilne družbe, je bila pod udarom avtoritarnih struktur. Prav tako je bila povsem omejena pravica do zbiranja in svobodnega združevanja, s čimer so bile dejansko ustvarjene razmere za monopolizacijo oblasti in nastanek avtoritarnih enostrankarskih sistemov (Bavcon v Zajc, 2000a: 17).

Tretja splošna značilnost je bila **splošna neučinkovitost realsocialističnih sistemov**, ki se je navznoter kazala predvsem v nesposobnosti uresničiti materialna pričakovanja članov družbe in obvladati vse bolj nakopičene težave. Socialistični sistemi so vedno bolj izgubljajo tekmo z demokratično urejenimi kompetitivnimi družbami, ki so svoja gospodarstva uravnavale z dopuščanjem konkurence in tržnimi zakonitostmi, in zaostajali v razvoju.

³ Pridobitev politične samostojnosti od Velike Britanije konec osemnajstega stoletja, ki jo Američani imenujejo tudi »ameriška revolucija«, je ameriškim državam omogočila oblikovanje povsem nove republikanske demokratične družbene ureditve, v kateri je oblast prvič volilo in nadzorovalo ljudstvo. V nadaljnjem razvoju se je pravica do samoodločbe povezovala z zorenjem nacionalne zavesti – to je spodbudilo osvobodilne težnje evropskih krščanskih narodov, ki so živeli v turškem imperiju (Grkov, Srbov, Črnogorcev itd.). Prav tako so privedle do osamosvojitve vrste narodov iz okvira Avstro-Ogrske monarhije po prvi svetovni vojni (Slovencev, Hrvatov in Srbov, Čehov itd.) (Zajc, 2000a: 16).

Četrta značilnost so **visoki stroški represije**. Nedemokratični sistemi običajno raztrgajo vse mreže družbenosti in lojalnosti, razen do oblasti same, ki jo načrtno oblikujejo in privzgapajo. Vzdržujejo stanje negotovosti in nezaupanja, vsako obliko nestrinjanja ali nasprotovanja pa poostreno kaznujejo. V razmerah negotovosti in represije nastaja »subkultura strahu«, ki slabi sposobnost ljudi, da samostojno načrtujejo in delujejo, saj se bojijo, da bi si tako poslabšali položaj – ni več pravil in institucij, ki bi zagotavljale uspeh kolektivne akcije. Vendar obstaja tudi v nedemokratičnih sistemih določeno razmerje med toleranco do opozicije in stroški represije – če je toleranca »draga«, je gotovo represija še dražja. Čim bolj stroški represije presegajo stroške tolerance, tem večje so možnosti za kompetitivni sistem (Dahl v Zajc, 2000a: 18).

Kot vidimo, je bil razlog politične modernizacije in demokratizacije teh držav predvsem v tem, da je komunistična oblast, »**nadzirala**« **oziroma omejevala družbeni razvoj (družbeno modernizacijo)**. Tako bi lahko proces družbenih sprememb v teh državah imenovali **neorganska modernizacija**, dirigirana od zgoraj, saj je temeljila na viziji homogene in disciplinirane družbe in je zato dušila svoboden razvoj različnih družbenih potencialov. Komunistična oblast je dopuščala spremembe le do stopnje, na kateri je bil ogrožen njen legitimizacijski monopol, temelječ na projektu izgradnje brezrazredne družbe. Iz tega je izhajala nesposobnost sistema za zagotavljanje kontinuiranega razvoja in samoreprodukcije, za absorbcijo stalnih družbenih sprememb in za prilagajanje kompleksnejšemu okolju (Tomšič, 2002: 126).

4.2. Proces demokratizacije

Politična modernizacija pomeni tudi **prehod od politično monističnih totalitarnih in avtoritarnih političnih sistemov k demokratičnim parlamentarnim sistemom**, ki ustrezajo modernim demokratičnim merilom. Demokratizacija je torej del obsežnega sklopa procesov družbene modernizacije.⁴ Pri tem gre za korenite spremembe na vseh treh ključnih nivojih politike, institucionalnem, akcijskem in kulturno-vrednostnem nivoju (Tomšič, 2002: 128).

Centralno točko demokratizacije predstavlja **individualizacija**, se pravi vzpostavitev vloge posameznika kot avtonomnega in odgovornega subjekta, sposobnega igrati aktivno vlogo v javnem življenju. Njeno osnovo predstavlja liberalno pojmovanje človeka kot svobodnega bitja, ki mu kot takemu pripadajo določene neodtujljive pravice, nadgrajeno z demokratičnim pojmovanjem ljudi kot v načelu enakopravnih posameznikov, ki so sposobni sami najbolje zagovarjati in uveljaviti svoje interese (Tomšič, 2002: 129).

Ko govorimo o demokratizaciji, je treba povedati, da ne gre za enkratno dejanje, ampak za dolgotrajen proces, v katerem se narava, obseg in tempo uvajanja sprememb razlikujejo glede na posamezno fazo procesa. V literaturi lahko zasledimo, da raziskovalci demokratizacije opredeljujejo različno število teh faz, kot pravi Tomšič, pa lahko v splošnem govorimo o treh fazah demokratizacije, to so: **demokratični prehod, demokratična konsolidacija, demokratična stabilizacija** (Tomšič, 2002: 129).

Pojem **demokratični prehod** se nanaša na proces odprave avtoritarnega režima, vzpostavitve ustavne ureditve, oblikovanja proceduralnih pravil političnega tekmovanja in razpustitve avtoritarnih organizacij ter odpravo zakonov, neskladnih z demokratično politiko.

Proces prehoda iz avtoritarnega v demokratični sistem običajno poteka po evolutivni poti. Pred uvedbo formalne demokracije je tako potrebna **liberalizacija**, kar pomeni da v okviru starega režima pride do uveljavitve oziroma razširitve določenih pravic, ki pomenijo zaščito tako posameznikov kot družbenih skupin pred arbitrarnimi posegi oblasti. To omogoča

⁴ Procesi demokratizacije in (re)parlamentarizacije v Srednji- in Vzhodni Evropi konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja so bili le del širšega svetovnega procesa družbene in politične modernizacije, ki poteka v valovih.

Prvi val, ki se je sprožil s francosko in ameriško revolucijo, je dosegel svoj vrh konec prve svetovne vojne, ko se je osamosvojila vrsta narodov nekdanje Habsburške monarhije in carske Rusije. Zmaga zavezniške koalicije v drugi svetovni vojni je pomenila drugi val, ki je odpravil totalitarne vladavine v Nemčiji in Italiji.

Te spremembe so se dogajale tudi v povojni Evropi v sedemdesetih letih (Španija, Grčija, Portugalska). (Merkel v Zajc, 2000a: 13).

organiziranje opozicijskih sil ter artikulacijo in popularizacijo njihovih idej, posledica pa je povečanje aktivne podpore javnosti (Tomšič, 2002: 130).

Vzpostavitev ustreznega institucionalnega okvira je predpogoj za **utrditve demokracije**.

Po Schmitterju pomeni **konsolidacija** "proces transformacije naključnih dogovorov, preudarnih norm in bolj ali manj slučajnih rešitev, ki so se oblikovale med tranzicijo, v splošno znane in redno prakticirane odnose kooperacije in tekmovanja, ki jih prostovoljno sprejemajo vsi posamezniki in skupine (tako politiki kot državljani), ki so udeleženi pri demokratičnem izvajanju oblasti" (Schmitter v Tomšič, 2002: 130). Rečemo lahko torej, tako Tomšič, da je proces demokratične konsolidacije zaključen takrat, ko ostane demokracija edini sprejemljivi princip političnega delovanja, se pravi, da ko noben relevanten akter ne vidi svoje politične eksistence izven okvira demokratičnih institucij (Tomšič, 2002: 131). Ali drugače, demokracija je konsolidirana takrat, ko tudi "poraženci poskušajo doseči uspeh le skozi taiste demokratične institucije" (Przeworski v Tomšič, 2002: 131).

Kot pravi Zajc pa je pri presojanju nove ali ponovno vzpostavljene parlamentarne demokracije treba ločiti med vprašanjem njene »**utrjenosti**« in vprašanjem **učinkovitosti** pri reševanju glavnih problemov (Zajc, 2000a: 25). Utrjena (konsolidirana) demokracija seveda ni nujno tudi učinkovita. Učinkovita demokracija potrebuje učinkovit državni aparat, temelječ na racionalni organizaciji in zavezan demokratičnim pravilom.

Konsolidirana demokracija (obstojna demokracija) predstavlja temelj za nadaljnji razvoj v smeri **stabilizacije demokracije**, tj. poglobljanja demokratičnih standardov (participacija državljanov, kompeticija idej, argumentiran javni dialog) in krepitev potencialov za soočenje sistema z izzivi iz okolja.

4.3. Proces evropeizacije v državah Srednje- in Vzhodne Evrope

Kot komplementaren proces družbeni in politični modernizaciji se v začetku 90-ih let v nekaterih državah Srednje- in Vzhodne Evrope pojavlja **proces pridruževanja Evropski uniji**.

»Posamezne države in njihovi prebivalci ga na eni strani doživljajo kot **evropeizacijo**, to je vračanje v zgodovinski in civilizacijski kontekst, iz katerega so bili izločeni, na drugi strani pa kot utrjevanje varnosti in doseganje gospodarske stabilnosti« (Zajc, 1998: 148).

Robert Ladrech v članku, kjer analizira evropeizacijo notranjih politik in institucij na primeru Francije, opredeli evropeizacijo kot »naraščajoči proces preoblikovanja nacionalnih politik in smeri njihovega delovanja do stopnje, ko postane politična in ekonomska dinamika Evropskih skupnosti del organizacijske logike nacionalnih politik in odločanja o njih« (Ladrech v Brinar, 1998: 242).

Pridruževanje EU je za države Srednje- in Vzhodne Evrope pomenilo **vzodbudo procesu demokratizaciji** (predvsem fazi demokratičnega prehoda in konsolidacije demokracije) in je zagotavljalo, da je bil le-ta končan najpozneje v roku, ki je bil določen za sprejem posamezne države v polnopravno članstvo v EU.

Proces evropeizacije v državah Srednje in Vzhodne Evrope zajema:

- **ponovno uveljavljanje demokracije**, demokratičnih vrednot, svobodnega tržnega gospodarstva, človekovih pravic (se prekriva s procesom demokratičnega prehoda)
- **konkretno prilagajanje EU** (prilagajanje političnih institucij na delovanje znotraj EU, prilagajanje nacionalne zakonodaje »acquis communautaire«)
- **vsesplošni napredek** v okviru procesa približevanja EU
- transformacija civilne družbe, politične kulture in vzorcev vedenja v smeri EU

(Agh, 1994: 9-10).

Procesa demokratizacije in evropeizacije se prepletata in razlikujeta hkrati. Razlikujeta se v tem, da so države v prvem obdobju demokratizacije lahko same določale cilje in prioritete, izbirale standarde in normative, v drugem obdobju, ko se demokratizacija izteka v proces vključevanja, pa na te izbire pretežno vplivajo rešitve in standardi, ki so že uveljavljeni v državah članicah EU. Države so v prvem obdobju same določale tempo sprememb, v drugem obdobju pa ga določa EU (Zajc, 1998: 148).

Lahko tudi ugotovimo, da se predvsem **faza konsolidacije oziroma povečanja učinkovitosti demokracije in proces evropeizacije močno prepletata**. Tako Attila Agh ugotavlja, da je v državah Srednje- in Vzhodne Evrope po razpadu starega režima in po demokratičnem prehodu v ožjem smislu obstajala demokratična ureditev, kar se tiče formalnih kriterijev demokracije, vendar so se pojavile številne nove težave v zvezi s slabimi rezultati novega demokratičnega sistema (vključno s parlamenti) tudi znotraj procesa evropeizacije (Agh, 2000: 14-15). **Tako so morale te države v procesu evropeizacije spremeniti in izboljšati delovanje svojih institucij kar je vplivalo tudi na učinkovitost in posledično na utrjenost demokracije in obratno.** »Da bi parlamenti lahko odigrali svojo vlogo v procesu evropeizacije, **so se morali evropeizirati**« (Agh, 2000: 15). To pomeni, da so se morali nacionalni parlamenti prilagoditi procesu evropeizacije. Načini prilagajanja parlamentov so, tako Zajc, številni in zelo posebni. Razdelimo jih na:

- **odločevalske** (prevzemanje pravnega reda EU, potrjevanje pogajalskih izhodišč)
- **kulturne** (gre predvsem za povečevanje znanja o EU in oblikovanje moderne parlamentarne kulture)
- **institucionalne** (oblikovanje novih teles)
- **postopkovne** (posodabljanje procesa odločanja)
- **organizacijske, informacijske itd.**

(Zajc, 2002: 672-673).

5. Spremembe in institucionalizacija novih parlamentov

Kot smo ugotovili, je prišlo v državah in posledično tudi v parlamentih Srednje- in Vzhodne Evrope, zaradi procesov modernizacije, demokratizacije, do velikih sprememb. **Že v prejšnjih sistemih so obstajala predstavniška telesa, ki pa so bila nemoderna.** Predstavniška telesa držav Srednje- in Vzhodne Evrope v obdobju po 2. svetovni vojni niso bila kraj za izražanje dejanskega političnega pluralizma, ampak **so omogočala predvsem izražanje in formalno potrjevanje interesov vodilnih družbenih subjektov, to je revolucionarnih strank** (komunističnih partij), ki so svojo prevladujočo vlogo uveljavljale same ali s pomočjo navideznega sodelovanja z drugimi subjekti. Volitve predstavnikov so imele tako predvsem simbolično vlogo potrjevanja razvojne usmeritve, ki je bila določena vnaprej in zunaj njih. **Obstoječe države s svojimi institucijami niso bile pravne države** (obstajale so kot partijske države brez legitimnosti). **Ti parlamenti so bili zato po svoji vlogi in sestavi nesodobni** (Zajc, 2000c).

Prej opisani procesi pa so »prinesli« **reforme parlamentov**. Ti so postali predstavniška telesa v novih demokratičnih državah. Začela se je njihova pot, katere **cilj je sodobni parlament**, ki naj bi **učinkovito opravljal dane naloge** (funkcije). To »pot«, na kateri parlament oblikuje, razvija in spreminja svoje notranje okolje, imenujemo **institucionalizacija**.

5.1. Koncept parlamentarne institucionalizacije

Institucionalizacijo razumemo kot proces v katerem politične organizacije (v našem primeru predstavniška telesa) **iščejo in pridobivajo ustrezno⁵ notranje okolje, se skozi čas razvijajo, rastejo, njihova struktura postaja vse kompleksnejša, razvijajo svoje lastne vrednote, svoja lastna pravila, razvijejo sebi lastne postopke sprejemanja odločitev, pridobivajo na stabilnosti in predvidljivosti** (Huntington, 1968; Patterson in Copeland, 1994). Prav tako pa se pri procesu institucionalizacije oblikuje tudi **politična kultura oziroma parlamentarna kultura**, ki je v vsakem parlamentu drugačna in različna.

Proces parlamentarne institucionalizacije je torej proces, v katerem parlament pridobiva določene dimenzije.

Samuel P. Huntington navede štiri glavne dimenzije, ki jih politična organizacija, tudi parlament, pridobi v procesu institucionalizacije. To so: **kompleksnost, avtonomija, skladnost (coherence) in prilagodljivost** (Huntington, 1968: 8-12). Bolj kot je parlament avtonomen, kompleksen, skladen in prilagodljiv, bolj je institucionaliziran. Predvsem **prilagodljivost** je tista dimenzija, ki se pri drugih avtorjih ne pojavlja; italijanski politolog **Gilberto Capano** ugotavlja, da je bistvena za razumevanje procesa parlamentarne institucionalizacije, saj bi moral biti vsak sodoben, dovolj institucionaliziran parlament sposoben se prilagoditi spremembam zunanjega okolja (Capano, 2003). **Prilagodljivost** namreč pomeni, da se je parlament **sposoben prilagoditi na izzive, ki prihajajo iz spreminjajočega se zunanjega okolja**, odvisna pa je od starosti parlamenta in števila izzivov iz zunanjega okolja, s katerimi se je parlament soočil. Star parlament torej ni nujno prilagodljiv, še posebno, če je bilo njegovo zunanje okolje statično (Huntington, 1968: 12-24).

Nelson Polsby, avtor prve empirične raziskave o institucionalizaciji parlamentov (natančneje Predstavniškega doma ZDA), ne sledi popolnoma Huntingtonu, ampak navaja tri osnovne dimenzije institucionalizacije. Te dimenzije so: **parlamentarna avtonomija, kompleksnost in univerzalizem**.

⁵ Pojem »ustrezno notranje okolje« pomeni tako notranje okolje, ki bo kar najbolj učinkovito glede na dane naloge in funkcije, ter glede na zunanje okolje v katerem parlament deluje.

Parlamentarno avtonomijo pojmuje kot stopnjo neodvisnosti zakonodajnega telesa od drugih institucij in političnih organizacij. Ugotavljamo jo na osnovi samostojnosti pri volitvah vodstva, postavljanju notranjih pravil in postopkov in njihovi neodvisni rabi, itd.

Parlamentarna kompleksnost pomeni porast števila različnih vlog znotraj zakonodajnega telesa. Kaže se v številu stalnih in drugih delovnih teles, v oblikovanju vodilnih funkcij, raznovrstnosti podpore poslancem in delovnim telesom od strokovne pomoči do računalniške povezave, ustreznih tehničnih pripomočkov in prostorov za delo, itd.

Parlamentarni univerzalizem pomeni uporabo nevtralnih oz. neosebni vzorcev obnašanja v procesu odločanja (Zajc, 1999:13).

Ko je Polsby ta model zakonodajne institucionalizacije razvil na primeru Kongresa ZDA je ugotovil, **da se različne dimenzije institucionalizacije ne razvijajo nujno hkrati**. Proces institucionalizacije zahteva svoj čas in lahko traja več desetletij ali celo stoletje. Tako je bil ameriški Kongres, ki je danes eno najbolj vplivnih zakonodajnih teles na svetu, ob svojem začetku delovanja, ob koncu 18. stoletja, le senca sedanjega. Ob njegovi ustanovitvi, predstavniki v Kongresu seveda niso imeli dosti izkušenj s parlamentarnim delom, notranja struktura delovnih teles in poslanskih skupin je bila slabo organizirana, vodenje je bilo vse prej kot stabilno, pravila in procedure znotraj njega pa so bile šele v nastajanju. **Kongres ni bil institucionaliziran** (Patterson in Copeland, 1994).

Po tej raziskavi Polsbyja, avtorji spreminjajo in dopolnjujejo koncept parlamentarne institucionalizacije. Tako **Copeland in Patterson** opozorita še na druge dimenzije institucionalizacije, kot so **stopnja formalnosti in uniformnosti, organizacijska kompleksnost in povezanost z volilno osnovo** (Copeland in Patterson, 1994: 4–6). **Ulrike Liebert**, ki je raziskovala institucionalizacijo zahodno-evropskih parlamentov, pa predlaga, da je za to, da pridemo do bolj realistične slike parlamentarne institucionalizacije, potrebno vključiti še nekaj dodatnih dimenzij, kot so **formalizacija pravil in postopkov ter fragmentalizacija parlamentarnih strank**⁶ (Liebert v Zajc, 1999: 13).

⁶ Španski parlament (Cortes) je primer parlamenta, v katerem lahko ugotavljamo vpliv prevelike strankarske fragmentalizacije v parlamentu na učinkovitost procesa odločanja. Velika fragmentalizacija je vodila k podaljševanju zakonodajnega postopka (povprečno število dni potrebnih za sprejem zakona se je podvojilo) (Zajc, 1999: 13).

Nov prispevek k proučevanju institucionalizacije sodobnih parlamentov pa je podal **Lawrence Longley**. On je opozoril na pomen **proceduralnih standardov, rutin sprejemanja odločitev in stabilnost parlamentarnega vodenja** (Longley, 1996). »Te dimenzije pojmuje kot nujne pogoje za **urejenost kolektivnega obnašanja** («regularity of collective behavior»)« (Zajc, 1999: 13).

Nekateri avtorji (**Capano, Copeland, Longley, Patterson, Zajc**) pa opozarjajo še na eno pomembno dimenzijo parlamentarne institucionalizacije, to je **parlamentarna elita**, ki poseduje institucionalno znanje, potrebno za učinkovito delovanje parlamenta.

Vprašanji, ki se sedaj zastavljata sta:

1. **Kako zakonodajna institucionalizacija vpliva na učinkovitost parlamenta?**
2. **Kdaj je proces institucionalizacije končan?**

5.2. Kako institucionalizacija vpliva na učinkovitost parlamentov?

Da bi lahko ugotovili kako institucionalizacija vpliva na učinkovitost parlamentov, moramo najprej definirati pojem učinkovitosti.

Kot pravi **Zajc**, se učinkovitost parlamenta izraža skozi **dobro planiranje dela**, skozi **stabilnost postopkov** ter skozi **predvidljivost in kvaliteto odločitev** (torej skozi kvaliteto sprejetih aktov) (Zajc, 2000c: 145). Učinkovit je torej tisti parlament, ki dobro opravlja svoje funkcije, predvsem zakonodajno funkcijo.⁷

Če sedaj definiramo še institucionalizacijo modernega predstavniškega telesa kot proces v katerem **parlament išče in oblikuje tako notranjo strukturo, ki omogoča čim večjo ekonomičnost in racionalnost odločanja ob zagotavljanju odprtosti in demokratičnosti** (pri čemer naj bi bili zagotovljeni tudi vsi pogoji za sprejemanje čim kvalitetnejših odločitev),

⁷ Sodobni parlamenti opravljajo znotraj nacionalnih političnih aren več različnih funkcij: ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov, zakonodajne funkcija, funkcija sprejemanja in kontrole državnega proračuna, nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo, rekrutacija in socializacija, informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija (Zajc, 2000a: 28-112).

Sprejemanje zakonov je bilo in je še vedno, poleg **reprezentativne**, najpomembnejša funkcija sodobnega parlamenta, čeprav vse bolj pridobivajo na pomenu tudi druge funkcije, ki so pomembne za stabilnost in legitimnost političnega sistema v celoti (Krašovec, 2003; Agh v Zajc, 2003).

oziroma če razumemo **parlamentarno institucionalizacijo**, kot proces, v katerem parlament pridobiva in razvija prej naštetе dimenzije parlamentarne institucionalizacije in s tem pridobiva **tak način delovanja in odločanja, ki zagotavlja, da so vloge in akcije posameznih udeležencev v procesu odločanja čim jasnejše in predvidljive in da je mogoče predvideti tudi končni rezultat odločanja**, potem lahko zaključimo, da je **institucionalizacija parlamentov predpogoj za njihovo učinkovito delovanje. Razvitost dimenzij** parlamentarne institucionalizacije torej **določa kako učinkovit je nek parlament.**

Kot pa smo že ugotovili, se vse dimenzije parlamentarne institucionalizacije ne razvijajo nujno hkrati oziroma se nekatere sploh ne razvijajo.

Tako Ulrike Liebert (1998) in kasneje tudi Capano (2003) ugotavljata, **da lahko parlament pridobi veljavo in stabilnost ter postane učinkovit dejavnik tudi, če mu manjkajo nekatere ključne dimenzije parlamentarne institucionalizacije.** Nemški Bundestag je na primer parlament, ki mu je v povojnem času manjkalo prave avtonomije, vendar je pokazal presenetljivo učinkovitost in je postal primer racionalnega in učinkovitega parlamenta (Zajc, 1999: 13).

Po drugi strani pa lahko poudarek na eni dimenziji ovira razvoj drugih dimenzij institucionalizacije. V primeru italijanskega parlamenta je npr. prenos precejšnjega dela zakonodajne moči na delovna telesa resno zmanjšalo sposobnost parlamenta, da se spoprime s pomembnimi problemi, in povzročilo segmentacijo politik (Zajc, 1999: 13).

Na osnovi obeh primerov lahko zaključimo, tako Zajc, da pri analizi posameznih parlamentov ne smemo zaiti v posplošitve ali poudariti samo eno dimenzijo parlamentarne institucionalizacije (Zajc, 1999: 14).

Rezultat institucionalizacije torej ni v naprej znan in je v vsaki državi specifičen. Na proces in rezultat institucionalizacije **vpliva več dejavnikov**, od zunanjega okolja (procesov), funkcij in nalog, ki jih ima parlament, »do potreb in zahtev političnih dejavnikov in celo skupin (društev, asociacij itd.)⁸, ki čutijo posebno odgovornost za razvoj parlamentarne demokracije in učinkovito delovanje parlamentov« (Zajc, 1999: 14).

⁸ Longley in Olson govorita o tako imenovanem »zasebnem interesu« (self-interest). Zasebni interes pomeni, da si nek policy akter želi z reformo parlamenta izboljšati svoj položaj. Seveda pa se, kot opozarjata, zasebni interes ne kaže javnosti. V javnosti se potreba po reformi prikaže kot nujno potreben korak za izboljšanje delovanja parlamenta (glej Longley in Olson, 1991).

V tem procesu lahko prihaja **do evolutivnih, postopnih** in na prvi pogled morda **celo neopaznih sprememb**, lahko pa so **spremembe hitre in dramatične**, rezultati le-teh pa so lahko **različni ali nasprotni** od teoretičnih predpostavk ali pričakovanj glavnih akterjev (Capano, 2003; Zajc, 1999).

Zajc zato opozarja, da je potrebno v novih demokratičnih državah Srednje Evrope analizirati proces parlamentarne institucionalizacije **z velikim občutkom za posebne okoliščine ob razpadu prejšnjih real-socialističnih sistemov**, ki niso primerljive z razmerami v državah Južne- in Zahodne Evrope, ki so po 2. svetovni vojni uvedle demokratični politični sistem. Potreben pa je tudi velik realizem pri ocenjevanju pričakovanj od novih institucij na eni strani in njihovih realnih možnosti na drugi. Pri takšnem ocenjevanju **je treba upoštevati celoto vseh dimenzij institucionalizacije**, ki so bile ugotovljene v prejšnjih analizah, in identificirati vse deficite in probleme, ki so se pojavili v preteklih letih delovanja novih parlamentov (Zajc, 1999: 14).

5.3. Kdaj je proces institucionalizacije končan?

David Judge v članku z naslovom »*Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?*« ugotavlja, da proces institucionalizacije predpostavlja štiri vrste sprememb parlamentov:

- **izgradnjo institucije** (»institutional formation«),
- **institucionalni razvoj** (»institutional development«),
- **deinstitucionalizacijo** (»deinstitutionalization«),
- **reinstitutionalizacijo** (»reinstitutionalization«)

(Judge, 2003: 498).

Tako institucionalizacijo opredeli kot nikoli končan proces. Torej tudi potem, ko parlament doseže neko ravnotežje med notranjim in zunanjim okoljem (postane institucionaliziran in je faza izgradnje institucije končana) to ne pomeni, da se tak parlament ne spreminja oziroma da je odporen na spremembe. **Tudi tak parlament se spreminja.** Ko se zaradi različnih procesov (modernizacija, globalizacija itd.) spremeni **zunanje okolje** (politični, gospodarski sistem), se ravnotežje poruši, parlament postaja manj učinkovit, kar pomeni, da svojih funkcij ne opravlja zadovoljivo. Parlament mora zato prilagoditi svoje

notranje okolje na spremembo zunanjega okolja.⁹ Pri tem se spreminjajo vrste in oblikovanost delovnih teles, način delitve dela med plenum in delovna telesa, pristojnosti volilnega telesa (»directing authority«), način organizacije parlamentarnega dela, vključno s planiranjem, spreminja se odprtost parlamenta in povezanost parlamenta s civilno družbo, stopnja avtonomnosti parlamenta itd.¹⁰

Da proces institucionalizacije ni samo enosmeren proces ugotavlja že Longley (1996). V svoji raziskavi o spremembah in institucionalnem razvoju ameriškega parlamenta, ugotovi, da v razvoju nekega parlamenta prihaja tudi do **deinstitucionalizacije**. Longley opisuje kako je prišlo v ameriškem Predstavniskem domu po volitvah leta 1974, zaradi velikega števila novo izvoljenih poslancev (Demokratska stranka je dobila kar 75 novih poslancev), do reforme parlamenta v smislu decentralizacije moči. Disperzija moči je tako povzročila zmanjšano gotovost proceduralnih standardov in nestabilnost načinov vodenja, rezultat tega pa je bila **manjša učinkovitost Kongresa** (Longley, 1996).

Fazi deinstitucionalizacije, torej zmanjšanju učinkovitosti nekega parlamenta, navadno sledi reinstitucionalizacija, v kateri parlament ponovno išče tako notranjo strukturo in organiziranost, ki bi pripeljala do večje učinkovitosti.

Parlament v procesu institucionalizacije pridobiva na učinkovitosti, v primeru deinstitucionalizacije pa prihaja do zmanjšanja učinkovitosti parlamenta.

Na podlagi tega lahko zaključimo, da se mora parlament nenehno prilagajati in odzivati na spremembe in zahteve po učinkovitem delovanju. **Proces institucionalizacije tako ni nikoli povsem končan.**

⁹ Copeland in Patterson izločita tri funkcije parlamenta, ki so ključne pri spremembah le-teh. To so **zakonodajna funkcija** (»decision making«), **legitimacijska funkcija** (»legitimation«) in **predstavljanje družbenih interesov** (»linkage«) (Copeland in Patterson, 1994). Kot pravita, samo nemoč parlamenta, da učinkovito opravlja te ključne funkcije, pripelje do opaznih sprememb parlamentarnega notranjega okolja.

¹⁰ Seveda pa v realnosti ni vse tako preprosto. Parlament v procesu institucionalizacije pridobi na stabilnosti in predvidljivosti in se ne odzove na vsako spremembo zunanjega okolja. Še posebej zato, ker je parlament politična institucija, v njem delujejo različne politične stranke, ki se, tako Judge, malokdaj strinjajo kaj v parlamentu bi bilo treba izboljšati in spremeniti, še težje pa dosežejo soglasje o tem, kako to stvar spremeniti oziroma izboljšati. Zato je za vsako reformo parlamenta potrebna prava politična volja (Judge, 1983).

5.4. Dimenzije parlamentarne institucionalizacije in njihov vpliv na učinkovitost parlamenta

5.4.1. Avtonomnost

Avtonomija parlamenta izvira iz sodobnega načela delitve oblasti in se izraža v **njegovi samostojnosti in neodvisnosti od drugih državnih organov** ter predpostavlja, da si parlament sam organizira lastno delo. Vprašanje avtonomije je, tako Grad, v **manjši meri normativno** vprašanje, v **večji meri pa praktično** vprašanje. Normativni del avtonomije parlamenta je ponavadi zagotovljen v ustavi sami. Toda pomembnejše pri tem je dejansko razmerje parlamenta do drugih organov oblasti, zlasti do izvršilne veje oblasti, ki je po svoji naravi pač močnejša in lahko omejuje parlament (Grad, 2000: 201).

Avtonomijo parlamenta razumemo kot zbirko več elementov. Gre za:

- regulativno avtonomijo

Tu gre za pravico, da se parlament organizira, da ureja lastno organizacijo, strukturo in način lastnega delovanja, da oblikuje vse potrebne organe, vse potrebne službe itd.

- finančno avtonomijo

Ta avtonomija zagotavlja materialno podlago parlamentarnemu delovanju.

- upravno avtonomijo

Pri tej avtonomiji gre za to, da parlament sam odloča o organiziranju in ustanavljanju svojih lastnih služb.

- varnostno-policijsko avtonomijo

Ta avtonomija omogoča parlamentu, da si sam ureja varovanje. V starih parlamentih je varnostna služba praviloma notranje-parlamentarna, v nekaterih državah pa ima predsednik parlamenta v nekaterih situacijah pravico, da angažira policijske sile.

(Grad, 2000: 201-204).

5.4.2. Organizacijska kompleksnost

Parlament v procesu institucionalizacije pridobiva na svoji organizacijski kompleksnosti, kar pomeni **porast števila različnih vlog znotraj zakonodajnega telesa**. Celoten parlament ali njegov dom je preveliko telo, da bi moglo razpravljati in odločati o vseh zadevah v celoti. Da bi lahko parlament učinkovito deloval mora razviti strukturo stalnih in drugih delovnih teles. Prav tako v sodobnem parlamentu deluje vrsta strokovnih teles, ki so v pomoč poslancem, poslanskim skupinam in delovnim telesom pri njihovem delu.

Poslanske skupine

Za bolj uspešno in učinkovito delo parlamenta se mora znotraj njega vzpostaviti ustrezno sodelovanje med vsemi poslanci, ki so kandidirali in bili izvoljeni na posameznih strankarskih listah. Tudi v interesu samih poslancev, ki se zavzemajo za podobne cilje, je, da se med seboj povežejo. **Poslanska strankarska skupina** tako postane posebna oblika delovanja **poslancev iste stranke v parlamentu** na podlagi skupnega programa.

V sodobnih parlamentarnih demokracijah se poslanci, ki so kandidirali in so bili izvoljeni na istih strankarskih listah, že ob konstituiranju parlamenta samoumevno združujejo v poslanske skupine. Poslanske skupine delujejo na podlagi **posebnega lastnega poslovnika**.

Med pravicami poslanskih skupin je najpomembnejša **pravica sodelovanja v organih parlamenta**, zlasti v posebnem organu predsednika parlamenta (**kolegiju**), ki ima kljub svoji posvetovalni vlogi navadno velik **vpliv na programiranje dela** in **postavljanje dnevnih redov**. Poslanske skupine imajo posebno **pravico in dolžnost sodelovati s svojimi predstavniki v delovnih telesih**, pri čemer je zastopanost skupine v njih odvisna od števila članov (Zajc, 2000a: 161-175).

Delovna telesa

Delovna telesa so v sodobnih parlamentih postala **nujen pogoj za poglobljeno obravnavanje vseh zadev in smotrno organiziran zakonodajni postopek**. Delovna telesa prevzemajo velik, včasih več kot sorazmeren del celotnega zakonodajnega bremena in uporabljajo postopke, ki jih celoten parlament ne bi mogel. Na ta način je zakonodajno delo razdeljeno na način, ki omogoča koncentracijo in poglobljeno razpravo.

»Delovna telesa so v modernih parlamentih ustanovljena in oblikovana zato, da opravljajo različne naloge – **stalna delovna telesa** se ukvarjajo predvsem **z zakonodajnim delom**, nekatera pa imajo **posebne naloge** in se ukvarjajo z **imuniteto** ali **privilegiji poslancev**, **vprišnji poslovnika** in z **drugimi organizacijskimi zadevami**« (Shaw v Zajc, 1996).

V delovnih telesih naj bi poslanci, ki so tako ali drugače povezani s področji, **ocenjevali dejanske procese** in **ugotavljali potrebo po zakonodajnem urejanju** oziroma **dopolnjevali zakonodajne predloge**. Glede na to, da so sestavljeni iz predstavnikov poslanskih skupin, naj bi delovna telesa omogočala tudi **»strankarska« pogajanja**, **razreševala konflikte** in **pospeševala odločanje** (Zajc, 2000a).

Osnovna predpostavka za tako delovanje delovnih teles, ki pomeni razbremenitev na skupnih zasedanjih in prispeva h kakovosti odločitev, pa je seveda **kontinuiteta v njihovem članstvu**. Delovna telesa ne bi mogla zagotoviti ustrezne kontinuitete oblikovanja politik, če jih ne bi sestavljali poslanci, ki so izvoljeni v več zaporednih mandatih (parlamentarna elita).

Število delovnih teles v parlamentih je različno. **Večje število delovnih teles** naj bi prispevalo **k večji specializaciji**, medtem ko naj bi **manjše število** prispevalo **k večji ekonomičnosti** delovanja.

Število članov delovnih teles se občasno spreminja, odvisno od števila strank, ki so zastopane v parlamentu ali njegovemu domu. V parlamentih, kjer se sedeži v delovnih telesih delijo po proporcionalnem načelu, pogosto prihaja do pogajanj med strankami o zastopanosti posameznih strank (Zajc, 2000a).

Parlamentarne službe za preverjanje skladnosti zakonodaje

V procesu zakonodajnega odločanja imajo pomembno vlogo **posebne parlamentarne službe, ki preverjajo skladnost predlogov zakonov s splošnim pravnim sistemom države**. Njihova najpomembnejša funkcija je **preprečevati, da bi se v procesih zakonodajnega odločanja uveljavilo arbitrarno politično odločanje**, ki bi bilo v nasprotju z ustavnimi, zakonskimi in poslovnimi omejitvami. Te službe v zakonodajnih postopkih dajejo sicer le neobvezujoča mnenja in stališča, vendar pa lahko s tem bistveno pripomorejo h kakovosti odločitev (Pizzorusso v Zajc, 2000a: 197).

Službe, ki skrbijo za kakovost zakonodaje, morajo biti **politično nevtralne, dovolj samostojne** in hkrati dejavne, njihovi delavci pa **visoko strokovno usposobljeni in nepristranski**. Pri svojem delu si ne smejo privoščiti napak, ki jih pri oblikovanju predlogov zakonov ali amandmajev lahko storijo poslanci ali poslanske skupine (Zajc, 2000a: 197).

Druge parlamentarne strokovne službe

Parlamenti v procesu institucionalizacije oblikujejo posebne **administrativne, strokovne in tehnične službe, ki skrbijo za njihovo učinkovito delovanje**. Sodobni demokratični parlamenti imajo na razpolago zelo široko izbiro strokovnih, organizacijskih in tehničnih možnosti za uresničevanje svojih raznovrstnih funkcij. Posebne strokovne in administrativne službe pomagajo pri načrtovanju dela, nudijo strokovno pomoč pri vsebinski pripravi zakonov in oblikovanju politik na posameznih področjih (Laundy v Zajc, 2000a: 199–200).

Strokovno osebje ima naloge na več ravneh parlamentarne organiziranosti. Na ravni celotnega parlamenta sodeluje pri operacionalizaciji in izvedbi zakonodajnih programov, **pomaga**

oblikovati dnevne rede sej, pripravlja različne statistične in druge zadeve v zvezi z zadevami na dnevnem redu itd. Pomembne naloge pa strokovno osebje opravlja tudi v delovnih telesih, kjer je zaradi svojega poznavanja področij in že izvajanja politik v nenadomestljivo **strokovno pomoč, ureja podatke in pripravlja gradiva** (Zajc, 2000a: 200–201).

5.4.3. Parlamentarna elita kot dejavnik institucionalizacije

Institucionalizacija parlamenta seveda ne bi mogla sama po sebi zagotavljati potrebne učinkovitosti, zlasti predvidljivosti in kakovosti odločitev, še posebej tistih, ki so povezane z dolgoročnimi politikami, če ne bi bil dodan pomemben predpogoj, to je **»institucionalno znanje«**. To znanje v glavnem zagotavljajo poslanci, ki **so izvoljeni v več zaporednih mandatih**. Ti poslanci najbolj obvladajo večšine **parlamentarnega razpravljanja, pogajanja in razreševanja konfliktov** ter **umetnost ustvarjanja kompromisov**, zato jih imenujemo **parlamentarna elita**.

Ti poslanci so nujno potrebni za tekoče delovanje parlamentov in premagovanje zapletov ter blokad odločanja. Ne poznajo samo **formalnih pravil postopka**, ampak tudi **neformalna** oziroma **nepisana pravila obnašanja** v primerih, ki niso dovolj natančno opredeljeni v poslovniku ali pa ravnanja v povsem novih razmerah. Še tako dober poslovnik namreč ne more prispevati k preglednosti odločanja in kakovosti odločitev, če poslanci ne znajo uporabljati sredstev in načinov, ki so jim na voljo za predstavljanje stališč, uspešno uveljavljanje interesov ali za konkretno dopolnjevanje predlogov zakonov. **Zrela parlamentarna elita pomembno določa ritem in stabilnost parlamentarnega dela ter tudi njegovo predvidljivost in učinkovitost** (Zajc, 2000c: 148).

5.4.4. Racionalnost proceduralnih standardov

Učinkovitost parlamentov, s spreminjajočo se sestavo (izvoljenih praviloma vsake štiri leta), z nestabilnimi in cikličnimi večinami, je v veliki meri odvisna od uveljavljenih postopkov odločanja in ustreznih načinov koordinacije aktivnosti različnih udeležencev v teh postopkih. Postopek vlaganja predlogov, razpravljanja o njih in dopolnjevanja z amandmaji ter končno sprejemanje in tudi morebitno ponovno glasovanje, je natančno opredeljeno v poslovnikih parlamentov, ki jih parlamenti sami sprejemajo.

»Poslovniki so posebej urejena in obvezujoča pravila razpravljanja in odločanja, prilagojena parlamentarnemu okolju, ki temeljito na enotnih načelih demokratičnosti in so kot taki odraz

razmer v dani družbi. Sodobni poslovniki zagotavljajo **stabilen, predvidljiv in učinkovit potek odločanja**, ki ga ne morejo ovirati niti spremembe koalicijskih povezav niti nepredvidljive situacije« (Zajc, 2000a: 136).

Poslovniki parlamentov so torej ključni pri zagotavljanju racionalnosti proceduralnih standardov. V poslovniki je natančno opredeljen postopek **vlaganja predlogov, razpravljanja o njih in dopolnjevanja z amandmaji ter končno sprejemanje** in tudi morebitno **ponovno glasovanje**. Poslovniki tudi določajo aktivnosti, ki jih posamezni udeleženci v posameznih fazah postopka morajo opraviti, v kolikor hočejo izkoristiti svoje pristojnosti in pravice, prav tako pa tudi roke, v katerih je potrebno oziroma mogoče storiti posamezna dejanja. »Nujen del teh pravil so tudi **tehnike razpravljanja** («debating techniques») in **določanje potrebnega časa** («allocation of time») ter **opredelitev posebnih večin** za posamezne pomembnejše odločitve («required special majorities»)« (Zajc, 1999: 15).¹¹

Značilno za parlamentarne poslovnike je tudi, da se dopolnjujejo v odvisnosti od razvoja sprememb; gre za prilagajanje parlamenta družbenemu, gospodarskemu in političnemu razvoju ter spremembam v razmerjih moči med parlamentom in izvršilno oblastjo (Zajc, 2001: 136).

Zakonodajni postopek

Parlamentarni zakonodajni postopek je skupek obvezujočih načel in pravil ter določenih ustaljenih načinov obnašanja udeležencev, ki omogočajo nepretrgan proces parlamentarnega odločanja o množici različnih zadev, o katerih je treba hitro ali pa vsaj v doglednem času dokončno odločiti. Zakonodajni postopek v ožjem smislu sestavljajo pravila, ki določajo potek vsakega posameznega postopka, v katerem se obravnava neki zakonodajni predlog, v širšem smislu pa gre tudi za pravila, ki zagotavljajo načrtovanje in organizacijo

¹¹ Vprašanje večinskega odločanja v parlamentu je tesno povezano s položajem politične manjšine v parlamentu. Manjšinske politične stranke tvorijo opozicijo, ki skladno z naravo parlamentarnega odločanja praviloma glasujejo proti vladnim predlogom oziroma proti predlogom večinske koalicije. Čeprav je večinsko odločanje v parlamentu nedvomno nujno za njegovo učinkovito delovanje, je na drugi strani treba upoštevati tudi stališča manjšine. Zaradi tega je potrebno pri pomembnejših odločitvah parlamenta doseči višjo stopnjo soglasja kot pri manj pomembnih. Prav to je glavni razlog za zahtevnejšo večino pri odločanju o pomembnejših zadevah v parlamentu. Na drugi strani pa je treba tudi zavarovati večino in učinkovitost dela parlamenta pred tem, da bi manjšina zlorabljala proceduralno varstvo in svoje pravice za oviranje dela parlamenta (Grad, 2000: 139).

zakonodajnega dela v daljšem obdobju. Pri tem upoštevajo nujnost usklajevanja dela z vlado in tudi drugimi institucijami, ki nastopajo kot udeleženci v zakonodajnem postopku.

Proces zakonodajnega odločanja je kot **najsplošnejši in najpomembnejši proces sprejemanja odločitev**, ki zavezujejo celotno družbo, urejen po **posebnih načelih**, ki naj bi zagotavljali sprejemanje **pretehtanih, celovitih, usklajenih in kakovostnih zakonov**.

Ta načela so:

- **načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov** (določa, da nobena druga oblast načeloma ne more posegati v njegove pristojnosti; ko predlog zakona pride enkrat v zakonodajni postopek, postane »last« parlamenta, ki o njem povsem samostojno odloča)
- **načelo demokratičnosti** (določa pogoje in načine uvajanja 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)
- **načelo javnosti** (zahteva javno razpravo o vseh vprašanih in predlogih)
- **načelo stopnjevitosti** (zahteva, da se predlogi obravnavajo postopno na več obravnavah, ki omogočajo njihovo ocenjevanje z različnih vidikov)
- **načelo racionalnosti** (zahteva ne le smotrno razporeditev dela v daljšem obdobju, ampak tudi delitev dela med parlament, ki mora obravnavati veliko zakonodajnih predlogov hkrati, in delovna telesa, ki so odgovorna za spremljanje procesov in oblikovanje politik na posameznih področjih)
- **načelo gospodarnosti** (zagotavlja, da se v čim krajšem času in s čim manjšim trudom ter sredstvi dosežejo kar najboljši rezultati)
- **načelo doseganja optimalnih rezultatov** (predpostavlja določene druge pogoje in predpostavke za odpravljanje morebitnih ovir in pospeševanje zakonodajnih procesov)
- **načelo zbornega sprejemanja zakonov in drugih aktov** (Končno odločitev o predlogu zakona mora v vsaki posamezni fazi sprejeti zakonodajno telo na skupni seji. Na ta način nobena odločitev ne more biti pristranska ali nepopolna)
- **načelo pisnosti** (Prispeva k natančnosti izražanja in zmanjšuje nejasnosti, predvsem pa odstranjuje nesporazume. V skladu s tem načelom morajo biti vsi zakoni in drugi akti objavljeni v uradnem glasilu.)

(Zajc, 2000a: 130-134).

Spoštovanje temeljnih načel in pravil parlamentarnega zakonodajnega postopka, njihova **prilagodljivost pragmatičnim potrebam in zahtevam po hitrem sprejemanju odločitev** v sodobnih kompleksnih in dinamičnih družbah **sta nujna za urejen postopek**, ki omogoča vsebinsko razpravo in hkrati pospešuje obravnavo oziroma po najkrajši poti in z najmanjšo porabo sredstev in energije vodi do **meritornih, dokončnih ter kakovostnih odločitev**.

Vendar so za smotrni potek zakonodajnega postopka potrebna tudi **nepisana pravila**; to so parlamentarni običaji kot del parlamentarne tradicije, in **določena rutina zakonodajnega odločanja**. Gre za bolj ali manj poenoteno oziroma standardizirano razumevanje načel in pravil ter parlamentarno prakso sporazumevanja in odločanja, ki temelji na številnih predhodnih primerih, ki jih pravila niso ali vsaj ne v celoti predvidela (Zajc, 2000a: 134-135).

5.4.5. Razmerja moči in odgovornosti

Prav tako kot so poslovniki parlamentov pomembni za racionalnost proceduralnih standardov, so pomembni tudi za porazdelitev moči med glavne udeležence v postopkih odločanja v parlamentu.

Učinkovitost parlamentov v demokratično organiziranem procesu odločanja je pomembno odvisna od porazdelitve moči in pristojnosti med udeležence. Porazdelitev moči mora biti racionalna, tako da vodstvo v skladu s svojo odgovornostjo lahko učinkovito kontrolira in koordinira delovanje vseh udeležencev v procesu odločanja, medtem ko imajo vsi udeleženci zadostne pristojnosti in odgovornost, da opravijo vsa potrebna pripravljalna in druga dejanja. Pri tem je treba upoštevati, »da se **dejanska moč**, pojmovana kot vpliv na druge udeležence, da v procesu odločanja nekaj storijo na določen način v določenem času in v predpisani formalni obliki, lahko razlikuje od **formalne**, saj se lahko uporablja v odvisnosti od okoliščin tudi neformalno (to je s prepričevanjem, posrednimi pritiski ali celo ignoriranjem). V vseh institucijah, zlasti pa v novih, lahko prihaja do večjih ali manjših odstopanj dejanske moči od formalne« (Zajc, 1999: 22).

Zato **porazdelitev moči ne sme biti preveč razpršena niti nejasna**, vsi udeleženci **morajo imeti** v procesu zakonodajnega odločanja **natančno opredeljene pristojnosti in ustrezno odgovornost za njihovo izvajanje**. Slabo določene pristojnosti povzročajo nejasne situacije, konflikte med pravicami in dolžnostmi, blokade odločanja in nenehno potrebo po razlagah poslovnikov. Posledica take nedoločnosti v razmerjih moči je zmanjšana učinkovitost parlamenta ob večji porabi energije poslancev.

Sodobni parlamenti se glede porazdelitve moči parlamentarnega odločanja precej razlikujejo. V nekaterih parlamentih je odgovor na vprašanje »**kje je dejanska moč**« nedvoumen - moč je

osredotočena okrog glavnih dejavnikov, kot so posamezni poslanci, poslanske skupine, vodje delovnih teles in vodstvo parlamenta. Pristojnosti so jasne, njihovi nosilci se jih zavedajo in delujejo v skladu z njimi; svoje naloge skušajo opravljati z veliko mero odgovornosti. V drugih pa je, vsaj v določenih obdobjih, **centre moči težje ugotoviti**. V njih je opaziti precejšnjo **razpršenost moči, podvajanje pristojnosti, nizko stopnjo odgovornosti** posameznih dejavnikov, ki se zanašajo, da bodo del njihovega dela opravili drugi, in veliko tolerantnost do individualističnega obnašanja (Zajc, 1999: 23).

5.4.6. Stabilnost parlamentarnega vodenja

Učinkovitost vodenja sodobnega parlamenta je ena od **temeljnih predpostavk učinkovitosti celotne institucije**. Vodenje parlamenta je ali v rokah posameznika ali pa ob predsedniku vodi parlament še kolegijsko telo, ki z njim deli odgovornost za delovanje parlamenta. Predsednikom parlamentov pri pripravi in vodenju sej, tekočem izvajanju poslovnika itd., pomagajo tudi generalni sekretarji. Generalni sekretar hkrati vodi, organizira in usklajuje delo strokovnih služb.

Vodenje institucije, ki jo sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki, ki pripadajo različnim političnim strankam, se je izkazalo za izredno težavno nalogo. »**Vodenje parlamenta zahteva precejšnje parlamentarne izkušnje, veliko znanja o razmerju parlamenta do drugih institucij**, zlasti do vlade in volivcev, in **velike sposobnosti oblikovanja konsenza** o zadevah, glede katerih so mnenja večkrat povsem različna« (Zajc, 1999: 20).

Dobro vodenje predstavniškega telesa **zahteva kooperativen način dela in koordinativne mehanizme ter tehnike**. Smotno vodenje usmerja in pospešuje zakonodajne postopke, zagotavlja potrebne interpretacije poslovnika in omogoča sprejemati jasne in nedvoumne odločitve. Omogoča tudi racionalno porabo energije poslancev oziroma njihovo čim bolj enakomerno delovno obremenitev ter zagotavlja zadostno strokovno in tehnično podporo.

Kot ugotavlja Zajc, moramo kvaliteto in stabilnost parlamentarnega vodenja razumeti v širšem kontekstu demokratične ureditve, ki zagotavlja vsem poslancem pravico, da neovirano izražajo svoja mnenja in se zavzemajo za določene rešitve. To pa pomeni, da mora vodenje temeljiti na ustaljenih, splošnih in neosebnih pravilih, ki se ne spreminjajo glede na vsebine ali okoliščine. Stabilno vodenje krepi organizacijski značaj parlamenta in povečuje gotovost norm obnašanja vseh udeležencev v postopku.

Lahko tudi nadomešča pomanjkljivosti in nejasnosti standardnega postopka (Zajc, 1999: 20)¹².

Vodenje parlamenta ne pomeni samo usmerjanje in odločanje z zgolj enega mesta. V vsakem parlamentu ali domu obstoja večje število vodstvenih položajev. Tako imajo poleg predsednika parlamenta in kolegija, pomembno vlogo tudi predsedniki delovnih teles in vodje poslanskih skupin, ki so odgovorni za delo in sprejemanje odločitev znotraj svojih teles in skupin, zlasti v okviru posameznih faz zakonodajnega procesa. Tudi te njihove odgovornosti so formalno določene in natančno opredeljene.¹³

Vodenje modernih parlamentov ne moremo pojmovati kot neko posebno formalizirano opravilo ali golo rutino. Vloga predsednika parlamenta je v veliki meri inovativna, še posebej, ko pripravlja dolgoročne programe dela ali določa dnevne rede sej, to je kadar opredeljuje prioritete zakonodajnega dela. Prav tako so lahko inovativne tudi njegove razlage določb poslovnika; pojasnila predstavljajo precedense, ki obvezujejo naslednje predsednike in dograjujejo poslovniška določila (Laundy v Zajc, 1999: 21). Velika stopnja iznajdljivosti je nadalje potrebna pri smotrni organizaciji poteka posameznih postopkov, kjer lahko prihaja do

¹² Zelo pomembna je vloga vodstva parlamenta takrat, ko so parlamenti znotraj sebe zelo razdeljeni in so medsebojna nasprotovanja ostro izražena. V tem primeru se obravnavanje predlogov običajno zapleta zaradi nujnih kompromisov in dolgotrajnega iskanja sprejemljivih rešitev ali pa zaradi trmastega vztrajanja manjšine pri svojih stališčih in groženj z obstrukcijo. V takih okoliščinah večina neredko razume poslovnik kot sredstvo za obvladovanje parlamenta, manjšina pa občuti poslovniška določila kot represivna, kot sredstvo pritiska na opozicijo in kot način njenega utišanja.

V takih primerih je izredno težko vztrajati pri dobesednem ali običajnem razumevanju in razlaganju poslovnških pravil. Veliko je odvisno od poguma vodstva parlamenta, da tudi po neformalni poti išče kompromisne rešitve in se kolikor mogoče izogiba določbam, ki lahko povzročajo nezaželene ali konfliktne situacije in blokade odločanja. Od njegove iznajdljivosti in ustvarjalnosti je odvisno, kako izrablja tiste, ki omogočajo premagovanje nasprotij, konstruktivnejšo razpravo in prožnejše prehajanje predlogov iz enega v drugega (Zajc, 1999: 20).

¹³ Zasedanje vodstvenih položajev je v novih demokratičnih parlamentih enako strogo določeno kot v parlamentih z dolgo tradicijo. Člane parlamenta, ki zasedajo te položaje, postavljajo politične stranke oziroma poslanske skupine. Predsednike običajno predlagajo največje parlamentarne stranke, oziroma tiste največje stranke, ki so v koaliciji. Vodje poslanskih skupin so običajno izkušeni parlamentarci, ki imajo hkrati visok položaj v stranki, v nekaterih primerih so to strankarski vodje, ki se jim zdi parlament primeren prostor za predstavljanje in uveljavljanje strankarskih interesov. Vodilna mesta v delovnih telesih se običajno razdelijo med stranke koalicije sorazmerno z njihovim deležem poslancev v parlamentu; opozicija običajno vodi le nekatera delovna telesa, ki imajo funkcijo nadzora (Zajc, 1999: 20).

nepotrebnih zastojev ali pa je potrebno na novo zagotoviti potrebno soglasje, da je predlog nekega nujno potrebnega zakona nazadnje pravočasno sprejet (Zajc, 1999: 21).

5.4.7. Vloga političnih parlamentarnih strank v procesu parlamentarne institucionalizacije

Pomemben pogoj racionalnega obravnavanja konfliktov v sodobnih parlamentih je povezan s sposobnostjo sodelovanja strank, ki v medsebojnem tekmovanju za doseg svojih ciljev usklajujejo stališča glede perečih vprašanj, sklepajo pragmatična zavezništva in ob volitvah oblikujejo bolj ali manj stabilne koalicije (Stromm in Muller v Zajc, 2000a: 51).

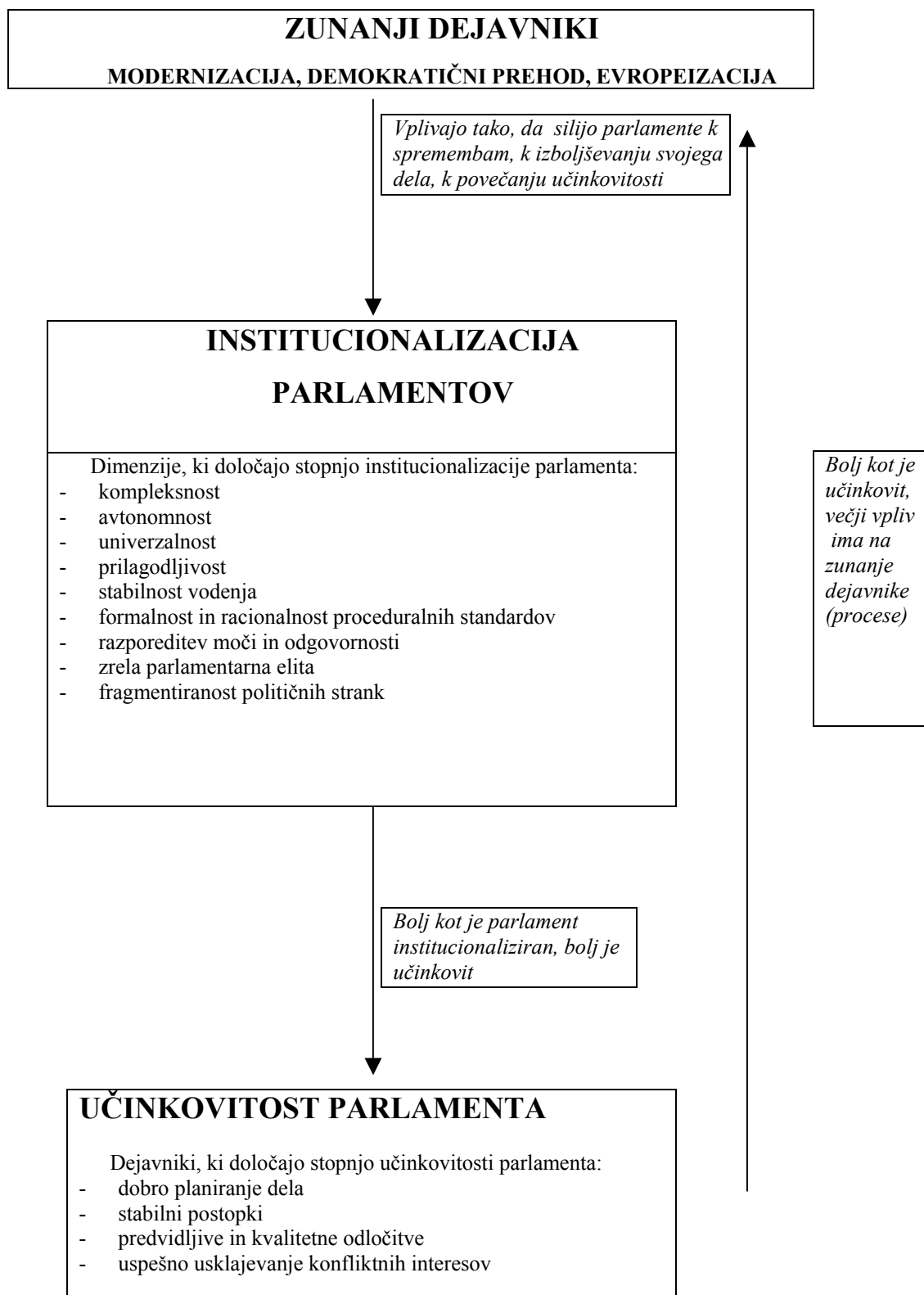
Sodobni parlamenti **so sestavljeni iz predstavnikov strank**, ki zastopajo najpomembnejše družbene interese. Stranke, ki tekmujejo za podporo volivcev, se v **parlamentarnih sistemih**, ki temeljijo na **proporcionalnem volilnem sistemu** (velika večina držav celinske Evrope), dogovarjajo in povezujejo za doseg svojih ciljev. V ta namen oblikujejo **predvolilne** in **povolilne koalicije**, v katerih se sicer lahko vključijo katerekoli stranke, vendar pa so običajnejše **koalicije med strankami podobnih političnih programov**. Čeprav se je v povojni Evropi ponovno uveljavila delitev na »leve« in »desne« stranke, se pogosto dogaja, da se v koalicije povezujejo stranke brez te tradicionalne meje. Stranke, ki so v dolgih desetletjih utrdile svoj položaj v političnem prostoru, so razvile **sposobnosti sodelovanja in oblikovanja skupnih vladnih programov**. Zajc označi to sposobnost strank kot **»koalicijski potencial«** (Zajc, 2000b: 139). Stabilnost in učinkovitost vlad je v večini zahodnoevropskih in skandinavskih držav zagotovljena s pripravljenostjo strank na sodelovanje kljub programskim razlikam. V tem smislu je, kot ugotavlja Zajc, **»koalicijski potencial« strank pomemben element in eden od predpogojev učinkovite institucionalizacije sodobnih parlamentov** (Zajc 2000b: 139).

Podobno sodelujejo tudi stranke, ki jim ne uspe priti v koalicijo ali pa se zavestno odločijo, da ne bodo vstopile v vlado in sestavljajo vsakokratno opozicijo. V tej zvezi je v parlamentih z daljšo tradicijo aktualno ločevanje opozicije na **konstruktivni in destruktivni tip opozicije**.

Učinkovito razreševanje konfliktov ni odvisno samo od oblikovanosti koalicij in sestave opozicije, ampak je pomembno povezano tudi s kooperativnim razmerjem med vsakokratno koalicijo in opozicijo, uporabo modernih pogajalskih načinov in dialoško kulturo.¹⁴

¹⁴ Poleg klasičnega pristopa, pri katerem si vsaka stran prizadeva prisvojiti čim več virov moči na račun druge, skušajo moderne stranke iskati za obe strani sprejemljive in koristne alternative ter pri tem uporabljajo nove kreativne in neformalne pristope (Zajc, 2000a: 62).

SHEMA 5.1.: Teoretični okvir



III. DEL

6. Slovenski parlament v procesih demokratizacije, osamosvajanja in evropeizacije

Številni narodi niso imeli ugodnih pogojev za razmah demokracije in parlamentarizma zato niso mogli vzpostaviti lastnih demokratičnih parlamentov. Med te narode, brez pomembnejše parlamentarne tradicije, spadamo tudi Slovenci. Šele proti koncu 80-ih let prejšnjega stoletja pride v Sloveniji, v okviru novega velikega vala demokratizacije, ki je zajela celotno Srednjo- in Vzhodno Evropo, do procesa politične modernizacije, ki je povezan z osamosvojitvijo. Te procese je treba, tako Zajc, obravnavati v kontekstu splošne krize socialističnih sistemov in neustavljivih procesov globalizacije. »Implozija« real-socialistični sistemov ni bila samo posledica kršenja človekovih pravic, ampak tudi izolacije in nesposobnosti prilagajanja spremembam v širšem in svetovnem okolju.

V tistem času se torej začne novo zavzemanje za človekove pravice in predvsem za duhovno svobodo, ki je povezana s prizadevanji za samostojno slovensko ustavo in demokratično državo. Takrat se je v Sloveniji začel proces demokratizacije oziroma prva faza tega procesa, demokratični prehod.

6.1. Vloga slovenskega parlamenta v fazi demokratičnega prehoda in osamosvajanja

Že v »predtranzicijskem« obdobju so parlamenti razvitejših držav Srednje Evrope (Poljske, Madžarske, Češke, Slovaške) nujno stopali v središče dogajanja; nekateri so bili bolj ali manj pasivni »koristniki« demokratičnih sprememb, medtem ko drugi postanejo pomembni dejavniki demokratičnega razvoja. Med te spada tudi takratna slovenska skupščina, ki je storila prvi »normativni preboj« iz bivšega sistema.

Tako je slovenska skupščina leta 1989 storila **prvi korak** v smeri utrjevanja državnosti in demokratizacije. Sprejela je 82 amandmajev k takratni slovenski ustavi iz leta 1974, s katerimi so bile ponovno uvedene **klasične človekove pravice** (zagotovljena je bila pravica do svobodnega političnega združevanja in pravica do svobodnega in mirnega zborovanja) in do te mere preuredila slovenski politični sistem, da je bil tu, v dejansko še skupni državi, uveljavljen povsem drugačen družbenoekonomski sistem, kot v drugem delu Jugoslavije. Posebno pomemben je bil IX. amandma, s katerim je bila razglašena trajna in neodtujljiva pravica slovenskega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve in

združitve, in X. amandma o ekonomski samostojnosti Slovenije. Sprejeti amandmaji so omogočili »normativni preboj« iz prejšnjega sistema ter prehod iz partijske države v parlamentarno demokracijo (Repe, 2000; Zajc, 2001).

Drugi korak so bile prve demokratične volitve spomladi 1990, na katerih je zmagala združena opozicija Demos. Ta zmaga je pospešila priprave na sprejem nove slovenske ustave, ki ni več podrejena neki skupni »nadustavi«. Skladno z voljo vseh političnih strank je skupščina 2. julija 1990 sprejela, za nadaljnji razvoj v samostojno državnost, izredno pomembno **Deklaracijo o suverenosti države Slovenije**, ki poudari, da zvezna ustava in zakoni veljajo na ozemlju Slovenije le če niso v nasprotju z ustavo in zakoni Republike Slovenije. Dne 20. 2. 1991 pa je Skupščina sprejela XCIX. dopolnilo k ustavi, ki je omogočilo ustavnopravni prenos pravic, ki so bile z ustavo prenesene na organe SFRJ, nazaj na Republiko Slovenijo, in tako dokončno izstopila iz pravnega reda prejšnje Jugoslovanske federacije (Zajc, 2001: 58–59).

Decembra 1990 izveden plebiscit in na njegovi podlagi 26. junija sprejet sklep, da plebiscitna odločitev začne veljati, sta omogočila razglasitev samostojnosti Slovenije, Skupščina RS pa je bila hkrati povzdignjena v parlament samostojne države.¹⁵ Že ta skupščina, še bolj pa enodomni državni zbor, izvoljen v decembru 1992, postane po svojih funkcijah načeloma primerljiva z drugimi predstavniškimi in zakonodajnimi telesi daljše demokratične tradicije. Skupščina RS je 23. decembra 1991 sprejela novo ustavo samostojne Slovenije.

¹⁵ Plebiscita se je udeležilo 93,2% volilnih upravičencev, za samostojnost pa je glasovalo 88,2% volilnih upravičencev.

6.2. Vloga državnega zbora v fazi utrjevanja demokracije in procesu približevanja Slovenije Evropski uniji

Po sprejetju nove slovenske ustave je bila pred novim državnim zborom zahtevna naloga in sicer spremeniti slovensko zakonodajo praktično v celoti, jo uskladiti s temelji naše ustave in jo hkrati, kot kandidatko za vstop v EU, uskladiti tudi s tako imenovano **evropsko zakonodajo** (*«acquis communautaire»*). Ta nova zakonodaja naj bi zagotovila stabilnost in legitimnost novim političnim in gospodarskim sistemom hkrati pa pripravila Slovenijo za vstop v EU in NATO.

To je bila za državni zbor izjemno težka naloga, saj je moral graditi zakonodajo povsem na novo, pod velikimi pritiski in brez pravih izkušenj. Prav tako pogosto ni imel sposobnosti, da bi jasno razmejil med pomembnimi zakonodajnimi projekti in manj pomembnimi zakoni. Tako so pomembnost pogosto narekemale praktične vsakodnevne potrebe, ki so zakrivale veliko bolj potrebne spremembe. Zaradi velikih pritiskov je bilo načrtovanje zakonodajnega dela preambiciozno, programi dela državnega zbora pa so bili premalo usklajeni z zakonodajnimi programi vlade.

Kljub pomanjkanju izkušenj in pomanjkljivostim zakonodajnega postopka je državnemu zboru v svojem prvem mandatu (1992–1996) vseeno uspelo sprejeti 375 zakonov, med katerimi so bili številni izredno pomembni za hiter prehod in tudi začetno utrditev mlade demokracije. Poleg vlade, ki je predlagala 401 zakon (sprejetih je bilo 295), so imeli veliko zakonodajno pobudo tudi poslanci, ki so predlagali 233 zakonov (sprejetih je bilo 79). Med prvim mandatom je državni svet predlagal 8 zakonov (sprejet je bil eden), tri zakone pa so predlagali državljani (njihove predloge so prevzeli nekateri poslanci). V drugem mandatu je bilo sprejetih kar 631 zakonov. V tretjem mandatu (2000–2004) pa je državni zbor, sprejel 679 zakonov (*glej tabelo 13.2.*).

TABELA 6.1.: Število predlaganih in sprejetih zakonov po predlagateljih

Predlagatelj	1992–1996		1996–2000		2000–2004	
	Predlagani	Sprejeti	Predlagani	Sprejeti	Predlagani	Sprejeti
Poslanci	233	79	232	59	97	37
Vlada	401	295	586	570	502	642
Državni svet	8	1	10	2	3	----
Skupaj	642	375	829	631	602	679

Vir: Poročila o delu Državnega zbora od leta 1992–2004, Raziskovalni sektor

6.2.1. Prilagajanje Evropski uniji

Prilagajanje Evropski uniji je bilo izredno kompleksno opravilo in je pomenilo prilagoditev standardom in kriterijem, ki so bili postavljeni v dolgotrajnih pogajanjih med članicami evropske skupnosti in zato niso predstavljali sami po sebi nekih preprostih, jasnih in konsistentnih rešitev. Pri tem je šlo za prevlado prava EU nad slovenskim nacionalnim pravom in hkrati za spremembo in modernizacijo vseh področij oblikovanja slovenskih politik, posebno za podrejanje skupnim politikam na gospodarskem področju ter upoštevanje in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike. Prilagajanje je bilo v skupnem slovenskem interesu, saj naj bi zlasti manjše države v splošnem procesu globalizacije lažje uresničevale svoje interese skozi integracijo v EU (Zajc, 1998: 150).

Tako se je slovenski državni zbor že v obdobju osamosvajanja začel intenzivno ukvarjati s prenovo zakonodaje, v svojem drugem mandatu pa jo je začel pospešeno prilagajati »acquisu«. Prostovoljno prilagajanje se je končalo leta 1999, ko je začel veljati **Evropski sporazum o pridružitvi** in je nastopila tudi pravna obveznost (Vehar v Zajc, 2002).

Naloga državnega zbora pri spreminjanju in dopolnjevanju zakonodaje, ki jih je tudi poudaril v svojih sklepih, so bile številne. Dne 11. 4. 1996 je državni zbor s posebnim sklepom potrdil, da je cilj Slovenije polnopravno članstvo v EU in zagotovil, da bo okrepil prizadevanja za usklajevanje slovenske zakonodaje z zakonodajo držav članic EU. Leta 1997 so predsedniki sedmih parlamentarnih strank¹⁶ (Liberalna demokracija Slovenije-LDS, Slovenska ljudska stranka-SLS, Socialdemokratska stranka-SDS, Slovenski krščanski demokrati-SKD, Združena lista socialnih demokratov-ZLSD, Demokratična stranka upokojencev Slovenije-DeSUS in še dva poslanca italijanske in madžarske skupnosti) podpisali **Sporazum o sodelovanju pri vstopanju RS v Evropsko zvezo**. Kot pravi Kacin je bila na tej podlagi spremenjena tudi ustava (4. a člen) in ratificiran pridružitveni sporazum RS z EU (Kacin, 1999).

S podpisom **Sporazuma o pridružitvi in vložitvijo prošnje za članstvo** 10. 6. 1996 in še posebej z ratifikacijo Sporazuma 15. 7. 1997, ko je Slovenija postala kandidatka za članstvo v EU, so se potrebe spreminjanja slovenske zakonodaje še povečale (Zajc, 1998: 154).

Usklajevanje zakonodaje je terjalo od usklajevalcev (vlade, ministrskih ali medresorskih koordinacij, vladne Službe za evropske zadeve, Službe za zakonodajo, državnega zbora) in tudi od vseh dejavnikov v državnem zboru izredno velike strokovne in tudi politične napore.

Prvo sistematično urejeno gradivo, ki je nadaljevanje že ob osamosvojitvi začetega poglobljenega analitičnega spremljanja stanja slovenske zakonodaje, je **Pregled usklajenosti**

zakonodaje Republike Slovenije s priporočili Bele knjige (izdala jo je Evropska komisija), ki ga je pripravila vladna služba za zakonodajo v marcu 1997. Ta pregled, znan pod imenom »**harmonogram**«, je bil pripravljen na osnovi posebne metodologije za zbiranje informacij in spremljanje stopnje usklajenosti slovenske nacionalne zakonodaje.

Prilagajanje EU je bil izredno celovit proces in je potekal na različne načine in na različnih ravneh, njegovo hitrost pa je omogočala od vsega začetka velika podpora v javnosti in soglasje velike večine političnih strank, v veliki meri pa tudi pritisk EU (Zajc, 2002: 672).

Državni zbor je v drugem mandatu (1996–2000) sprejel 56 EU-zakonov (zakoni, ki se nanašajo na prilagajanje zakonodaji EU), kar znaša 17% vseh sprejetih zakonov, v tretjem mandatu (2000–2004) pa je sprejel kar 190 EU-zakonov, kar pomeni 43% vseh sprejetih zakonov (*glej tabelo 6.2.*).

TABELA 6.2.: Skupno število sprejetih zakonov, število EU-zakonov in število ratifikacij po posameznih obdobjih

	1992 – 1996	1996 – 2000	2000 – 2004
Skupno število sprejetih zakonov	375	343	439
- od teh EU-zakonov	---	59 (17%)	190 (43%)
Ratifikacije	200	290	243

Vir: Poročila o delu Državnega zbora od leta 1992–2004, Raziskovalni sektor DZ

6.2.2. Pristojnosti državnega zbora pri prilagajanju Slovenije EU

Državni zbor ima zelo pomembno vlogo pri oblikovanju zunanje politike RS, še posebej do EU. Državni zbor je tako obravnaval in potrjeval vse pomembnejše odločitve vlade pri približevanju Slovenije EU (Kacin, 1999).

Pomembne pristojnosti državnega zbora se kažejo (tudi) v dejstvu, da je bil, v državah kandidatkah, državni zbor edini parlament, v katerem je bilo potrebno, v skladu, z obstoječo zakonodajo, predhodno verificirati pogajalska izhodišča, ki so jih vladni pogajalci nato predložili predstavnikom Evropske komisije in predsedujoči državi EU. To dejstvo je nalagalo slovenski vladi dodatne obveznosti. Razprava v pristojnem odboru za mednarodne odnose ni pomenila le formalnega potrjevanja z vzdigovanjem rok, temveč je poslancem omogočala, da so s svojimi predlogi prispevali predloge za pogajalska izhodišča in jih s tem

¹⁶ Slovenska nacionalna stranka (SNS) sporazuma ni podpisala.

tudi obogatili. Pogajalska izhodišča so s tem postala tudi bolj transparentna in bližja javnosti (Kacin, 1999).

Obravnava in odločanje v Odboru za mednarodne odnose je bila zadnja faza, ki je zaključevala seznanitev, dopolnitev in nadgraditev pogajalskih izhodišč v številnih zainteresiranih delovnih telesih; v Komisiji za evropske zadeve in ob koncu, v skladu z zakonom o zunanjih zadevah, tudi v Odboru za mednarodne odnose (Kacin, 1999).

6.3. Vloga državnega zbora po vstopu Slovenije v EU

Republika Slovenija je bila 1. 5. 2004 sprejeta v EU. Pred državnim zborom so se pojavili novi izzivi; predvsem se pojavlja vprašanje vloge državnega zbora pri odločanju na ravni EU. Parlamenti držav članic EU v delu zakonodaje, ki je prenesena na skupne institucije, pomembno **odstopajo od svoje zakonodajne funkcije v klasičnem smislu**. To pomeni, da lahko institucije skupnosti pripravljajo in sprejemajo zakonodajo s svojih področij, ki neposredno učinkuje v državah članicah. Pri tem ne gre spregledati pomembno predpostavko, da lahko države članice zlasti preko svojih vlad načelno enakopravno (seveda pa v skladu s svojo močjo) sodelujejo pri oblikovanju te zakonodaje. Tako kot se je EU izoblikovala imajo vlade (izvršilna oblast), ki soodločajo v Svetu EU, veliko večjo in neposredno vlogo pri oblikovanju kot nacionalni parlamenti (Zajc, 2004b).

Na podlagi teh novih izzivov in vprašanj je bil dne 25. 3. 2004 sprejet **Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije** (Uradni list RS, št. 34/04).

Že ustavna določba (3. a člen) omogoča obveščenost državnega zbora o EU zadevah in možnost sodelovanja v postopkih oblikovanja odločitev ter tudi nadzora nad delovanjem vlade v EU zadevah. Ta zakon pa podrobno ureja v katerih zadevah je vlada vezana pridobiti stališča državnega zbora in kako naj jih upošteva. S tem državni zbor ohrani, v nekoliko drugačni obliki, svoje siceršnje ustavne pristojnosti.

Zakon že uvodoma definira **zadeve EU**, ki so opredeljene kot predlogi aktov **zakonodajne narave** in predlogi odločitev **politične narave**, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali pa so predmet medvladnega sodelovanja v okviru Evropske unije. Zakon nadalje definira **razmerje med državnim zborom in vlado** iz katerega izhaja samostojnost vlade v okviru opravljanja njenih funkcij ter njena odgovornost državnemu zboru za odločitve in politiko, ki jo vodi, državni zbor pa se ukvarja le s tistimi zadevami EU, ki bi po vsebini spadale v njegovo pristojnost ter tako ne bo posegal prav na vsa področja

zadev EU. Zakon dopušča državnemu zboru, da lahko na predlog vlade ali lastno pobudo obravnava tudi druge zadeve EU. Določba je mišljena predvsem kot pomoč vladi, ki si bo pri določenih zadevah lahko zagotovila večjo legitimnost ter delitev odgovornosti z obravnavo v državnem zboru, kot tudi možnost, da se v državnem zboru obravnavajo zadeve, ki so **širšega političnega pomena**.

IV. DEL

7. Položaj in vloga Državnega zbora glede na Ustavo Republike Slovenije

Preden se lotim raziskovanja sprememb državnega zbora, njegovega institucionalnega dograjevanja itd. ter vpliva teh sprememb na njegovo učinkovitost, bom najprej predstavil, kakšno vlogo ima državni zbor v političnem sistemu Republike Slovenije. Predstavil bom torej, kakšen položaj in vlogo je ustava namenila slovenskemu predstavniškemu telesu. S tem bom prikazal okvir znotraj katerega se slovenski parlament lahko spreminja in institucionalizira.

Po ustavi RS ima v Sloveniji oblast ljudstvo, državljanke in državljani pa jo izvršujejo neposredno in z volitvami; po načelu delitve oblasti na **zakonodajno, izvršilno in sodno. Zakonodajno oblast v Sloveniji predstavlja državni zbor**. Državni zbor je **predstavniško in zakonodajno telo** in je kot tak kolegijsko telo, ki šteje **90 poslancev**. V državnem zboru so predstavljeni državljani Slovenije, kajti poslanci tega zbora se **volijo na podlagi splošne volilne pravice** (volilni sistem ureja zakon, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino).¹⁷ Državni zbor je torej predstavniško telo preko katerega se izraža ustavno načelo, po katerem se suverenost ljudstva izraža preko izvoljenih predstavnikov ljudstva. **Poslanci so predstavniki vsega ljudstva** in niso vezani na kakršna koli navodila. Poslanci povsem samostojno odločajo v parlamentu, pri čemer predstavljajo ljudstvo kot celoto, ne pa svoje volilne enote, niti posameznih družbenih skupin ali posameznih strank.¹⁸

Posebej pa so v državnem zboru **predstavljeni tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti**, ker ima vsaka narodna skupnost v zboru zagotovljeno eno poslansko mesto.

Mandatna doba celotnega državnega zbora in tudi poslancev je štiri leta. Ta je lahko krajša, če pride do razpusta državnega zbora še pred potekom štiri letne dobe in tako do predčasnih volitev, daljša pa le v primeru vojne ali izrednih razmer.

¹⁷ Poslanci državnega zbora so izvoljeni na enak način kot v drugih sodobnih parlamentih. Ustava še posebej poudarja, da se poslanci državnega zbora volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem (Grad, 2000).

¹⁸ V strankarski demokraciji se ni mogoče izogniti dejansko izredno močnemu vplivu političnih strank na delovanje poslancev in parlamenta kot celote. Tako tudi pri nas v praksi poslanski mandat oblikuje predvsem razmerje med poslanci in političnimi strankami, katerih člani so (Grad, 2000: 141).

Avtonomnost parlamenta se kaže že v določitvi ustave, da ima **državni zbor poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino navzočih poslancev.**

Kot mnogi drugi sodobni parlamenti, tudi državni zbor po ustavi praviloma **sprejema svoje odločitve z večino opredeljenih glasov.** To velja za vse primere, razen kadar je z ustavo ali zakonom za posamezne odločitve določena zahtevnejša večina.

Državni zbor opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. Kot predstavniško telo je izraz ljudske suverenosti, kajti državljani Slovenije volijo njegove člane. V njem so zastopani različni **politični pogledi, ki so organizirani v političnih strankah** (funkcija predstavljanja družbenih interesov) . Kot organ državne oblasti pa opravlja več funkcij, ki jih lahko razdelimo na **zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo.** Na podlagi svojih pristojnosti je v tem okviru pooblaščen sprejemati različne odločitve.

Ustava določa, da morajo biti **zakoni, podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo.** **Zakoni** morajo biti tudi **v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava** in z **veljavnimi mednarodnimi pogodbami,** ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.

V Ustavi RS pristojnosti državnega zbora niso določene celovito, ker izhajajo iz njegovega ustavnega položaja, vendar pa ustava nekatere od teh pristojnosti posebej določa. »Med temi je treba posebej omeniti **pristojnost, da razpiše referendum** na zahtevo pooblaščenih predlagateljev, **pristojnost, da uvede parlamentarno preiskavo** in **pristojnost, da obtoži nosilce izvršilne funkcije** (predsednika republike, predsednika vlade in ministre) **zaradi kršitve ustave in zakona**« (Grad, 2000: 137).

Pri opravljanju nalog zakonodajnega telesa pa ima nekatera pooblastila tudi **državni svet,** v katerem je zagotovljeno zastopstvo nekaterih **posebnih družbenih interesov.** V primerjavi z državnim zborom njegove pristojnosti jasno kažejo na njegov **podrejeni položaj.** Državni svet namreč nima nobenih zakonodajnih pristojnosti, ker ne more sprejemati zakonov, temveč lahko samo posredno sodeluje pri njihovem sprejemanju, v vsakem primeru pa lahko zakon sprejme samo državni zbor (Grad, 2002).

8.1. Razmerje med vlado in državnim zborom

Razmerje med vlado in državnim zborom je v naši ustavni ureditvi v glavnem pogojeno s temeljnimi značilnostmi parlamentarnega sistema, čeprav v marsičem od tega odstopa, in sicer v smeri skupščinskega sistema, kar je kot pravi Grad, »v nasprotju z ustavno proklamiranim načelom delitve oblasti« (Grad, 2000: 146).

Nova ustava je uresničila zahteve po parlamentarni demokraciji tako, da je dala **velik poudarek državnemu zboru**. Za razliko od drugih držav Srednje Evrope, ki so izbrale model »racionalizirane« parlamentarne vladavine z bolj samostojno vlado, je Slovenija sprejela model, ki je bližji »**skupščinskemu parlamentarizmu**«. Kot ugotavlja Zajc, je bila odločitev za ta model gotovo povezana deloma tudi s tradicionalističnim pojmovanjem parlamenta zgolj kot utelešenja ljudske suverenosti, iz katerega sledi tudi posebno razumevanje odnosa med parlamentom in vlado, ki naj bi potrebovala stalno pooblastilo parlamenta (Zajc, 2000c: 97-98).

Taka razmerja moči in sam postopek zmanjšujejo moč in homogenost vladne ekipe; pri tem pa vlado, ki nima več podpore v parlamentu, varuje **institut konstruktivne nezaupnice**.

Državni zbor je s tako ustavno ureditvijo postal glavno prizorišče, na katerem se oblikuje politika in od koder se nadzira njeno uresničevanje. Tak poudarek na državnem zboru je imel za neposredno posledico **povečana pričakovanja** in **velike pritiske po normativnem urejanju** (Zajc, 2000b: 138).

8. Politične stranke v Državnem zboru in njihov koalicijski potencial

8.1. Koalicije v državnem zboru

8.1.1. Načelna in mala koalicija

V letu 1992 je skupščina, skladno z novo ustavo, sprejela zakon o volitvah v enodomni državni zbor. Ta zakon, ki je odraz predstav o demokratičnem parlamentarizmu, je temeljil na podobnih načelih proporcionalne delitve mandatov kot večina volilnih zakonov v drugih državah na prehodu in tudi državah Zahodne Evrope (vendar je poleg teh značilnosti proporcionalnega sistema uvajal tudi nekatere elemente večinskega sistema, zlasti načelo, da je lahko izvoljen le eden od kandidatov v vsaki od 88 volilnih enot).

Načelo proporcionalnosti je omogočilo prvo »načelno« koalicijo **Demos**, ki jo je sestavljalo **šest novih strank**; v opoziciji so bile tri prenovljene stranke, med njimi tudi prejšnja ZSMS (Zveza socialistične mladine Slovenije), ki se je preoblikovala v Liberalnodemokratsko stranko. Prva koalicija je uresničila svoj program (osamosvojitev Slovenije in parlamentarna demokracija), vendar so se znotraj nje pojavila velika nesoglasja glede nadaljnjega razvoja, ki so privedla do njenega razpada leta 1991. Prehodna »mala koalicija«, ki se je oblikovala iz različnih strank, je imela za nalogo čimprejšnjo pripravo novih volitev, ki so bile šele v decembru 1992.

8.1.2. Velika koalicija

Po drugih volitvah (prvih v državni zbor)¹⁹ se je oblikovala povsem nova »velika koalicija«, sestavljena iz novih in prenovljenih strank (Liberalnodemokratska stranka, SKD in ZLSD ter manjše Socialno-demokratske stranke – SDSS), ki so pripadale zelo različnim »duhovnim družinam«. Oblikovalci te koalicije so se zavedali teh razlik in sklenili posebne pogodbe s partnerskimi strankami. Delovanje te koalicije, ki je štela 55 poslancev (po združitvi Liberalnodemokratske stranke, demokratov in zelenih v Liberalno demokracijo Slovenije – LDS, pa 60 poslancev), pa ni potrdilo pričakovanj, da bi se pogodbeni zvezi strank, ki razpolagajo z vzvodi oblasti, spremenila v normalno kooperativno koalicijo, ki bi se zmoгла usklajevati in dosegati skupne cilje. Partnerji so se komajda strinjali o pomembnih vprašanjih

¹⁹ Zakon o volitvah v Državni zbor, sprejet leta 1992, je uvedel proporcionalni volilni sistem z večinskimi elementi. V volilnih enotah so se mandati delili na podlagi Harejevega količnika. Koliko mandatov je dosegla volilna lista je bilo odvisno od tega kolikokrat je dosegla volilni količnik.

in neredko glasovali različno; v posameznih primerih so glasovali skupaj s strankami opozicije. Trdnost koalicije se sicer ni zmanjšala, ko je takratna manjša SDSS v aprilu 1994 izstopila iz koalicije, za njeno stabilnost je bilo veliko pomembneje, ko jo je konec januarja 1996 zapustila ZLSD in se je njenih 14 poslancev pridružilo opoziciji. LDS in SKD, ki so ostali zadnji partnerji v tej nenavadni koaliciji, so s preostalimi 43 glasovi podpore v državnem zboru (28+15) uspeli voditi vlado do konca mandata.

8.1.3. Pragmatična koalicija

Nasprotja znotraj koalicije se niso zmanjšala tudi v obdobju po volitvah leta 1996, ko se je politično prizorišče najprej razdelilo na »pomladni« in »levoliberalni« blok. SLS in LDS, ki sta bili najbližje politični sredini, sta nato oblikovali t.i. »**pragmatično koalicijo**«, ki se ji je pridružila še manjša DeSUS. Zdelo se je, da ima ta koalicija večji potencial in večje možnosti, da oblikuje soglasje o pomembnih vprašanih demokratičnega prehoda, vendar pa je bilo tudi delovanje te koalicije daleč od pričakovanj. Stranke so si očitale nespoštovanje koalicijske pogodbe in odstopanje od sklenjenih dogovorov. Tudi »pragmatična koalicija« se je težko uskladila glede zakonodajnih prioritet ter ciljev posameznih zakonov, ki naj bi jih vlada usklajene poslala v državni zbor, kar je pogosto jemalo veliko časa. Notranja dogajanja v koaliciji in njen razpad v aprilu 2000 so povzročila vladno krizo, ki je v demokratičnih parlamentarnih sistemih sicer normalna in bi jo lahko šteli za »rutinsko«. Kot pravi Zajc, pa je vprašanje koliko časa traja in kako jo rešujemo (Zajc 2000a: 99-101).

Leto 2000 so zaznamovali močni premiki v parlamentarni strankarski areni, ki so se rezultirali v oblikovanju koalicije desnega političnega pola - **Koalicije Slovenija**. Najprej je iz »pragmatične koalicije« izstopila SLS, ki se je združila s SKD in napovedala umik svojih ministrov iz vlade. Predsednik vlade je predlagal nove ministre in jih vezal na zaupnico, ki pa ni uspela, zato je opozicija predlagala svojega kandidata, dr. Andreja Bajuka, ki je bil v tretjem poizkusu izglasovan.

8.1.4. Pomladna koalicija

Nasprotja znotraj vladajoče pomladne koalicije so se začela kazati v odnosu do volilnega sistema, pri čemer se je SDS zavzemala za uzakonitev odločbe ustavnega sodišča, po kateri je zmagal večinski volilni sistem, SLS pa je temu predlogu nasprotovala. Do zaostritve v koaliciji je prišlo, ko je vlada sprejela sklep, brez vednosti SLS-SKD, da je obstoječi volilni sistem neveljaven ter za presojo zaprosila **Beneško komisijo**. Maja 2000 je skupina poslancev podala predlog za spremembo ustave, ki bi uzakonil volilni sistem. Pri glasovanju o ustavnem

zakonu se je opoziciji pridružila SLS-SKD, kar je pomenil razpad Koalicije Slovenija. Kasneje se je oblikovala nova politična stranka (Nova Slovenija – Nsi), ki je izšla iz SLS-SKD (Zajc, 2001).

8.1.5. Nova velika koalicija

Četrte demokratične, tretje državnozbornske volitve, so potekale na podlagi novega volilnega sistema. Državni zbor je namreč 25. 7. 2000 sprejel ustavni zakon o dopolnitvi 80. člena ustave Republike Slovenije, ki je bil sprejet s 70 glasovi.²⁰

Po volitvah 2000 je LDS oblikovala »**veliko koalicijo**« v kateri so bile združene LDS, ZLSD, SLS in DESUS, s Stranko mladih Slovenije (SMS) pa so podpisali poseben dogovor. »Velika koalicija« je imela v parlamentu 58 glasov, s stranko mladih pa kar 62, kar je zagotavljalo dvotretjinsko večino. Glavna naloga »velike koalicije«, katere poglobitveni cilj je bil povečanje moči z namenom doseganja dvotretjinske večine, je bila izpeljava politično občutljivih projektov in reform. 20. 4. 2004 je iz koalicije izstopila SLS.

8.1.6. Nova koalicija

Pete demokratične volitve so potekale na podlagi enakega volilnega zakona kot volitve leta 2000. Na teh volitvah je zmagala SDS, ki je oblikovala koalicijo v kateri so štiri stranke (SDS, NSi, DeSUS in SLS), ki imajo skupaj 49 sedežev v državnem zboru.

²⁰ V Sloveniji imamo še vedno osem volilnih enot s po enajstimi volilnimi okraji. V vsakem volilnem okraju kandidatna lista nastopa s po enim kandidatom, kar onemogoča izbiro med različnimi kandidati iste politične stranke (Bizjak, 2003: 49).

Ustavni zakon določa štiri odstotni volilni prag, ki se uporablja tako na ravni volilne enote kot na ravni države (Golobič v Bizjak, 2003: 49). Štiri odstotni volilni prag pomeni, da se izločijo iz udeležbe vse tiste liste, ki tega kriterija niso dosegle. Ni važno koliko mandatov doseže neka kandidatna lista (politična stranka), temveč je pomembno le, da osvoji najmanj štiri odstotke glasov. Štiri odstotni prag (pred spremembo 3 mandati) je pogoj za delitev mandatov.

Ustavni zakon nadalje določa, da se mandati ne morejo več dodeljevati po nacionalnih listah, ne glede na uspeh kandidatov v volilnih okrajih (Golobič v Bizjak, 2003: 49). Ta zahteva po odpravi nacionalnih list je skladna z zahtevo po personalizaciji volitev, kar pomeni, da imajo volivci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Z odpravo nacionalnih list se je političnim strankam odvzela možnost vsiljevanja svojih kandidatov v parlament, ne glede na delež volilne podpore.

Prav tako ustavni zakon določa, da se pri delitvi poslanskih sedežev upoštevajo vsi glasovi, ki so jih kandidatne liste dobile, in ne le ostanki glasov (Golobič v Bizjak, 2003).

TABELA 8.3.: Vrste in trajanje koalicij

Koalicije	Stranke v koaliciji	Število sedežev v DZ	Trajanje koalicije	Razlog spremembe oz. konca
»Načelna koalicija« -Demos	SKD, SKZ, ZS, SDSS, SDZ, LS	48(80)	16.5.1990-14.4.1992	Konstruktivna nezaupnica
»Mala koalicija«	LDS, SDSS, ZS, SSS, DS	38(80) 50(80)	14.5.1992-12.1.1993	Volitve v DZ
»Velika koalicija«	LDS, SKD, ZLSD, SDSS	55	12.1.1993	
		63	14.3.1994	Združitev LDS, DS, ZS
		59	6.4.1994	Izstop SDSS
		43	31.1.1996	Izstop ZLSD
»Pragmatična koalicija«	(nova) LDS, SLS, DeSUS	49	27.2.1997	Volitve v DZ
		30	15.4.2000	Izstop SLS,
»Pomladna koalicija«	SLS-SKD, SDS	45	7.6.2000-30.11.2000	Konstruktivna nezaupnica
»Nova velika koalicija«	LDS, ZLSD, SLS, DeSUS	58	30.11.2000	Volitve v DZ
		49	20.4.2004	Izstop SLS
»Nova koalicija«	SDS, NSi, SLS, DeSUS	49	3.12.2004	Volitve v DZ

Vir: www.rvk.si, <http://volitve.gov.si>, Zajc (2000c)

8.2. Značilnost slovenske strankarske arene

Značilnost slovenskega parlamentarizma je precejšnje število strank, ki vstopajo v parlament in povzročajo veliko fragmentacijo. V primerjavi z veliko večino držav s proporcionalnim volilnim sistemom in še posebej z novimi demokratičnimi državami Srednje Evrope, ki imajo prag za vstop parlament določen s 5 odstotki dobljenih glasov, je imela Slovenija na prvih treh demokratičnih volitvah relativno nizek prag, ki je omogočal lažji vstop v državni zbor. Nizek volilni prag na treh slovenskih demokratičnih volitvah je omogočil vstop v državni zbor precej večjemu številu strank kot v drugih državah Srednje Evrope, med njimi tudi nekaterim »strankam presenečenja«. Na prvih demokratičnih volitvah je prestopilo prag 9 strank, med njimi tri prenovljene prejšnje »družbenopolitične« organizacije in šest novih strank (povezanih v koalicijo Demos). Na drugih je osem od petindvajset tekmujočih strank dobilo potrebni minimum glasov za pridobitev treh mandatov, med njimi ena nova stranka, Slovenska nacionalna stranka (SNS). Na tretjih volitvah je izmed štiriindvajsetih strank, ki so postavile svoje kandidate, sedem strank prestopilo prag, med njimi ena nova stranka, DeSUS (izpadli so Demokratska stranka in Zeleni Slovenije).

Na četrtyh demokratičnih volitvah leta 2000, se je v državni zbor, kljub **štiri odstotnemu volilnemu pragu**, uvrstilo osem političnih strank (dve novi: NSi in SMS), kar je bilo več od pričakovanih napovedi.

Na teh volitvah (2000) je prišlo do močnega zasuka v korist levo liberalnega bloka, medtem ko so stranke »pomladi« dobile le 31 mandatov (na državnozbornskih volitvah 1996 45 mandatov) (Zajc, 2002: 80).²¹

Na zadnjih demokratičnih volitvah leta 2004, se je v državni zbor uvrstilo **sedem političnih strank**. Volilni prag so izpolnile vse parlamentarne stranke iz prejšnjega mandata razen SMS, ki je na teh volitvah dobila le 2,08% glasov. Na teh volitvah je prišlo do zasuka v korist »pomladnega bloka«. Najmočnejša stranka je z relativno večino postala SDS (29% glasov in 29 poslancev v državnem zboru), katere predsednik je tudi oblikoval koalicijo.

Stanje medsebojnega tekmovanja in nasprotovanja med strankami koalicije, ki je v določeni meri podobno stanju v drugih mladih parlamentarnih demokracijah, daje vtis, da so se stranke

²¹ Vzroke za takšen rezultat lahko poiščemo v združevanju in razpadanju političnih strank na polu desnice, v notranjih nesoglasjih (SLS-SKD je sprejela sklep o neveljavnosti obstoječega volilnega sistema, kasneje pa glasovala z opozicijo) in tudi v razpadu Koalicije Slovenija, kar so volivci desnega pola iz neurbanih okolij, zaradi nenehnih sprememb, kaznovali z neudeležbo, saj se niso mogli odločiti komu dati svoj glas (Zajc, 2002: 80).

pripravljene pridružiti večinski koaliciji predvsem zaradi sodelovanja pri delitvi vzvodov moči in oblasti in ne zaradi sodelovanja pri uresničevanju skupnih programov ob spoštovanju različnosti.

Slovenske parlamentarne stranke, ki so se oblikovale od konca osemdesetih let, so se sicer morale zaradi uresničevanja svojih ciljev dogovarjati in povezovati, vendar njihove koalicijske zmožnosti niso vedno ustrezale potrebam po stabilnem in predvidljivem vladanju v obdobju prehoda.

Prvotna predvidevanja, da bo s preходом v demokracijo vzpostavljeno ozračje strpnosti in tvornega sodelovanja, ne glede na razlike v pogledih, in da bo mogoče hitro dosežati soglasje v vseh zadevah, ki so v nacionalnem interesu, se niso uresničila. Namesto tega se ob nerealističnih pričakovanjih ohranjata ideološka nestrpnost in iskanje krivcev za neuspehe. Zaradi nekonstruktivnega razmerja med koalicijo in opozicijo se v Sloveniji konflikti prehodnega obdobja niso reševali dovolj hitro in so zavirali proces konsolidacije demokracije (Zajc, 2000a: 62).

9. Modernizacija slovenskega parlamenta

V državah, kjer so bili parlamenti, vključno z metodami modernega parlamentarnega odločanja, vzpostavljeni po dolгих desetletjih psevdo-parlamentarizma, se je pojavilo veliko število podobnih problemov in pričakovanj. Ti novi parlamenti so se srečali z nujnimi zahtevami po vzpostavitvi pravnega reda in po modernizaciji celotne zakonodaje. Pritiski po zakonodajnem preurejanju so bili v državah Srednje- in Vzhodne Evrope naravnost ogromni v primerjavi z državami z dolgo demokratično tradicijo. Potreba po učinkovitem delovanju teh novih demokratičnih parlamentov je terjala, da so bila poslovniška pravila spremenjena na način, ki je dopuščal ustanovitev strankarskih poslanskih skupin in uporabo modernih sredstev kontrole vlade. Z novimi poslovniki so novi parlamenti Srednje- in Vzhodne Evrope povečali demokratičnost in operativne sposobnosti. Samostojno postavljanje dnevnih redov in spoštovanje tradicionalnega postopka sprejemanja zakonodaje skozi posamezne faze je zagotovilo parlamentarno prevlado pri sprejemanju zakonodaje, kljub temu da je vlada prevzela velik del zakonodajne iniciative. Pri vzpostavitvi proceduralnih standardov v novih parlamentih je bilo, kot pravi Zajc, pomembnih pet aspektov:

a) **Odgovornost za planiranje parlamentarnega dela, določanje dnevnih redov in sklicevanje sej so prevzeli predsedniki parlamentov (domov).** V pomoč so jim bila postavljena posvetovalna telesa (kolegiji, prezidiji, sveti starešin), ki jih sestavljajo vodje poslanskih skupin. Naloga vodstva je zagotoviti vodenje parlamenta in hkrati skrbeti za to, da zakonodajni postopek poteka čim bolj gladko.

b) **Novi parlamenti so na samem začetku izvedli delitev dela in oblikovali delovna telesa** tako, da pokrivajo vladne resorje. Stalna delovna telesa so dobila pomembne naloge in pristojnosti pri dograjevanju zakonodajnih predlogov in spremljanju uresničevanja zakonov na svojem področju.

c) **Z namenom, da bi zagotovili demokratičnost in racionalnost zakonodajnega postopka,** v katerem je potrebno razrešiti številne konflikte in zagotoviti potrebno kvaliteto zakonodaje, **je bil ta razdeljen na več medsebojno povezanih branj.**

d) Upoštevajoč nujne potrebe po sprejemu posebej pomembnih zakonov, so poslovniki novih parlamentov posebej predvideli možnost **sprejemanja zakonov po hitrem postopku.**

e) V vseh novih parlamentih so bila ustanovljena **posebna telesa za strokovno preverjanje predlogov zakonov** v postopku pred njihovim dokončnim sprejetjem. Ta telesa skrbijo za strokovne standarde zakonodajnega dela in zagotavljajo, da se predlogi v postopku dograjujejo v skladu z načeli zakonskega normiranja (Zajc, 1999: 15).

9.1. Slovenska skupščina ob koncu 80-ih in začetku 90-ih

V prejšnji socialistični ustavni ureditvi se je predstavniško telo imenovalo skupščina in se je, zlasti po svoji strukturi in načinu oblikovanja, bistveno razlikovalo od današnjega državnega zbora. Za prejšnjo ustavno ureditev je bila značilna težnja povezati skupščino kot organ državne oblasti s samoupravno organizirano družbo. Zaradi tega se v prejšnji ustavni ureditvi skupščina ni štela samo za najvišji organ državne oblasti, temveč tudi za organ družbenega samoupravljanja. Taka ustavna zasnova je močno vplivala na položaj in delovanje skupščine, najbolj jasno pa se je kazala v njeni strukturi in načinu njenega oblikovanja (Grad, 2002: 121). Ustava SR Slovenije iz leta 1974 je opredelila **trodomno skupščino**, ki so jo sestavljali **zbor združenega dela, zbor občin in družbenopolitični zbor**. Noben od treh zborov pa ni bil zamišljen kot predstavnik ljudstva kot celote oziroma vseh državljanov, temveč so bili v njih zastopani različni najpomembnejši družbeni interesi.

Taki strukturi skupščine je ustrezal tudi način oblikovanja zborov, ki so se oblikovali iz različnih družbenih struktur na podlagi delegatskega sistema, ki je nadomestil običajni način volitev predstavniškega telesa (Ribičič, 1991; Grad, 2002).

»Ne glede na način svojega oblikovanja pa je tudi skupščina v prejšnji ustavni ureditvi opravljala tipične naloge sodobnega predstavniškega telesa, zlasti zakonodajno funkcijo, glede na posebnosti skupščinskega in delegatskega sistema ter samoupravnega sistema pa je bil še posebej močan poudarek dan volilni funkciji skupščine« (Grad, 2002: 122).

Kot ugotavlja Zajc, pa se je že prva pluralistično sestavljena slovenska skupščina (1990) zavedala potrebe po izboljšanju svojega dela, zato da postane primerljiva z drugimi parlamenti.²² S tem ko je bila leta 1991 povzdignjena v parlament samostojne države, je morala na povsem nov način organizirati svoje delo in doseči ustrezno notranjo institucionalizacijo, kar pomeni, da je morala vzpostaviti vrsto novih modernih oblik in

²² Zadnji poslovnik Skupščine RS je začel veljati leta 1982, dopolnjen in spremenjen pa je bil leta 1985, obsegal je kar 455 členov. Ta poslovnik ni ustrezal potrebam večstrankarskega in enodomnega državnega zbora, vendar je z določenimi dopolnitvami ostal v veljavi do leta 1993.

Nova slovenska skupščina, demokratično izvoljena na volitvah 1990, je 8. maja 1990 najprej sprejela Začasni poslovnik, kot dopolnilo obstoječega poslovnika Skupščine RS, s katerim je priznala obstoj nove strankarske strukture in možnost oblikovanja poslanskih skupin. Poslanci novoizvoljenega državnega zbora so 23. decembra 1992 sprejeli novi začasni poslovnik, ki je veljal le nekaj mesecev, to je do sprejetja novega poslovnika, prilagojenega enodomnemu državnemu zboru (Zajc, 2000a).

načinov dela ter posodobiti pravila delovanja, še posebno zakonodajni postopek. Morala je ustrezno organizirati svoje notranje okolje, glede na spremenjeno družbeno, politično in gospodarsko realnost. Ker prva, še trodomna skupščina, tega ni mogla v celoti izvesti, so se resne priprave začele šele v novem državnem zboru v začetku leta 1993 (Zajc, 2001: 60-61). Zakonodajni postopek je bilo treba uskladiti z načeli demokratičnosti in kontradiktornosti ter ga napraviti bolj učinkovitega. Vzpostaviti je bilo treba moderno oblikovana delovna telesa in omogočiti racionalno delitev dela med skupna zasedanja in delovna telesa, hkrati pa zagotoviti ekonomičnost pri porabi časa in energije poslancev (Zajc, 2001: 60-61).

9.2. Poslovnik iz leta 1993, posodobitev zakonodajnega postopka in oblikovanje ter posodabljanje delovnih teles

Nov državni zbor je takoj začel posodabljati zakonodajni postopek, pri čemer je posebej poudaril demokratičnost postopka kot predpogoj legitimnosti odločitev. Nov poslovnik državnega zbora, je bil sprejet v juniju 1993 in je pomenil velik napredek pri institucionalizaciji državnega zbora. Omogočil naj bi boljše načrtovanje zakonodajnega dela ter hitrejše obravnavanje zakonskih predlogov, zaradi velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju, hkrati pa naj bi tudi smotrno uredil vloge oziroma pristojnosti in razmerja med posameznimi udeleženci med postopkom. Poslovnik je dejansko zagotovil preglednost zakonodajnega postopka in omogočil sodobno delitev dela med skupna zasedanja in delovna telesa, vendar je hkrati zadržal nekatere značilnosti prejšnjega skupščinskega poslovnika. **Zakonodajni postopek je zato ostal preveč fragmentiran, neekonomičen in dolgotrajen** (Zajc, 2000c: 144).

9.2.1. Oblikovanje delovnih teles

Poslovnik iz leta 1993 je omogočil sodobno delitev dela predvsem tako, da so bila delovna telesa oblikovana za vsa glavna področja oblikovanja politik in so hkrati pokrivala vladne resorje. Na ta način je bila zagotovljena temeljna naloga delovnih teles, to je naloga specializacije in zagotavljanje kontinuitete oblikovanja politik na vseh pomembnih področjih. Kljub temu pa se je pri oblikovanju delovnih teles in posledično pri njihovem delovanju pojavilo več pomanjkljivosti. Prva in najočitnejša je ta, da je bilo število stalnih delovnih teles državnega zbora zelo veliko v primerjavi z drugimi (tudi velikimi) parlamenti, predvsem pa veliko glede na število vseh poslancev. V prvem mandatu (1992–1996) je ustanovil 24 delovnih teles, v katerih je bilo skupaj 375 mest, v drugem mandatu (1996–2000) je ustanovil

26 delovnih teles, ki so imela skupaj 379 mest. Šele v tretjem mandatu mu je uspelo zmanjšati število delovnih teles na 20, enajst komisij in devet odborov s 309 mesti, poleg teh pa še dve preiskovalni komisiji s 17 člani ter slovenski del Pridružitvenega parlamentarnega odbora z 12 člani in 12 nadomestnimi člani.²³

Druga pomanjkljivost pa je bila premajhna kontinuiteta v članstvu delovnih teles, kar je nedvomno vplivalo na sposobnost članov presojati predloge zakonov in jih kakovostno dopolnjevati, še posebej kadar je vlada vlagala v postopek slabo domišljene in premalo usklajene predloge (Zajc, 2000b: 145).

9.2.2 Delovna telesa v procesu evropeizacije

Proces približevanja EU je zahteval nov način dela delovnih teles, ki pokrivajo posamezna vsebinska področja oblikovanja politik in ustanovitev novih delovnih teles ter posebnih oblik sodelovanja z mednarodnimi organizacijami (delegacije državnega zbora).

Z vprašanji približevanja so se posebej, čeprav na različne načine, ukvarjali **Komisija za evropske zadeve, Odbor za zunanjo politiko** in slovenski del skupnega **Pridružitvenega odbora**, hkrati pa tudi druga delovna telesa.

Od delovnih teles je imela posebne naloge **Komisija za evropske zadeve (KEZ)**, ustanovljena po zgledu drugih parlamentov v maju 1996 (kot posledica procesa pridruževanja Slovenije EU), ki je zagotavljala usklajevanje vseh dejavnosti povezanih z vstopanjem v EU na enem mestu. Njene naloge so se sicer zelo razlikovale od drugih delovnih teles, ki so specializirana za posamezna področja. Njena posebna naloga pa je bila povezovati delo vseh delovnih teles, ki so se ukvarjala z evropskimi vprašanji, in ugotavljati probleme, ki so se pojavljali v zvezi s povezovanjem. Prav tako naj bi ocenjevala priprave in stopnjo pripravljenosti Slovenije, da vstopi v EU, ocenjevala pozitivne in negativne posledice vključitve in pripravljala predloge rešitev.

Komisija je prevzela nekatere načine dela od podobnih komisij v drugih parlamentih, hkrati pa tudi razvila nekatere posebne načine delovanja, ki so bili potrebni za doseganje njenih ciljev. Med drugim je razpravljala o uresničevanju Državnega programa RS za prevzem pravnega reda EU, o poteku pogajanj za vstop Slovenije v EU, o rednih poročilih EU o

²³ S spremembo poslovnika (2002) je ostalo samo še 19 stalnih delovnih teles (Komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve in Mandatno-imunitetna komisija sta bili ukinjeni, namesto njiju je bila ustanovljena Mandatno-volilna komisija) (Letno poročilo Raziskovalnega sektorja Državnega zbora RS – podatki od januarja 2002 do decembra 2002).

napredku Slovenije pri vključevanju in tudi širše o stališčih EU ter o vprašanih prihodnosti Evropske unije. Tako je veliko pripomogla k temu, da je bil državni zbor celovito obveščen in da je bil pri prilagajanju pomemben tudi glas poslancev. Predsednik Komisije za evropske zadeve se je udeleževal pomembnih skupnih zasedanj oziroma konferenc delovnih teles za evropske zadeve parlamentov držav članic in držav kandidatk za vstop v EU ter Evropskega parlamenta (COSAC) (Zajc, 2002: 677-678).²⁴

Poleg KEZ se je z evropskimi vprašanji intenzivno ukvarjal **Odbor za zunanjo politiko**, ki je stalno delovno telo državnega zbora od leta 1992. To telo je največje delovno telo, saj ima kar 23 članov (več kot ¼ poslancev državnega zbora). Odbor, kot matično telo, razpravlja o vseh predlogih aktov povezanih z zunanjo politiko države in so v pristojnostih zunanjega ministrstva. Poleg tega usklajuje delo matičnih delovnih teles v zvezi z evropskimi povezavami in jim daje mnenja in priporočila ter opravlja druge naloge v zvezi z evropskimi zadevami, ki ne spadajo v neposredno pristojnost drugih delovnih teles (Zajc, 2002: 678)

Z evropskimi vprašanji so se, poleg teh dveh, ukvarjali tudi drugi odbori. Tako je imel pri približevanju Slovenije Evropski uniji posebej pomembno vlogo Odbor za gospodarstvo, ki je obravnaval vrsto pogajalskih izhodišč, pomembna je bila tudi vloga Odbora za kmetijstvo,

²⁴ KEZ je bila z dnem 21. 5. 2004 ukinjena. Namesto te komisije je bil ustanovljen Odbor Državnega zbora za zadeve Evropske unije. Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list, 123/2004), sprejet dne 17. 11. 2004, je v skladu z Zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije in Poslovníkom državnega zbora, Odboru dodelil naslednje naloge:

- obravnava zadeve EU, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike (te zadeve obravnava Odbor za zunanjo politiko), in v tem okviru tudi priprave predloga sprememb pogodb, na katerih temelji EU, vsa vprašanja širitve EU in priprave predlogov pogodb o pristopu držav kandidatk k EU, vključno s pogajalskimi izhodišči;
- obravnava sklepanje mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti Evropske skupnosti oziroma Evropske skupnosti za atomsko energijo, ter sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih sklene Republika Slovenija skupaj z ostalimi državami članicami EU ter Evropsko skupnostjo oziroma Evropsko skupnostjo za atomsko energijo;
- obravnava predloge deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU;
- obravnava zadeve, ki so na dnevnem redu institucij in organov EU ter poročila o aktivnostih predstavnikov RS
- sodeluje z institucijami in organi EU ter z odbori nacionalnih parlamentov za zadeve EU;
- sodeluje z matičnimi delovnimi telesi v zvezi z zadevami EU s svojega delovnega področja;
- skrbi za evidenco zadev EU

(Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora RS, Uradni list RS 123/2004).

gozdarstvo in prehrano, ki je ob obravnavi Strategije Republike Slovenije za vključevanje v EU (5. 2. 1998) sprejel številne sklepe za zagotovitev socialne varnosti kmečkega prebivalstva in poudaril razvoj podeželja, ki je v EU temelj regionalne politike.

Pri evropskih vprašanjih sta intenzivno sodelovala še Odbor za notranjo politiko in pravosodje, ki je kot matično delovno telo obravnaval veliko število zakonov, od katerih se je večina nanašala na usklajevanje našega pravnega reda s pravnim redom EU, in Odbor za znanost in tehnologijo (Zajc, 2002: 679)

9.2.3. Opredelitev zakonodajnega postopka

Drugi pomemben korak, ki je prispeval k posodobitvi postopka odločanja, je bil storjen z opredelitvijo zakonodajnega postopka, ki pa je do določene mere ostal ujetnik starega skupščinskega poslovnika. To se kaže predvsem v tem, da je določal tri branja predloga zakona, ki so se sicer vsebinsko razlikovala (poslovnik je zagotavljal razpravo od splošnega k posameznemu), a je zahteval ponavljanje obravnav v matičnem delovnem telesu in na skupnem zasedanju.

Tako zamišljen zakonodajni postopek, ki je zahteval ogromno energije poslancev in tudi vodstva državnega zbora, se je kmalu izkazal za **premalo ekonomičnega in racionalnega**. Postopek predvsem ni bil v skladu s sodobnim pojmovanjem delitve parlamentarnega dela, ki predpostavlja koncentracijo vsebinskega dela v delovnih telesih, medtem ko naj bi se na skupnem zasedanju v glavnem odločalo, prav tako pa je zakonodajni postopek tudi dopuščal, da se predlog zakona po prvem in celo po drugem branju vrača k predlagatelju; to je bilo v večini primerov k vladi. Tako je državni zbor odstopil od načela, da zakonodajno telo postane **»lastnik« predloga** in da uveljavi ustvarjalno vlogo pri njegovem dopolnjevanju.²⁵

Zajc ugotavlja, da je zato redni zakonodajni postopek nujno postal ozko grlo. Prav zato so vlagatelji, zlasti vlada, začeli izkoriščati možnost, da so za obravnavo vloženih predlogov zahtevali posebni hiter postopek (Zajc, 2000c).

Zaradi teh pomanjkljivosti in zaradi izredno velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju, še posebej potem, ko se je začelo prilagajanje zakonodaje Evropski uniji, so bile možnosti pravočasnega in smotrnega sprejemanja zakonodaje precej manjše. Kot pravi Zajc, je prihajalo do t.i. **»zakonodajnega paradoksa«**, ko je bilo zaradi velikih pritiskov po

²⁵ Razlogi za sprejem te odločbe so bili ob sprejemanju poslovnika deloma razumljivi; zaradi velikega števila zakonov, ki so prihajali v postopek, so se sestavljalci poslovnika zbal, da parlamentarna delovna telesa ne bi zmogla zagotoviti ustrezne strokovne obravnave (Zajc, 2000a).

zakonodajnem urejanju vedno težje načrtovati delo in je postajala kakovost sprejetih odločitev slabša (Zajc, 2002).

9.3. Potreba po novem poslovníku

Zaradi zgoraj navedenih razlogov in po tem, ko je bil poslovnik državnega zbora iz leta 1993 večkrat spremenjen in dopolnjen, so se v državnem zboru pojavile ideje, da bi bilo namesto nadaljnega spreminjanja in dopolnjevanja obstoječega poslovnika primerneje pripraviti nov poslovnik, ki bi se bolj zgledoval po poslovnikih sodobnih parlamentov in bi odpravil nekatere pomanjkljivosti ter neracionalne rešitve tedanjega poslovnika.

Na neracionalen zakonodajni postopek je v svojih poročilih o napredku Slovenije pri vključevanju v EU opozarjala tudi Evropska komisija. Še leta 1998 je ugotavljala, da je zakonodajni proces počasen in priporočila, da je ureditvi parlamentarnega odločanja treba posvetiti vso pozornost. Ocene so se s pospešenimi prizadevanji Vlade RS in državnega zbora postopoma izboljševale, tako da Komisija v svojem poročilu za leto 2001 ugotavlja, da je državni zbor deloval brez prekinitve, da se je struktura parlamentarnih delovnih teles spremenila, da bi se izboljšala učinkovitost državnega zbora itd. Čeprav je še vedno opozarjala na počasnost zakonodajnega procesa, ki je bila povezana s tem, da se predlogi zakonov obravnavajo po vrstnem redu, pa je hkrati ugotavljala, da te razmere ne vplivajo pomembneje na sprejemanje »evropske« zakonodaje, ker se ta obravnava prednostno in je veliko teh zakonov sprejetih po hitrem ali skrajšanem postopku.

(Poročila Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v EU, <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/porocilo-vlade-98/>)

Kljub temu pa poskusi, da bi racionalizirali delo državnega zbora zaradi zelo različnih pogledov strank in nasprotovanja opozicije, deloma tudi zaradi negotovosti v zvezi s spremembo volilnega sistema, niso bili uspešni. Predloga novega poslovnika, ki ga je **konec novembra 1998 pripravila Komisija za poslovnik**, ki bi poenotil prvo branje, povečal odgovornost delovnih teles in poudaril vlogo kolegija predsednika, poslanci na koncu niso sprejeli (za predlog je glasovalo le 23 poslancev, proti pa 42). Tudi drugi predlog, za posodobitev poslovnika, ki so ga skladno s koalicijskim sporazumom v februarju 2001 vložili vodje štirih poslanskih skupin koalicijskih strank, ni uspel (Zajc, 2002).

Oktobra 2001 je bil vložen **nov predlog Poslovnika Državnega zbora RS** po hitrem postopku.

Kot glavne razloge za sprejem novega poslovnika so predlagatelji tega predloga navedli:

1. Zakonodajni postopek po starem poslovniku je bil še vedno v precejšnji meri nasledek stare skupščinske ureditve, ki je temeljila na načelu enotnosti oblasti, čeprav bi morala slediti ustavnemu načelu delitve oblasti. Najbolj izrazit izraz tega dejstva je bila izvedba prve obravnave, v kateri je državni zbor sprejel stališča, na osnovi katerih je bila vlada dolžna pripraviti zakon za drugo obravnavo.
2. Kot drug problem so predlagatelji navedli nezmožnost natančnejšega planiranja dela v državnem zboru. Za to so navedli tri razloge:
 - zelo natančno definirani postopki z množico rokov, ki se jih velikokrat sploh ni bilo moč držati
 - dejstvo, da poslovnik ni predvidel organa, ki bi imel pristojnosti, da na zavezujoč način planira delo v državnem zboru
 - dejstvo, da sta tako poslovnik kot dotedanja praksa omogočala praktično neomejen čas za razpravo poslancev.
3. Kot tretji problem so izpostavili še preobremenjenost državnega zbora s sprejemanjem cele vrste proceduralnih odločitev, ki bi lahko bile sprejete že pred samo sejo državnega zbora

(Pavlič, 2002).

Predlog novega poslovnika je bil po polemični razpravi in ob hudem nasprotovanju opozicije sprejet s potrebno večino **2. aprila 2002** (od prisotnih 81 poslancev je proti glasovalo 24, zanj pa 57, kar pomeni trije več od potrebne dvotretjinske večine). S tem se je končalo petletno obdobje priprav in dopolnjevanja predlogov, ki je zahtevalo veliko prizadevanj poslancev in vodstva državnega zbora (Zajc, 2002). Novi poslovnik je prinesel nekaj pomembnih sprememb, ki naj bi prispevali k večji racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka.

10. Nov poslovnik, racionalizacija proceduralnih standardov ter sprememba porazdelitve moči in odgovornosti v državnem zboru

Novi poslovnik DZ je začel veljati 15. julija 2002 in vsebuje 288 členov (Zajc pravi, da je tudi ta poslovnik še vedno prepodroben, kar utegne prinesiti nekatere nove težave).

Bistven cilj tega poslovnika je, po besedah predlagateljev, večja učinkovitost in racionalizacija dela v državnem zboru. K temu naj bi najbolj pripomogel **skrajšan zakonodajni postopek**, med pomembne spremembe pa sodijo tudi **večje odgovornosti in pristojnosti delovnih teles, večje pristojnosti kolegija predsednika državnega zbora ter novosti povezane s časovnim načrtovanjem in omejevanjem razprav poslancev.**

10.1. Modernizacija zakonodajnega postopka

Po novem poslovniku lahko predlog zakona predlaga vlada, poslanec, državni svet ali najmanj 5000 volivcev. Predlog mora biti posredovan predsedniku državnega zbora, po tem dejanju pa ni več mogoče prigrasiti sopredlagateljstva k predlogu zakona.

Prva obravnava predlaganega zakona je opravljena že s posredovanjem gradiva poslancem, kar pomeni, da splošne razprave o predlogu zakona ni več, ne na sejah matičnih delovnih teles, ne na plenarnem zasedanju, razen če jo po petnajstih dneh po prejemu predloga zakona zahteva najmanj deset poslancev. V tem primeru mora državni zbor odločati o tem, ali je predlagano zakonsko besedilo primerno za nadaljnjo obravnavo.

Po novem poslovniku je najzahtevnejša druga zakonodajna obravnava, kjer imajo zelo pomembno vlogo **matična delovna telesa**, ker se je na njihove seje preselila vsebinska razprava o predlogu zakona (125. člen). Matično delovno telo je zadolženo za pripravo dopolnjenega predloga zakona, v katerega so vključena vsa dopolnila, ki jih matično delovno telo podpre. Prav druga obravnava, opravljena na seji matičnega delovnega telesa, je odločilna za nadaljnji potek zakonodajnega postopka, ker je na seji državnega zbora mogoče predlagati amandmaje izključno k tistim členom, h katerim je omenjeno telo sprejelo dopolnila. Pomembna novost je, da vlada ne more več z dopolnili popravljati svojih zakonov, temveč lahko le vlaga amandmaje na dopolnila, ki jih k njenemu zakonu predlagajo drugi. V drugi zakonodajni obravnavi lahko amandmaje k predlogu zakona vlagajo le poslanska skupina, deset poslancev in tudi vlada, kadar ne gre za njen zakon (129. člen).

Drugi obravnavi sledi tretja, kjer je vloga matičnega delovnega telesa, za razliko od prejšnje obravnave, zelo omejena. V postopek je matično delovno telo vključeno le ob morebitni neusklajenosti predloga zakona in še to le v primerih, če uskladitveni amandma predlagatelja ni sprejet ali pa ga ta ne pripravi v zahtevanem roku. Takrat lahko matično delovno telo pripravi uskladitveni amandma ali pa državnemu zboru predlaga, da predlaganega zakona ne sprejme.

Novi poslovnik dopušča možnost, da državni zbor tretjo obravnavo opravi že na isti seji kot drugo obravnavo, vendar le v primeru, da je v drugi obravnavi spremenjenih manj kot desetina členov dopolnjenega predloga zakona in ob pogoju, da temu ne nasprotuje tretjina poslancev ali več (138. člen). Druga in tretja obravnava pa sta opravljeni na isti seji v primeru, da k predlogu zakona ni sprejeto nobeno dopolnilo (139. člen).

Tretja obravnava je praviloma opravljena na prvi naslednji plenarni seji. V okviru te obravnave naj bi se opravila razprava o predlogu zakona v celoti, medtem ko je obravnava posameznih členov mogoča le v okviru vloženih amandmajev. Slednje lahko v tretji obravnavi vložijo predlagatelj, vlada, kadar ni predlagateljica, in poslanska skupina (140. člen). Ob koncu tretje obravnave je pozornost usmerjena v ugotavljanje morebitne neusklajenosti predloga zakona, na katero lahko poleg zakonodajno-pravne službe opozori tudi vlada.

10.1.1. Spremembe skrajšanega in nujnega postopka

Novi poslovnik je prinesel tudi spremembe glede skrajšanega in dosedanjega hitrega postopka, ki se je preimenoval v nujni postopek. Po novem **kolegij predsednika državnega zbora odloča o sprejemanju predlogov zakonov po teh dveh postopkih**, pri čemer je zoper njegovo odločitev možen ugovor petine poslancev. V tem primeru o odločitvi odloča državni zbor.

Zakonodajno proceduro pri skrajšanem in nujnem postopku sestavljajo prva obravnava, ki je opravljena s posredovanjem gradiva poslancem, ter druga in tretja obravnava, ki se ne glede na to, h kolikoli členom so bili sprejeti amandmaji, opravita na isti seji.

Skrajšani postopek se sicer lahko uporablja, kadar gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, za prenehanje veljavnosti zakona ali njegovih določb, za manj pomembne uskladitve z drugimi zakoni ali pravnim redom Evropske unije ter za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma odločbo ustavnega sodišča (142. člen).

Do vlaganja predlogov zakonov po **nujnem postopku** je sedaj upravičena le vlada. Vlaga jih lahko le v primerih kadar gre za interese varnosti ali obrambe države, odpravo posledic naravnih nesreč ali pa, da bi se preprečile težko popravljive posledice za delovanje države (143. člen).

10.2. Večje odgovornosti in pristojnosti delovnih teles

Novi poslovnik vnaša novosti glede matičnosti delovnih teles. Matično delovno telo za posamezni akt, tako kot po starem poslovniku, določi predsednik parlamenta. Po novem pa mora biti matično delovno telo seznanjeno tudi z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba. Matičnost ne izključuje drugih delovnih teles, saj ta lahko določeni predlog zakona obravnavajo kot zainteresirano delovno telo. Obvezno pa mora vsak predlog zakona, ki bo imel finančne posledice, obravnavati delovno telo, pristojno za področje javnih financ. Zakone, ki se nanašajo na pravice in položaj narodnih skupnosti, mora obravnavati komisija za narodnost.

V zakonodajnem postopku se matično delovno telo vključi v drugi obravnavi predloga zakona. Prva obravnava se namreč po novem poslovniku praviloma opravi brez splošne obravnave, zgolj s predajo predloga zakona poslancem.²⁶ V drugi obravnavi, ki se začne v matičnem delovnem telesu, člani komisije ali odbora opravijo razpravo in glasujejo o posameznih členih, razen če se s sklepom ne odločijo za razpravo o več povezanih členih skupaj, o poglavjih zakona ali o delih zakona. Matično delovno telo mora odločiti tudi o vseh vloženi dopolnilih k predlogu zakona, praviloma o vsakem posebej. Matično delovno telo lahko od vlade, drugih državnih organov, zavodov in podjetij zahteva dodatna pojasnila in podatke, ti pa so jih dolžni nemudoma posredovati.

Matično delovno telo se lahko odloči tudi za javno predstavitev mnenj, na katero povabi strokovnjake in druge ljudi, ki bi lahko dali koristne informacije.

Odgovornejše delo delovnih teles zahteva, da so seje sklepčne. Po starem poslovniku je bila nesklepčnost eden večjih problemov, novi poslovnik pa predpisuje tudi roke za sklic sej. Člani komisije oziroma odbora naj bi praviloma dobili sklic seje in potrebno gradivo štirinajst dni pred sejo. Novi poslovnik izrecno zapoveduje, da sme sočasno zasedati največ dvoje delovnih

²⁶ Delovno telo se lahko v zakonodajnem postopku vključi tudi v predhodni obravnavi. Če kolegij predsednika, na predlog predlagatelja, odloči, da se opravi predhodna obravnava, predsednik državnega zbora določi matično delovno telo, v katerem se ta opravi (119. člen).

teles. Navedeno pa bi moralo predvsem prispevati k bistvenemu zmanjšanju, če že ne odpravi, nesklepčnih sej delovnih teles.

10.3. Večje pristojnosti kolegija predsednika državnega zbora

Po novem poslovniku so se razširile pristojnosti kolegija predsednika državnega zbora. Odločitev kolegija, po novem poslovniku, je sprejeta, če jo podprejo vodje tistih poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev

Kolegij po novem odloča o tem, koliko mest bo v delovnih telesih pripadalo posamezni poslanski skupini, ter kateri izmed poslanskih skupin bodo pripadla vodstvena mesta (mesto predsednika in podpredsednika) posameznega delovnega telesa. Kolegij odloča tudi o sestavi mednarodnih delegacij državnega zbora. Na pisno zahtevo najmanj ene petine poslancev o odločitvah kolegija odloča državni zbor, kar pa ni možno glede odločitev o času trajanja plenarnih zasedanj in obravnavanja posameznih točk dnevnega reda, pa tudi ne pri odločitvah o času trajanja razprav posameznih poslancev oziroma poslanskih skupin.

Določenih sprememb je bil deležen tudi člen, ki govori o **vrstnem redu obravnavanja zakonov**. Takega vrstnega reda po novem ne določa kolegij, ampak v primeru, ko je vloženih več predlogov zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje, ima prednost obravnave na seji državnega zbora zakon, ki je vložen prvi. Kot drugi pride na vrsto vladni zakon.

Kolegij po novem določa čas trajanja posamezne točke dnevnega reda in čas razprave posameznih poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev seje.²⁷

²⁷ Čas za Razpravo posameznega poslanca ne sme biti krajši od 5 minut, za posamezno poslansko skupino pa ne krajši od 10 minut. Časovno je omejena tudi obrazložitev glasu pred odločanjem. Poslanske skupine imajo na voljo največ po tri, poslanci pa po dve minuti (67. člen). Novi poslovnik dovoljuje obstrukcijo, ki jo mora vodja poslanske skupine napovedati in navesti razloge za umik poslancev z dvorane.

10.4. Učinki novega poslovnika

Učinke novega poslovnika bom ugotavljal tako, da bom analiziral statistične podatke o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004. Primerjal bom podatke za vsa štiri leta tega mandata in poskušal ugotoviti do kakšnih izboljšav je prišlo v delu državnega zbora po uveljavitvi novega poslovnika DZ.

Državni zbor se je leta 2003 zbral na 11 rednih in 12 izrednih sejah. Število rednih sej je bilo skladno s poslovníkom, ki predvideva, da se državni zbor sestaja na rednih sejah enkrat mesečno, torej vsak mesec, razen med parlamentarnimi počitnicami v avgustu. Leta 2004 se je državni zbor zbral na 6 rednih in 12 izrednih sejah.

Ker je novi poslovnik zaostril pogoje uvrstitve točk na dnevni red lahko opazimo precejšnje zmanjšanje le-teh (glede na leto 2001 in 2002) v letu 2003 in 2004. Leta 2004 je državni zbor na rednih sejah obravnaval 215 točk dnevnega reda, leta 2003 261 točk, leta 2001 jih je obravnaval 306, leta 2002 pa 318. Z uveljavitvijo novega poslovnika se je opazno **zmanjšalo tudi število preloženih točk na naslednje seje**. Tako je bilo v letu 2003 le 7 preloženih točk na naslednje seje, v letu 2001 pa 71 in v letu 2002 kar 77.

(glej tabele 10.4.).

TABELE 10.4.: Statistični podatki o delu Državnega zbora na rednih in izrednih sejah (primerjava leto 2001, 2002, 2003 in 2004)

Oktober 2000 – december 2001	Število	Izredne seje	število
Redne seje			
Sklicane na Pobudo predsednik RS	1	Sklicane na pobudo predsednika RS	---
Sklicane na pobudo DZ	10	Sklicane na pobudo DZ	12
Sklicane na zahtevo vlade	---	Sklicane na zahtevo vlade	---
Sklicane na zahtevo ¼ poslancev	---	Sklicane na zahtevo ¼ poslancev	---
Javna seja	11	Javna seja	12
Zaprta za javnost	---	Zaprta za javnost	---
Trajanje v dnevih	75	Trajanje v dnevih	25
Št. točk dnevnega reda	306	Št. točk dnevnega reda	65
Št. razširitev dnevnega reda	5	Št. razširitev dnevnega reda	3
Št. točk preloženih na naslednje seje	76	Št. točk preloženih na naslednje seje	2

	2002		2003		2003		
Redne seje	Število	Izredne seje	Število	Redne seje	Število	Izredne seje	Število
Sklicane pobudo predsednika RS	---	Sklicane na pobudo predsednika I	1	Sklicane skladno s programom	---	Sklicane na zahtevo predsednika DZ	---
Sklicane pobudo DZ	10	Sklicane pobudo DZ	10	Po dogovoru na kolegiju	8	Po sklepu kolegija DZ	6
Sklicane zahtevo vlade	---	Sklicane zahtevo vlade	3	Na predlog vlade	---	Na predlog vlade	---
Sklicane zahtevo poslancev	---	Sklicane zahtevo poslancev	---	Po sklepu DZ	3	Na zahtevo najmanj ¼ poslancev	6
Javna seja	10	Javna seja	14	Javna seja	11	Javna seja	12
Zaprta za javnost		Zaprta za javnost		Zaprta za javnost	2-delno	Zaprta za javnost	---
Trajanje v dnevih	60	Trajanje v dnevih	27	Trajanje v dnevih	45	Trajanje v dnevih	14
Št.točk dnevnega reda	318	Št.točk dnevnega reda	103	Št.točk dnevnega red	261	Št.točk dnevnega reda	30
Št.razširitev dnevnega reda	19	Št.razširitev dnevnega reda	7	Št.razširitev dnevnega red	6	Št.razširitev dnevnega reda	---
Št.točk preloženih naslednje seje	77	Št.točk preloženih na naslednje seje	17	Št.točk preloženih naslednje seje	7	Št.točk preloženih naslednje seje	---

Leto 2004			
Redne seje	Število	Izredne seje	Število
Sklicane skladno s programom	---	Sklicane na pobudo predsednika RS	---
Po dogovoru na kolegiju	6	Po sklepu kolegija DZ	2
Na predlog vlade	---	Na predlog vlade	2
Sklicane na zahtevo ¼ poslancev	---	Sklicane na zahtevo ¼ poslancev	8
Javna seja	6	Javna seja	12
Zaprta za javnost	---	Zaprta za javnost	---
Trajanje v dnevih	34	Trajanje v dnevih	27
Št.točk dnevnega reda	215	Št.točk dnevnega reda	99
Št.razširitev dnevnega reda	8	Št.razširitev dnevnega reda	3
Št.točk preloženih naslednje seje	Ni podatko	Št.točk preloženih naslednje seje	1

Vir: Poročila o delu Državnega zbora RS v obdobju 2000–2004, Raziskovalni sektor DZ

Po novem poslovniku so zmanjšane tudi možnosti za vlaganje zakonov po nujnem postopku. Če primerjamo sprejete zakone po vrsti postopka (*glej tabelo 10.5.*), lahko ugotovimo, da je prišlo z uveljavitvijo novega poslovnika do pomembnih izboljšav. V letu 2002 in v letu 2003 je bilo 29 % sprejetih zakonov po rednem postopku. V letu 2003 se je, glede na leto 2001 in 2002, povečal odstotek sprejetih zakonov po skrajšanem postopku (iz 14% v letu 2002 na 20% leta 2003) in **zmanjšal odstotek sprejetih zakonov po nujnem postopku (iz 34% leta 2001 na 18%)**. Posledično se je povečal tudi odstotek sprejetih zakonov po rednem postopku (leta 2001 je bilo 13% zakonov sprejetih po rednem postopku, leta 2003 pa 29%). V letu 2004 lahko opazimo ponovno **zelo visok odstotek sprejetih zakonov po nujnem postopku (32%)** in manjši odstotek sprejetih zakonov po rednem (18%) in skrajšanem postopku (11%). Veliko število sprejetih zakonov po nujnem postopku kaže na to, da se vlada, kot edina, ki lahko predlaga sprejem zakona po tem postopku in kolegij državnega zbora, ki odloča o sprejemanju predlogov po tem postopku, ne držita povsem določil poslovnika državnega zbora (po poslovniku se ta postopek uporabi v izrednih razmerah; *glej stran 62*).

TABELA 10.5.: Število (sprejetih) zakonov po vrsti postopka

VRSTA POSTOPKA	Okt. 2000 – dec. 2001	2002	2003	2004
Redni postopek	23 (13%)	50 (29%)	42 (29%)	33 (18%)
Hitri postopek / Nujni postopek (po novem poslovniku)	60 (34%)	33/9 (24%)	26 (18%)	60 (32%)
Skrajšani postopek	28 (16%)	24 (14%)	29 (20%)	20 (11%)
Ratifikacija	64 (37%)	58 (33%)	48 (33%)	73 (39%)
SKUPAJ	175 (100%)	174 (100%)	145 (100%)	186 (100%)

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora RS v obdobju 2000–2004 prvo, drugo in tretje leto mandata, Raziskovalni sektor DZ

Pozitivni učinki novega poslovnika so opazni tudi v porabljenem času za seje državnega zbora. Ugotovimo lahko, da je z novim poslovnikom prišlo do velikega **izboljšanja pri porabi časa na posamezno sejo** državnega zbora. Če primerjamo povprečno porabo časa na sejo pred in po sprejetju novega poslovnika, pridemo do naslednjih zanimivih ugotovitev. Še v prvem letu in pol (od oktobra 2000 do 15. 7. 2002) mandatnega obdobja 2000–2004 (torej pred uveljavitvijo novega poslovnika) je bilo na sejah državnega zbora **povprečno porabljenih 29,5 ur za redno sejo** (v tem obdobju je bilo 17 rednih sej, ki so skupaj trajale

502 ur in 22 minut) in **8,3 ur za izredno sejo** (v tem obdobju je bilo 21 izrednih sej, ki so skupaj trajale 174 ur in 21 minut).

Po sprejetju novega poslovnika leta 2002 (15. 7.), pa je bilo **povprečno za redno sejo porabljenih samo 17 ur**, za **izredno sejo** (zajete so tiste, na katerih je bila obravnava posameznih točk dnevnega reda časovno določena) **pa povprečno 8,5 ur** (glej tabele 10.6., 10.7., 10.8. in 10.9.).

Tabela 10.6.: Pregled porabe časa najavljenih razprav na sejah državnega zbora (redne seje) od uveljavitve novega poslovnika

Seje/čas	Najavljen čas	Porabljen čas	Procenti
18. seja (leto 2002)	20ur 10min	11ur 21min	56%
19. seja	29ur 31min	15ur 14min	53%
20. seja	28ur 44min	17ur 14min	60%
21. seja	14ur 9min	7ur 3min	50%
22. seja (leto 2003)	20ur 49min	13ur 2min	63%
23. seja	13ur 32min	7ur 51min	58%
24. seja	18ur 48min	6ur 13min	33%
25. seja	8ur 16min	7ur 3min	85%
26. seja	16ur 2min	6ur 55min	43%
27. seja	21ur 30min	16ur 11min	75%
28. seja	29ur 55min	22ur 45min	76%
29. seja	22ur 31min	14ur 53min	66%
30. seja	28ur 42min	22ur 6min	77%
31. seja	39ur 12min	25ur 58min	66%
32. seja	32ur 28min	21ur 53min	67%
33. seja (leto 2004)	23ur 6min	15ur 9min	66%
34. seja	41ur 30min	31ur 15min	75%
35. seja	55ur 13min	43ur 26min	76%
36. seja	23ur 59min	16ur 25min	68%
37. seja	28ur 53min	15ur 17min	53%
38. seja	40ur 19min	25ur 14min	63%
SKUPAJ	556ur 51min	360ur 26min	65%

Vir: Raziskovalni center DZ

TABELA 10.7.: Primerjava porabljenega časa (redne seje) za razprave pred in po uveljavitvi novega poslovnika

	okt. 2000 do 15. 7. 2002	Od 15. 7. 2002 (18. seja) do julij 2004 (38. seja)
Število sej	17	21
Porabljen čas (vse seje)	502ur 22min	360ur 26min
Povprečno čas na sejo	29,5ur	17ur

Tabela 10.8.: Pregled porabe časa najavljenih razprav na sejah državnega zbora (izredne seje) od uveljavitve novega poslovnika

Seja/čas	Najavljen čas	Porabljen čas	Procenti
25. seja (2002)	14ur 5min	7ur 18min	52%
27. seja (2003)	3ure 52min	2uri 27min	63%
29. seja	2uri 40min	1ura 50min	69%
30. seja	5ur 28min	4ure 56min	90%
35. seja	23ur 21 min	14ur 36min	63%
37. seja	13ur 54min	7ur 50min	56%
39. seja (2004)	3ure 55min	29min	12%
40. seja	10ur 21min	8ur 53min	86%
41. seja	9ur 25min	8ur 44min	93%
42. seja	19ur 46min	14ur 9min	72%
44. seja	21ur 4min	18ur 3min	86%
45. seja	8ur 33min	5ur 21min	63%
46. seja	16ur 20min	14ur 48min	91%
48. seja	13ur 55min	9ur 30min	69%
SKUPAJ	166ur 39min	118ur 55min	71%

Vir: Raziskovalni center DZ

TABELA: 10.9.: Primerjava porabljenega časa (izredne seje) za razprave pred in po uveljavitvi novega poslovnika

	Okt. 2000 do 15. 7. 2002	Od 15. 7. 2002 do julij 2004 (48. seja)*
Število sej	21	14
Porabljen čas (vse seje)	174ur 21min	118ur 55min
Povprečno čas na sejo	8,3ur	8,5ur

*Zajete so tiste izredne seje na katerih je bila obravnava posameznih točk dnevnega reda časovno določena

Kljub temu da so bile razprave na sejah praviloma omejene na določen čas, se to ni posebej izrazito odrazilo v **število nastopov poslank in poslancev na sejah**. V primerjavi z letoma 2001 in 2002, ko so imeli poslanci 3584 oziroma 3482 nastopov, je to število v letu 2003 le neznatno manjše, 3373-krat. Kot pravi Veliščkova, nam ti podatki kažejo, da se je delo državnega zbora, v primerjavi s prejšnjimi, v letu 2003 normaliziralo (Velišček, 2002 v Poročilo o delu Državnega zbora, Tretje leto mandata). V letu 2004 pa se je število nastopov celo nekoliko povečalo in sicer so imeli poslanci v tem letu 3886 nastopov.

Glede na te podatke lahko ugotovimo, da je imelo **skrajšanje časa za razprave** za posledico tudi to, da se sedaj poslanci in poslanske skupine **na svoje nastope boljše pripravljajo**, to pa vodi k večji **predvidljivosti** parlamentarnega dela.

Podatki o številu **predlaganih in sprejetih amandmajev** najbolj nazorno odslikavajo učinke novega poslovnika. Glede na strogo določene pogoje za vlaganje amandmajev in na omejitve glede vlaganja, se je zmanjšalo število predlaganih in (posledično) tudi sprejetih amandmajev. Ta podatek bi lahko kazal tudi na boljše pripravljene in usklajene zakonske predloge predlagateljev (predvsem vlade), vendar je to malo verjetno.

V letu 2003 je bilo predlaganih 2655, v letu 2004 pa 2670 amandmajev (v letu 2002 je bila številka 4006 amandmajev in v prvem letu tega mandata 3046), sprejetih pa je bilo 1579 oziroma 1762 amandmajev (v letu 2002 jih je bilo sprejetih 2136, v prvem letu mandata pa 1993). Novi poslovnik je omejil možnosti vlaganja amandmajev predvsem za vlado, zato je

vlada v letu 2003 predlagala zgolj 90 amandmajev (3%) in v letu 2004 98 amandmajev (4%). V letu 2002 je bilo vladnih amandmajev še 26% vseh vloženih (*glej tabelo 10.10.*).

Če sedaj še bolj natančno razdelimo število predlaganih in sprejetih amandmajev po predlagateljih pred in po uveljavitvi novega poslovnika (*glej tabelo 10.11.*) ugotovimo, da se je **močno povečal odstotek** predlaganih amandmajev s **strani poslancev** (pred uveljavitvijo novega poslovnika so poslanci predlagali 31% amandmajev, po uveljavitvi pa so predlagali 61% amandmajev) in **tudi delovnih teles** (odstotek se je povečal iz 26% na 35%). Drastično pa se je **zmanjšal odstotek** predlaganih amandmajev s **strani vlade** (iz 43% na samo 3%).

TABELA 10.10.: Število amandmajev po predlagateljih

PREDLAGATELJ	Okt. 2000 dec. 2001		2002		2003		2004	
	Predlagan	Sprejet	Predlagan	Sprejet	Predlagan	Sprejet	Predlagan	Sprejeti
Poslanci	1005 (33%)	356	1922 (48%)	511	1591 (60%)	630	1412 (53%)	594
Vlada	1338 (44%)	989	1056 (26%)	743	90 (3%)	60	98 (4%)	50
Delovno telo	703 (23%)	648	1028 (26%)	882	974 (37%)	889	1160 (43%)	1118
SKUPAJ	3046 (100%)	1993	4006 (100%)	2136	2655 (100%)	1579	2670 (100%)	1762

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora RS v obdobju 2000–2004, Raziskovalni sektor DZ

TABELA 10.11.: Število predlaganih in sprejetih amandmajev po predlagateljih pred in po uveljavitvi novega poslovnika DZ

PREDLAGATELJ	Okt. 2000– 15. 7. 2002		Od 15. 7. 2002 do julij 2004	
	Predlagani	Sprejeti	Predlagani	Sprejeti
Poslanci	1724 (31%)	508	4206 (61%)	1583
Vlada	2350 (43%)	1695	232 (3%)	147
Delovno telo	1425 (26%)	1323	2440 (35%)	2216
SKUPAJ	5499 (100%)	3526	6882 (100%)	3935

Vir: Raziskovalni sektor DZ

Seje so bile v letu 2004 prekinjene 43-krat, leta 2003 30-krat, v letu 2002 pa je bilo prekinitev 139. V letih 2004 in 2003 se kaže tudi znaten upad prekinitev sej zaradi nesklepčnosti. **Leta 2002 je bila nesklepčnost kar v 66% vzrok prekinitvam, leta 2003 pa je bila le še v 16,7% primerov.**

Več kot podvojilo pa se je število napovedanih in izvedenih obstrukcij, ki so skrajno sredstvo, ki ga daje poslovnik na voljo. V letu 2004 je bilo **kar 43 obstrukcij**, v letu 2003 **29**, v letu 2002 je bilo **18 obstrukcij** in v letu 2001 **11 obstrukcij** (*glej tabelo 10.12.*). Večino obstrukcij so napovedale poslanske skupine SDS, NSi, in SNS. Razlogi za obstrukcije so bili predvsem:

- nestrinjanje s postopkom,
 - nestrinjanje s sklepi,
 - zaradi neizpolnitev zahtev določenih poslanskih skupin,
 - zaradi prekratkega časa za pripravo na sejo zaradi nočnih sej,
 - zaradi kršitev poslovnika po mnenju poslanske skupine, ki je obstruirala.
- (Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000-2004: 28).

TABELA 10.12.: Prekinitve sej in obstrukcije

	okt. 2000 –dec. 2001		2002		2003		2004	
Prekinitve sej in obstrukcije	Redne seje	Izredne seje	Redne seje	Izredne seje	Redne seje	Izredne seje	Redne seje	Izredne seje
Zaradi pridobitve mnenj (delovnih teles, vlade)	1	1	1	2	2	2	2	2
Zaradi Nenavzočnosti vlade	1	2	---	---	---	---	---	---
Zaradi nesklepčnosti	21	3	65	30	3	2	7	6
Na zahtevo poslanskih skupin	52	10	18	15	9	2	1	6
Drugo	14	5	5	2	4	6	5	14
Skupaj	91	21	89	50	18	12	15	28
Obstrukcije	6	5	2	16	33	6	8	35

Vir: Poročila o delu Državnega zbora RS v obdobju 2000-2004, Raziskovalni sektor DZ

Dejansko učinkovitost državnega zbora oziroma kvaliteto sprejetih zakonov lahko ugotavljamo glede na odstotek zakonov, ki se vrnejo nazaj v državni zbor (odstotek sprejetih zakonov o spremembah ali dopolnitvah).

Ugotovimo lahko, da ta odstotek tudi po uveljavitvi novega poslovnika ostaja na ravni prejšnjih let (39% v prvem letu mandata, v letu 2002 36%, leta 2003 ponovno 39% in leta 2004 40%) (*glej tabelo 10.13.*). Seveda pa moramo poudariti, da se vsi učinki poslovnika ne morejo pokazati v tako kratkem času. Sploh kvaliteta sprejetih zakonov se ne more pokazati takoj.

V tabeli 11.13. je prikazano tudi število sprejetih EU-zakonov. V prvem letu mandata je bilo sprejetih 36 EU-zakonov (32%), v drugem 58 (50%), v tretjem letu jih je bilo sprejetih 36 (37%), v zadnjem letu mandata pa je bilo sprejetih kar 60 EU-zakonov (53%)²⁸.

TABELA 10.13.: Vrste sprejetih zakonov

VRSTA ZAKONA	Okt. 2000 dec. 2001	2002	2003	2004
Ustavni zakoni	---	---	1	3
Zakoni	43	53	39	35
Zakoni o spremembah ali dopolnitvah	68 (39%)	63 (36%)	57 (39%)	75 (40%)
-od tega EU-zakoni	36	58	36	60
Ratifikacija	64	58	48	73
SKUPAJ	175	174	145	186

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora RS v obdobju 2000–2004, Raziskovalni sektor DZ

Ugotovimo lahko, da ima nov poslovnik izrazite pozitivne učinke na organizacijo in preglednost dela državnega zbora. Kot ugotavlja Veliščkova, takšen način dela omogoča boljšo organiziranost dela tako poslancem ter službam državnega zbora, kot tudi vladi RS in drugim udeležencem v postopkih državnega zbora (Velišček, 2003). Rezultati so torej že vidni, za oceno dejanskega učinka sprememb, ki jih je novi poslovnik prinesel, pa bo treba še malo počakati.

Kljub spodbudnim rezultatom, ki jih je prinesel nov poslovnik pa lahko ugotovimo nekaj pomanjkljivosti v delu državnega zbora. Kot ugotavlja Veliščkova, je bil namen novega poslovnika prenesti bistven del razprave s plenarnega zasedanja na delo v delovnih telesih. S tem je bila delovnim telesom dana pristojnost, da pripravijo čim bolj dopolnjen predlog zakona, kar hkrati pomeni tudi večjo odgovornost delovnih teles v zakonodajnem postopku. Ob pozitivnih učinkih take rešitve pa je treba ugotoviti, tako Veliščkova,

da so bila delovna telesa večkrat v situaciji, ko niso imela dovolj časa (glede na terminske programe zasedanj državnega zbora) za poglobljene vsebinske in nomotehnične razprave, kar se je v postopku sprejemanja pokazalo kot nerešljiv oziroma težko rešljiv problem. V drugi oziroma tretji obravnavi na seji zbora namreč ni mogoče popravljati tistih določb

²⁸ Procenti sprejetih EU-zakonov so računani brez ratifikacij.

predloga zakona, ki niso bile spremenjene oziroma dopolnjene z amandmaji v delovnih telesih oziroma na plenarnem zasedanju. Drugače povedano, zakonodajalec se je že večkrat znašel v situaciji, ko zaradi proceduralnih pravil ni mogel popraviti očitnih vsebinskih pomanjkljivosti (Velišček, 2003: 82).

Druga pomanjkljivost je nerealno napovedovanje časa za razpravo (*glej tabeli 10.6. in 10.8.*). Analiza kaže, da je bil napovedan čas za razprave, na zadnjih **21-ih rednih sejah** državnega zbora (od 18. do vključno 38. redne seje), ki ga je, na predlog poslanskih skupin, določil kolegij predsednika, izrabljen le 65% (napovedanih je bilo skoraj 557 ur, porabljenih pa 360 ur in pol). Tudi analiza najavljenega in porabljenega časa na zadnjih **14-ih izrednih sejah**, na katerih je bila po odločitvi kolegija predsednika državnega zbora obravnava posameznih točk dnevnega reda časovno določena, kaže na velik razkorak med napovedanim in dejansko izrabljenim časom za razprave. Na izrednih sejah državnega zbora je bil čas za razprave izrabljen 71% (*glej tabelo 10.8.*).

11. Oblikovanje in posodabljanje strokovnih služb državnega zbora

Ena od najpomembnejših nalog, s katero so se morali spoprijeti novi demokratični parlamenti, tudi slovenski parlament, je bila oblikovanje celotnega sistema parlamentarnih služb. Službe za organizacijo zasedanj celotnega parlamenta in njegovih delovnih teles so postale številčnejše in odgovornejše, organizirane so bile baze podatkov za potrebe poslancev in delovnih teles, vzpostavljeni novi informacijski sistemi itd. (Zajc, 2000a: 201)

Nekoliko kasneje pa je bilo potrebno, zaradi prilagajanja državnega zbora procesom odločanja v EU, nujno **spremeniti ali posodobiti organiziranost strokovnih služb**, jim določiti nove naloge in jih bolje povezati. Prenova teh služb je bila uspešna, saj se je hkrati povečalo subjektivno zaznavanje novih potreb s pogledom naprej na strani samih delavcev. Pomemben premik je bil po zgledu drugih evropskih parlamentov, zlasti iz držav članic EU, narejen leta 1997 z **Odlokom o organizaciji in delu služb Državnega zbora** (Zajc, 2002: 682). Odlok je natančneje opredelil pooblastila generalnega sekretarja in opredelil notranjo organizacijsko strukturo, oddelke generalnega sekretarja in sektorje (informacijsko-dokumentacijski, operativno-tehnični in raziskovalni), hkrati pa je postavil merila za dodeljevanje strokovnih delavcev poslanskim skupinam (16. in 17. člen). To je omogočilo tudi izboljšanje strokovne podpore odločanju. Državni zbor je leta 2000 sprejel **Odlok o spremembi odloka o organizaciji in delu služb Državnega zbora**, ki je spremenil njegov 16. člen, ki je pogoje dodeljevanja strokovnih delavcev poslanskim skupinam spremenil (vsaki skupini je zagotovljen sekretar, dva strokovna sodelavca in referent, na vsakih osem poslancev pa še po en referent; poslanski skupini, ki ima več kot osem poslancev, se poleg tega na vsakih šest poslancev zagotovi še po en strokovni delavec). Tako se je v državnem zboru precej povečalo število zaposlenih strokovnjakov, vendar pa jih je še vedno precej manj kot v primerljivih evropskih parlamentih (Zajc, 2002: 683).²⁹

Leta 2002 je državni zbor sprejel še spremembo 17. člena tega odloka in s tem določil, da za vsakega poslanca pripadajo poslanski skupini sredstva za dodatno strokovno pomoč v mesečnem znesku plače svetovalca državnega zbora.

²⁹ Na dan 1. 9. 2004 je bilo v službah državnega zbora 346 zaposlenih in sicer: 23 uradnikov na položajih, 159 uradnikov, 138 strokovno-tehničnih delavcev, 2 pripravnik in 24 zaposlenih v službah poslanskih skupin (Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2000–2004).

Zaradi konkretizacije določb Zakona o javnih uslužbencih in delno Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki uvajata mnoge systemske novosti v ureditev javnega sektorja v Sloveniji, je moral tudi državni zbor sprejeti nov odlok in sicer **Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora**. S tem odlokom želi državni zbor še izboljšati delovanje služb državnega zbora, to pa naj bi dosegel z oblikovanjem preglednejše in učinkovitejše notranje organizacijske strukture³⁰ (Poročilo o delu Državnega zbora v mandatu 2000 – 2004).

11.1. Službe državnega zbora

11.1.1. Služba Državnega zbora za preverjanje skladnosti zakonodaje z ustavo

Že v slovenski skupščini, v prejšnjem obdobju, se je uveljavila **zakonodajno-pravna komisija**, ki je v procesu demokratizacije v osemdesetih letih skušala omejevati težnje po arbitrarnem političnem odločanju. Njeno vlogo je v državnem zboru prevzel **Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve**, ki je bil posebej opredeljen v poslovniku iz leta 1993 in tudi kasneje v Odloku o organizaciji in delu služb Državnega zbora. Poslovnik DZ iz leta 1993 je opredelil sekretariat kot posebno službo državnega zbora za pravno obdelavo predlogov zakonov in drugih predpisov ter za dajanje mnenj o njihovi skladnosti z ustavo in pravnim sistemom.

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je bila ena od služb državnega zbora, ki je kljub skromni zasedbi, v danih okoliščinah delovala precej učinkovito (Zajc, 2000a: 199).

Z novim poslovníkom državnega zbora se je Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve systemsko preoblikoval in preimenoval v **Zakonodajno-pravno službo državnega zbora** (v nadaljevanju ZPS). S tem je v formalnopravnem in v organizacijskem smislu ta služba izgubila popolno samostojnost, ki jo je imela po prej veljavni ureditvi, ko je državni zbor imenoval njenega sekretarja, ki je bil za delo te službe neposredno odgovoren državnemu zboru. Po novi ureditvi je ZPS kot samostojna služba umeščena v razmerje odgovornosti do kolegija državnega zbora, ki imenuje vodjo te službe na predlog predsednika parlamenta, in hkrati tudi v razmerje odgovornosti do generalnega sekretarja.

³⁰ Državni zbor je med drugim oblikoval novo notranjo organizacijsko enoto »DIREKTORAT«, ki povezuje vse notranje organizacijske enote, ki opravljajo spremljajoče, strokovno-tehnične, administrativne in druge podobne naloge in jo vodi drugi namestnik generalnega sekretarja – direktor (Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2000–2004).

Z novim poslovníkom pa se ne spreminja vsebinsko bistvo nalog in namenov te službe v smislu zagotavljanja kontinuitete pravne podpore poslancem pri njihovem odločanju, ob tem, da so naloge in vsebina dela seveda prilagojene siceršnjim novitetam v zakonodajnem postopku in postopkih drugih odločitev, ki jih sprejema državni zbor.

11.1.2. Raziskovalni sektor (Raziskovalno-dokumentacijski sektor)

V aprilu 1998 je bil ustanovljen **Raziskovalni sektor**, s čimer je državni zbor postal povsem primerljiv z drugimi sodobnimi parlamenti. Njegovo delovanje je tesno povezano z opravljanjem temeljnih nalog slovenskega parlamenta. V nekaj letih obstoja mu je uspelo zbrati veliko podatkov o ureditvi posameznih vprašanj znotraj posameznih evropskih držav in zagotavljati kakovostne primerjalne preglede rešitev v državah članicah EU (Zajc, 2002: 683). Raziskovalni sektor zagotavlja natančne in politično nepristranske podatke za udeležence zakonodajnega postopka. Pripravlja raziskovalne naloge z različnih strokovnih področij. V mandatnem obdobju 2000–2004 je tako pripravil 324 nalog različnih oblik, vsebin ter stopenj zahtevnosti in sicer: študije, ki se nanašajo na delo državnega zbora, njegovih delovnih teles in služb, poročila o delu državnega zbora, primerjalne poglede o zakonskih in poslovniških rešitvah glede položaja poslancev in delovanja parlamentov ter o normativnih ureditvah vseh področij družbenega življenja v državah članicah EU in drugih državah, informacije o različnih problematikah in ureditvi v Sloveniji, zahtevnejše statistične podatke in tematske preglede dokumentacije s povzetki (Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2000–2004).

Raziskovalni sektor pripravlja naloge na podlagi naročil državnega zbora, njegovih delovnih teles, poslancev in generalnega sekretarja, lahko pa tudi po lastni presoji obdela določeno aktualno problematiko.

Z organizacijskimi spremembami v letu 2004 se je dejavnost sektorja razširila, saj je postal njegov sestavni del tudi Dokumentacijsko-knjižnični oddelek. Raziskovalni sektor tako od maja 2004 sestavljata dva oddelka:

- **Raziskovalni oddelek in**
- **Dokumentacijsko knjižnični oddelek.**

11.1.3. Druge službe državnega zbora

Znotraj državnega zbora delujejo še naslednje službe:

- Oddelek za informiranje (Služba za odnose z javnostmi)

Opravlja naloge obveščanja javnosti o delu državnega zbora in njegovih delovnih telesih, o mednarodnih in drugih dejavnostih; zagotavlja pogoje predstavnikom medijev za njihovo delo v državnem zboru, izdaja glasilo in druge publikacije ter izvaja druge oblike komuniciranja z različnimi javnostmi.

- Kabinet predsednika Državnega zbora

Opravlja strokovne, svetovalne, organizacijske in administrativno-tehnične naloge, vezane na predsednika in podpredsednike državnega zbora. Pri svojem delu tesno sodeluje z vsemi službami državnega zbora, skrbi pa tudi za korespondenco predsednika in sodelovanje z drugimi uradi in državnimi institucijami (z Uradom predsednika RS, Uradom predsednika Vlade RS, ministri, s Protokolom RS).

- Urad generalnega sekretarja

Opravlja strokovna in administrativna dela za generalnega sekretarja ter naloge na področju notranje revizije in varovanja državnega zbora.

- Sekretariat državnega zbora

Spremlja in proučuje problematiko, predloge zakonov in druge akte, ki so predloženi v sprejetje državnemu zboru, daje strokovna mnenja in stališča, pripravlja poročila, sklepe, analize in informacije; pripravlja strokovne podlage za oblikovanje mnenj oziroma odgovorov državnega zbora ustavnemu sodišču, oblikuje strokovne podlage glede oblikovanja politike na določenem področju in spremlja njeno izvajanje itd.

- Operativno-tehnični sektor

Skrbi za investicijsko vzdrževanje, hišniška opravila, upravljanje ter obratovanje objektov in naprav, skrbi za izvajanje nalog s področja varstva pri delu ter požarnega varstva, nabavo osnovnih sredstev, opreme ter drugega materiala, opravlja gostinske storitve, opravlja prevoze za službene ter protokolarne potrebe itd.

11.2. Državni zbor na svetovnem spletu

Prvič se je državni zbor **na svetovnem spletu pojavil decembra 1994**. Maja 1995 so bili na spletni strani objavljeni vsi sprejeti zakoni, leta 1997 pa so oblikovali predstavitvene strani vseh poslancev in delovnih teles. Tega leta je sledila tudi celotna prenova spletne strani, leta 1998 pa so bile na spletni strani že objavljene ažurne zbirke zakonodajnega postopka. Leto 1999 je spet prineslo novosti in sicer je državni zbor tega leta začel s **prenosi sej na internetu**.

Na spletni strani državnega zbora (www.dz-rs.si) je mogoče najti vse sprejete zakone in druge akte, vse predlagane zakone in druge akte, mogoče si je ogledati posnetke vseh sej, dobesedne zapise sej, zapisnike sej itd.

12. Kako institucionaliziran je državni zbor danes?

Preden podamo odgovor na to vprašanje, bo potrebno raziskati še kako je z avtonomijo in vodenjem državnega zbora in ali lahko v Sloveniji govorimo o zreli parlamentarni eliti.

12.1. Avtonomnost državnega zbora

Glede avtonomnosti državnega zbora lahko rečemo, da le-ta poseduje proceduralno avtonomijo, saj s poslovnikom državnega zbora in drugimi akti samostojno sprejema pravila za svoje delovanje.

Pri finančni avtonomiji se je v letu 2004 pokazal napredek pri pripravi finančnega načrta državnega zbora. Predlog sprememb proračuna za leto 2004 in predlog proračuna za leto 2005, ki ju je predložila vlada, sta v celoti upoštevala argumentirane predloge državnega zbora. Kot pravi generalna sekretarka državnega zbora, ga. Veliščkova, je bila po dolgoletnem opozarjanju na finančno avtonomijo, ta prvič upoštevana, kar pa ni odvezalo državnega zbora odgovornosti za realno načrtovanje potreb. Kljub izboljšanju stanja na področju finančne avtonomije državnega zbora pa stanje še vedno ni zadovoljivo. Ministrstvo za finance namreč z nenapovedanimi in nedopustnimi blokadami sistema onemogoča normalno uporabo sredstev državnega zbora, ki jih ima v veljavnem proračunu (Velišček, 2004: 119).

Za varovanje državnega zbora skrbi enota ministrstva za notranje zadeve tako, da nikakor ne moremo govoriti o varnostno-policijski avtonomiji parlamenta.

12.2. Parlamentarna elita v državnem zboru

Medtem ko so se parlamentarne in politične elite v zahodnih parlamentarnih demokracijah oblikovale v neprekinjenem povojnem obdobju, pa člani novih demokratičnih parlamentov v Srednji Evropi niso mogli hitro pridobiti ustreznih izkušenj. V nove parlamente so praviloma prihajali mlajši ljudje, ki bi v utrjenih parlamentarnih demokracijah potrebovali precej več časa, preden bi lahko kandidirali za poslanska mesta. Negotovost v novem okolju in pomanjkanje lastnih sredstev jih silita v preveliko odvisnost od strankarskih vodstev. Nova tranzicijska politična elita, ki se je oblikovala neposredno ob spremembi političnih sistemov, je bila polna notranjih nasprotij. Bila je sicer sposobna zagotoviti hiter proces demokratizacije, vendar pa ni bila pripravljena na resnične izzive posodabljanja, ki je vključevalo tudi zakonodajno institucionalizacijo.

Druga značilnost nove parlamentarne elite pa je bila nizka stopnja njene reprodukcije. Deleži ponovno izvoljenih seveda niso nujno posledica velike selekcije volivcev, čeprav so volivci in

javnost nasploh precej kritični do dela slovenskega parlamenta in tudi poslancev. Pri oceni razlogov je treba upoštevati tudi precejšnje spremembe v volilni podpori posameznim strankam; na seznamu strank, ki so dobile na drugih volitvah precej večjo podporo kot na prvih, so bili pretežno kandidati brez predhodnih izkušenj. Poleg tega imajo stranke svoja posebna merila za uvrščanje kandidatov na kandidatne liste. Na drugi strani pa je videti, da se v Sloveniji poslanci ne odločajo zlahka za to, da bi ponovno kandidirali, nekateri pa celo odhajajo iz državnega zbora ali celo iz politike na druga delovna mesta in prevzemajo druge funkcije (Zajc, 2000c: 148-150).

Na prvih volitvah v državni zbor leta 1992 je bilo izvoljenih 12,5% poslancev prejšnje skupščine (240), na drugih demokratičnih volitvah leta 1996 je bilo v državni zbor ponovno izvoljenih 38,8 odstotka poslancev, ki so to funkcijo opravljali v prvem mandatu. Na tretjih volitvah v državni zbor pa lahko že opazimo porast ponovno izvoljenih poslancev, saj je bil njihov delež 51%. To kaže na to, da tudi v Sloveniji počasi pridobivamo parlamentarno elito, ki je še kako pomembna pri učinkovitem delovanju vsakega sodobnega parlamenta. Kljub temu pa je mogoče zaznati razkorak med deležem ponovno izvoljenih poslancev v Sloveniji ter v državah z daljšo parlamentarno tradicijo ter drugih tranzicijskih držav.

Zaskrbljujoč je tudi delež poslank v državnem zboru. V tretjem mandatu je bilo v državnem zboru samo 12 poslank (13%).

12.3. Vodenje državnega zbora

Funkcija vodenja parlamenta je bila v prejšnjih socialističnih sistemih precej manj pomembna oziroma je zagotavljala predvsem neproblematično potrjevanje predlogov, ki so bili največkrat oblikovani v zunanjih centrih odločanja. Potem, ko so bili novi parlamenti oblikovani, pa je bila vodenju posvečena veliko premajhna pozornost. Novi poslanci niso bili niti pripravljani na dejanske dolžnosti niti niso imeli predstav o kompleksnem vodenju. Vodenje parlamentov so pojmovali bolj ali manj kot neproblematično, operativno dejavnost ali pa kot enostavno rutino (Zajc, 1999: 21).

Kmalu po začetku delovanja novih parlamentov, se je vodenje izkazalo za izrazito zahtevno nalogo. Vodenje ni bilo niti dobro niti jasno sprejeto (Olson v Zajc, 1999). Niti poslanci niti predsedujoči niso imeli parlamentarnih izkušenj. Novi predsedniki pogosto tudi niso bili sprejemljivi za vse poslance ali pa so bili za nekatere povsem nesprejemljivi. Predsedniki, ki niso imeli nobenih voditeljskih izkušenj in so predsedovali strankarsko izrazito razdeljenim

novim parlamentom ter med seboj sprtim poslancem, so se učili vodenja v praksi, od primera do primera.

Tudi v državnem zboru predstavlja vodenje velike probleme. Vodenje državnega zbora ni bilo dovolj ustrezno opredeljeno. Poslovniške določbe o vodenju zbora iz leta 1993 so bile deloma nejasne, pomanjkljive ali celo nasprotujoče si (Mozetič v Zajc, 2000a). Vodenje parlamenta tako ni moglo vplivati na racionalen in ekonomičen potek odločanja, še posebej v strankarsko močno sprtem parlamentu.

12.3.1. Predsedniki državnega zbora

Predsedniki državnega zbora zaradi neizkušenosti in nejasnih oziroma nezadostnih pooblastil niso mogli pomembneje vplivati na enotno razumevanje pravil postopka ali oblikovati precedenčne primere. Formalna in dejanska moč predsednikov se je precej razlikovala. Dejanska moč je bila odvisna bolj od osebnosti in njegove moralne avtoritete. Vsi dosedanji predsedniki, tako Zajc, so se zelo razlikovali, izhajali so iz zelo različnih okolij in imeli zelo različne politične izkušnje. Skupno jim je le to, da z vodenjem parlamentov niso imeli nobenih predhodnih izkušenj. Med opravljanjem svojih funkcij so postopoma izoblikovali ustaljen način dela in uspeli vplivati na izkoriščanje časovnih in strokovnih zmogljivosti državnega zbora (Zajc, 2001: 62-63).

Tudi Ribičič ugotavlja, da predsednik in podpredsednik državnega zbora kot predsedujoči, nimajo takšnih pooblastil in avtoritete, kot jih imajo v drugih evropskih parlamentih, še zlasti, če jih primerjamo s »speakerjem« v britanskem domu komun. Eden od razlogov je v tem, tako Ribičič, da so predsedujoči pri nas istočasno člani poslanske skupine svoje stranke in pogosto tudi funkcionarji te politične stranke, zaradi česar nimajo, in jim poslanski kolegi tudi nočejo priznavati, nevtralne politične pozicije. Brez takšne pozicije pa ne more biti avtoritarnega, nevtralnega in učinkovitega vodenja parlamenta (Ribičič, 2000).

12.3.2. Kolegij predsednika državnega zbora

Ob predsedniku DZ, ki ga določa že slovenska ustava je bil v poslovniku iz leta 1993 opredeljen kolegij predsednika kot posvetovalno telo, ki predsedniku pomaga pri organizaciji dela državnega zbora, usklajevanju dela delovnih teles in pripravah na seje. Kolegij sestavljajo podpredsedniki in vodje poslanskih skupin, njegova naloga pa je bila (po poslovniku iz leta 1993), poleg že omenjenih, da se s predsednikom **posvetuje** o postopkovnih in organizacijskih vprašanjih (predlogih dnevnega reda, predlogih za hitri ali

skrajšani postopek, pogojih za ustanovitev ali oblikovanje novih poslanskih skupin in njihovi zastopanosti v delovnih telesih) ter drugih zadevah, za katere je to določal poslovnik.

Po novem poslovniku so se razširile pristojnosti kolegija državnega zbora. Kolegij predsednika se je tako iz posvetovalnega telesa spremenil v organ, ki sprejema nekatere organizacijske in postopkovne odločitve, povezane z delovanjem državnega zbora. Tako ima kolegij pristojnosti odločanja o času trajanja plenarnih zasedanj in obravnavanju posameznih točk ter o času trajanja razprav poslanskih skupin ali poslancev. Po novem tudi odloča o tem, koliko mest bo v delovnih telesih pripadalo posamezni poslanski skupini, ter kateri izmed poslanskih skupin bodo pripadla vodstvena mesta posameznega delovnega telesa.

12.4. Odgovor na postavljeno vprašanje

Državni zbor je v dobrih desetih letih od ustanovitve **formaliziral in racionaliziral proceduralne standarde, bolj racionalno je porazdelil moč in odgovornosti** med udeležence v postopku odločanja in **napravil korak naprej pri planiranju dela**. Prav tako lahko ugotovimo, da je **naraščala kompleksnost državnega zbora in se krepila avtonomnost**. Vendar pa, kot smo ugotovili, je državni zbor pridobil upravno avtonomnost, ne moremo pa še govoriti o finančni in varnostno-polijski avtonomiji. Da bi torej lahko govorili o državnem zboru kot institucionaliziranem parlamentu, mu manjka predvsem **večji koalicijski potencial parlamentarnih strank**, večja pripravljenost na sodelovanje med njimi, potrebno pa bi bilo tudi **stabilnejše vodenje in bolj zrela parlamentarna elita** (ki pa se počasi že oblikuje). Posebej pa mu manjka finančna avtonomija.

Predvsem bolj zrela parlamentarna elita, ki bi v državni zbor prinesla bolj stabilno in predvidljivo delovanje, je ključnega pomena za še učinkovitejši državni zbor. Parlament namreč tudi ob predpostavki, da ima razvite vse dimenzije parlamentarne institucionalizacije, ne more delovati učinkovito, če v njem ne delujejo dovolj izkušeni poslanci, ki posedujejo potrebno institucionalno znanje, dobro razumejo in poznajo formalna in neformalna pravila institucije in imajo razvitejšo parlamentarno kulturo.

Na tem mestu pa moramo še enkrat poudariti, da je proces institucionalizacije dolgotrajen proces, da se predvsem institucionalno znanje in parlamentarna kultura, ki pomembno vplivata na delovanje parlamentov, ne moreta oblikovati v samo desetih letih delovanja neke institucije, zato bi bilo iluzorno pričakovati, da bo državni zbor v tako kratkem času dosegel stopnjo institucionalnega razvoja npr. zahodnoevropskih parlamentov.

Državni zbor se bo torej še naprej razvijal in spreminjal. Proces institucionalizacije državnega zbora še ni končan in kot smo ugotovili v teoretičnem delu, tudi nikoli povsem ne bo. Vstop Slovenije v EU je in še bo prinesel vrsto sprememb, tako na področje gospodarstva in sociale kot tudi na področje politike in javne uprave. Te spremembe bodo vplivale tudi na delovanje državnega zbora. Tako se je že dalj časa postavljalo vprašanje vloge državnega zbora pri procesu odločanja na ravni EU. Kot odgovor na to vprašanje je bil sprejet **Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado**, na podlagi tega zakona pa je bil dopolnjen tudi poslovnik državnega zbora (UL RS 60/04).

Državni zbor se bo moral tudi v prihodnosti odzivati na spremembe in se prilagajati, tako kot se je odzival in prilagajal spremembam, ki so jih prinesli procesi modernizacije, demokratizacije in vključevanje Slovenije v EU. Le tako bo lahko še naprej uspešno opravljal funkcije, značilne za sodobni parlament, in le tako bo lahko ostal aktiven in pomemben dejavnik družbenega, gospodarskega in političnega razvoja Slovenije.

V. DEL

13. Preverjanje postavljenih hipotez

13.1. HIPOTEZA 1:

Parlament ni nujno pasiven dejavnik v procesih modernizacije, demokratizacije in evropeizacije, ampak lahko igra aktivno vlogo pri spreminjanju in prilagajanju držav prej naštetim procesom, hkrati pa se tudi sam odziva in prilagaja na spreminjajoče se zunanje okolje. Slovenski parlament spada med tiste parlamente, ki so bili ključni akterji v procesu demokratizacije in vključevanju države v EU, hkrati pa se je tudi sam spreminjal in prilagajal na nove družbene razmere in zahteve po učinkovitem delovanju.

Prvo hipotezo lahko v celoti potrdimo. Tako lahko ugotovimo, da so zunanji procesi (modernizacija, demokratizacija, evropeizacija) prinašali vrsto sprememb tako v politični, gospodarski kot širši družbeni sistem. Tako sta procesa modernizacije in demokratizacije vplivala na spremembo političnega in gospodarskega sistema, proces evropeizacije pa je od Slovenije »zahteval« utrjevanje te na novo vzpostavljene demokracije, hkrati pa tudi prilagajanje evropskim standardom.

Demokratičen prehod v ožjem smislu je zahteval preoblikovanje skupščine RS v moderen demokratičen parlament, procesa demokratične konsolidacije in prilagajanje EU pa sta zahtevala posodobitev postopkov odločanja, bolj učinkovito razdelitev pristojnosti v državnem zboru, prerazdelitev moči in ustanovitev novih organov in služb znotraj državnega zbora.

Kot smo ugotovili je imela Skupščina Republike Slovenije eno ključnih vlog pri osamosvajanju Slovenije in pri prvi fazi demokratizacije (razpad starega sistema, prehod v ožjem smislu), kasneje, ko jo je zamenjal moderni demokratični parlament, enodomni državni zbor, pa so bile tudi pred njim izredno pomembne naloge. Slovenski parlament je bil tako prizorišče strankarskih dogovarjanj o prihodnji ureditvi političnega, gospodarskega in širše družbenega sistema. Hkrati je opravljal tudi vse funkcije sodobnih parlamentov, med najpomembnejše pa spada zakonodajna funkcija, saj je moral parlament zamenjati praktično vso zakonodajo in jo uskladiti z novo slovensko ustavo. Že od osamosvojitve naprej pa je slovenski parlament prilagajal slovensko zakonodajo evropskemu pravnemu redu.

Da je te naloge lahko učinkovito opravljal, je moral ustrezno urediti svoje notranje okolje. Že z novo slovensko ustavo je bil položaj državnega zbora precej drugačen kot v prejšnjem sistemu.

Intenzivna modernizacija državnega zbora se je začela 1993, ko je bil sprejet nov poslovnik. Ta poslovnik je uredil zakonodajni postopek (tri branja), določil je glavne akterje v tem postopku, prav tako njihove pristojnosti itd. Vendar, kot smo ugotovili, je imel ta poslovnik kar nekaj pomanjkljivosti, ki so imele za posledico, da državni zbor ni mogel svojih funkcij opravljati zadovoljivo, ni bil dovolj učinkovit. S tem poslovníkom je državni zbor res dobil formaliziran zakonodajni postopek, vendar le-ta ni bil dovolj ekonomičen in racionalen. Tudi porazdelitev odgovornosti med glavne udeležence v procesu odločanja ni bila dovolj dosledno izvedena.

Zato je bil leta 2002 sprejet nov poslovnik DZ, ki je racionaliziral zakonodajni postopek in bolj natančno določil pristojnosti glavnim akterjem. Ta poslovnik je tako racionaliziral proceduralne standarde in bolj razdelil pristojnosti in odgovornosti v procesu odločanja med udeležence. Prav tako je prinesel novosti povezane s časovnim načrtovanjem in omejevanjem razprav poslancem.

Državni zbor se je spreminjal tudi tako, da je oblikoval nova delovna telesa (Komisija za evropske zadeve, Pridružitveni parlamentarni odbor). Posodabljal je tudi strokovne službe in ustanovil Raziskovalni sektor.

13.2. HIPOTEZA 2:

Parlament v procesu institucionalizacije pridobiva na učinkovitosti. Državni zbor je v dobrih desetih letih postal bolj institucionaliziran in s tem bolj učinkovit, predvsem zaradi procesa prilagajanja Slovenije Evropski uniji, ki je pospešil modernizacijo slovenskega parlamenta.

Že v teoretičnem delu smo ugotovili povezavo med institucionalizacijo in učinkovitostjo parlamenta.

Državni zbor je v dobrih desetih letih delovanja prav gotovo postal bolj institucionaliziran. Pridobil je na kompleksnosti, racionaliziral je postopek odločanja, prerazporedil moč in povečal pristojnosti in odgovornosti določenim akterjem. Kot smo ugotovili se počasi tudi v našem parlamentu oblikuje parlamentarna elita. Na volitvah leta 2000 je bilo ponovno izvoljenih poslancev že polovica (51%), od tega je bilo 20 poslancev že tretjič izvoljenih v državni zbor.

Klub temu očitnemu napredku v institucionaliziranosti državnega zbora pa lahko še vedno ugotovimo nekaj pomanjkljivosti. V državnem zboru tako ne moremo govoriti o stabilnem parlamentarnem vodenju. Vodenje parlamenta je povezano tudi z zrelo parlamentarno elito in zahteva izkušene parlamentarce. Ker se v državnem zboru v dobrih desetih letih še ni oblikovala prava parlamentarna elita tudi ne moremo govoriti o stabilnem vodenju.

Za slovenski državni zbor je značilna velika fragmentiranost političnih strank, ki delujejo v njem, in nezadosten koalicijski potencial. Prav ta dejavnik je vplival na to, da se nekatere spremembe v delovanju našega parlamenta niso zgodile hitreje (ukrepi kot so racionalizacija procesa odločanja, prerazporeditev moči in povečanje odgovornosti določenim akterjem v procesu odločanja, so bili zaradi velikih nasprotij med strankami koalicije in opozicije in včasih tudi med strankami znotraj koalicije same, sprejeti šele leta 2002).

Kar se tiče učinkovitosti, lahko opazimo, da je državni zbor sprejel vrsto pomembnih zakonov, tudi skupno število sprejetih zakonov je veliko. Dejanska učinkovitost, če gledamo koliko zakonov se vrne v parlament, je manjša (v letu 2003 je takih zakonov še vedno 39%).

Z uveljavitvijo novega poslovnika, leta 2002, se je učinkovitost državnega zbora bistveno povečala. Zakonodajni postopek je krajši, večino dela se opravi v delovnih telesih, planiranje dela se je precej izboljšalo. Rezultati so že vidni, čeprav bo treba za oceno dejanskega učinka sprememb, ki jih je novi poslovnik prinesel, še malo počakati.

Kot smo ugotovili, je proces prilagajanja Slovenije Evropski uniji, zahteval učinkovito in racionalno delo državnega zbora. S tem je ta proces pospešil modernizacijo državnega zbora, le-ta je moral evropske zakone sprejemati prednostno, oblikoval je nova delovna telesa, mednarodne parlamentarne odbore, izboljšal organizacijo služb državnega zbora itd. Tudi Komisija EU je v svojih poročilih o napredku Slovenije opozarjala na pomanjkljivosti slovenskega parlamenta in predlagala izboljšave, predvsem zakonodajnega postopka.

Tudi to hipotezo lahko potrdimo, državni zbor je v dobrih desetih letih postal bolj institucionaliziran in s tem bolj učinkovit, proces evropeizacije pa je pospešil modernizacijo slovenskega parlamenta.

13.3. HIPOTEZA 3:

Proces parlamentarne institucionalizacije ni nikoli končan proces. Ko se spremeni zunanje okolje, se mora parlament na nove razmere prilagoditi, kar terja nove nadaljnje korake institucionalizacije. Vstop Slovenije v EU zahteva od državnega zbora njegovo nadaljnjo institucionalizacijo.

Kot smo ugotovili v tej nalogi, se mora parlament prilagajati na spremembe zunanjega okolja. Tako se je moral državni zbor prilagoditi na spremembo političnega in gospodarskega sistema, nadalje se je moral prilagoditi procesu evropeizacije. V procesu evropeizacije je spreminjal strukturo in naloge delovnih teles, prav tako so se spreminjale naloge in organiziranost strokovnih služb državnega zbora. Vstop Slovenije v EU zahteva od državnega zbora nadaljnje korake institucionalizacije. Prvi korak je bil storjen s sprejetjem Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU, v katerem je podrobno urejeno vprašanje kdaj in v katerih zadevah je vlada dolžna pridobiti stališča državnega zbora in kako jih upošteva. Na podlagi tega zakona je bil sprejet Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora, prav tako pa je bil dopolnjen poslovnik državnega zbora.

To pa je samo eden izmed številnih korakov, ki bodo še potrebni za učinkovito delovanje državnega zbora znotraj EU.

14. Sklep

Državni zbor RS je lep primer kako se parlament hkrati spreminja in vpliva na spremembe zunanjega okolja. Državni zbor je moral, da bi lahko učinkovito opravljal funkcije sodobnega parlamenta (predvsem zakonodajno funkcijo), ustrezno organizirati svoje notranje okolje, moral se je institucionalizirati. Na ta proces institucionalizacije so vplivali zunanji dejavniki/procesi, ki so »silili« parlament k spremembam. Državni zbor je v dobrih desetih letih postal bolj institucionaliziran in tudi bolj učinkovit. Manjkajo pa mu še nekatere dimenzije zakonodajne institucionalizacije, predvsem zrela parlamentarna elita, stabilno vodenje in večje sodelovanje parlamentarnih strank.

Na podlagi te naloge lahko zaključimo:

Proces parlamentarne institucionalizacije je nepredvidljiv proces, ki zahteva svoj čas. Nekatere dimenzije parlamentarne institucionalizacije se lahko dokaj hitro oblikujejo in razvijejo, predvsem če obstajajo pritiski zunanjih procesov (npr. evropeizacije), nekatere dimenzije pa za svoj razvoj potrebujejo več časa; tu mislim predvsem na zrelo parlamentarno elito in z njo povezano stabilno parlamentarno vodenje.

Proces parlamentarne institucionalizacije vpliva na učinkovitost parlamenta. Bolj kot je parlament institucionaliziran, bolj kot ima razvite dimenzije institucionalizacije, bolj je učinkovit.

Pri analizi procesa parlamentarne institucionalizacije nekega parlamenta moramo **upoštevati celoto vseh dimenzij institucionalizacije** in hkrati **upoštevati posebne značilnosti okolja v katerem parlament deluje.**

V današnjem hitro spreminjajočem se okolju **proces parlamentarne institucionalizacije ni nikoli povsem končan.** Vstop Slovenije v EU, nadaljnji razvoj EU in Slovenije v njej, bo zahteval nove spremembe in nova prilagajanja državnega zbora, še posebej če bo ta hotel ostati aktiven in pomemben dejavnik družbenega, gospodarskega in političnega razvoja Slovenije.

15. Viri in literatura

- Atilla Agh (1998): *The politics of Central Europe*, Sage Publications, London
- Agh, Attila (1994): *The Europeanization of ECE Politics and Emergence of the New Democratic Parliaments* v: (A. Agh, ur.), *The Emergence of ECE Parliaments – The first Steps*, HCDS, Budapest
- Bizjak, Andrej (2003): *Vpliv volilnih sistemov na sestavo in delovanje parlamentov s poudarkom na delovanju slovenskega parlamenta*, Diplomsko delo, mentor: dr. Drago Zajc, Ljubljana, FDV
- Brezovšek, Marjan (1996): *K znanstveni transkripciji parlamentarizma: Uvod*, v (M. Brezovšek, ur.): *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, zbornik, SPDO, Ljubljana
- Brinar, Irena (1998): *Evropeizacija med uniformnostjo in različnostjo*, v (D. Zajc, ur.): *Evropeizacija slovenske politike*, Politološki dnevi, Portorož
- Capano, Giliberto (2003): *The long hard struggle to change a resilient institution: the case of Italian Parliament viewed from a diachronic perspective*
<http://www.essex.ac.uk/ECPR/standinggroups/parliaments/papers/capano.pdf>
(zajeto 18. 6. 2004)
- Della Porta, Donatella (2003): *Temelji politične znanosti*, Založba Sophia, Ljubljana
- Fink-Hafner, Danica (2000): *Teoretske premise proučevanja demokratičnih prehodov*, v (D. Fink-Hafner in M. Haček, ur.): *Demokratični prehodi I.*, FDV, Ljubljana
- George, Bruce in Barbra Evans (1983): *Parliamentary reform: The Internal View*, v (D. Judge, ur.): *The Politics of Parliamentary Reform*, London
- Grad, Franc (1996): *Volitve in volilni sistemi*; Institut za javno upravo, Ljubljana

- Grad Franc, Kaučič Igor, Ribičič Ciril in Kristan Ivan (1996): *Državna ureditev Slovenije*, ČZUL RS, Ljubljana
- Grad, Franc (2000): *Parlamentarna avtonomija*, v (J. Pezelj in T. Kraševac, ur.): Razvoj slovenskega parlamentarizma, Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji, Zbornik referatov, koreferatov in razprav, Državni zbor
- Grad, Franc (2002): *Položaj parlamenta v političnem in pravnem sistemu Republike Slovenije*, v (J. Velišček, T. Krašovec, K. Uglešič, ur.): Državni zbor Republike Slovenije 1992-2002, Državni zbor
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London
- Igličar, Albin (1995): *Zakonodajno odločanje*, ČZ UL, Ljubljana
- Judge, David (1983): *Why Reform? Parliamentary Reform since 1832: An Interpretation*, v (D. Judge, ur.): *The Politics of Parliamentary Reform*, London
- Judge, David (1993): *The parliamentary State*, Sage, London
- Judge, David (1994): *East Central European Parliaments: First Steps*, v: (A. Agh), *The Emergence of ECE Parliaments, The First Steps*, HCDS, Budapest
- Judge, David (2003): *Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?*
<http://www.blackwell-synergy.com/links/doi/10.1111/1477-7053.t01-1-00026/abs/>
 (zajeto 15. 5. 2004)
- Judge, David (2003): *Legislative Institutionalization, Government and Opposition* Volume 39, Issue 1
<http://www.blackwell-synergy.com/>
 (zajeto: 15. 5. 2004)

- Kacin, Jelko (2000): *Uvodni govor g. Jelka Kacina, Predsednika Odbora Državnega zbora Republike Slovenije za mednarodne odnose*, v (J. Pezelj in K. Uglešić, ur.): *Slovenija in druge države kandidatke na poti v EU- Vloga parlamentov v procesu širitve EU*, Zbornik referatov, Državni zbor
(<http://www.dz-rs.si/si/aktualno/publikacije/publikacije.html>)
(zajeto: junij 2004)
- Kranjc, Stane (1993): *Politične stranke in parlament: parlamentarne frakcije (skupine, klubi)*, v (D. Zajc, ur.): *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*
- Krašovec, Tatjana (2003): *Problemi zmanjševanja demokratičnega primankljaja v EU- institucionalni pogled*, Magistrsko delo, mentor: dr. Danica Fink-Hafner, Lj, FDV
- Liebert, Ulrike (1989): *The Centrality of Parliaments in the Consolidation of Democracy: A Theoretical Exploration*, Political Science Institute Heilderberg
(http://www.diba.es/icps/working_papers/docs/WP_I_7.pdf)
(zajeto: julij 2004)
- Lajh, Damjan (2000): *Demokracija in zakonodajni postopek*, mentor: Brezovšek, Marjan, diplomsko delo, FDV, Ljubljana
- Lundy, Philip (1989): *Parliaments in the Modern World*, Aldeshot, Gower
- Longley, Lawrence (1996): *Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Systemic Change: Perspectives and a New Research Framework*, v: (A. Agh in G. Ilonszki, ur.) *Parliaments and Organized Interests: The second Steps*, HCDS, Budapest
- Markič, Boštjan (1991): *Slovenski parlament v nastajanju*, v (S. Kranjc in B. Strmčnik, ur.): *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, Politološki dnevi, Ankaran
- Mozetič, Miroslav (1999): *Funkcije predsednika državnega zbora RS, v parlamentarnih demokracijah*, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, Zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana

- Norton, Philip (1983): »*The Norton View*«, v (D. Judge, ur.): *The Politics of Parliamentary Reform*, London

- Olson, M. David (2002): *Institutionalization of Parliamentary Committees: The Experience of Post- Communist Democracies*
<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws16/Olson.pdf>
 (zajeto: 15. 5. 2004)

- Olson, M. David in Longley, D. Lawrence (1991): *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change*; Boulder, Colorado, Westview Press

- Ovin, Rasto (1993): *Relationship between Institutional Change and Stabilization of Economy in Transition* (Somen lessons from the Slovenian experiance)

- Patterson, C. Samuel in Copeland W. Gary, ur.(1994): *Parliaments in the Modern World: Changing Institution*, University of Michigan

- Pavlič, Denis (2002): *Pomen poslovnika za ureditev procesa parlamentarnega odločanja (s poudarkom na parlamentih v tranziciji)*, mentor: Zajc, Drago, diplomska naloga, FDV, Ljubljana

- Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science: The new Institutionalism*, Pinter, London

- Poglajen, Jože (2004): Časa je v resnici več kot dovolj, v: časopis Delo, 7. junij 2004, članek
http://www.delo.si/index.php?sv_path=43,50&id=7d156b2757a0543a94a923837b17b05004&source=Delo
 (zajeto: 21. 9. 2004)

- Poglajen, Jože (2004): Vloga pozabljenega suknjiča, v: časopis Delo, 2. marec 2004, članek
http://www.delo.si/index.php?sv_path=43,50&id=4b291a9ddba5a0fc245af52061834ad104&source=Delo
 (zajeto: 21. 9. 2004)

- Repe, Božo (2000): Pravne, politične podlage, okoliščine in pomen prvih demokratičnih volitev, v (J. Pezelj, T. Krašovec, ur.): Razvoj slovenskega parlamentarizma, Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji, Zbornik referatov, koreferatov in razprav, Državni zbor

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

- Tomšič, Matevž (2002): *Politična stabilnost v novih demokracijah*, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana

- Shaw, Malcom (1983): *Reform of American Congress*, v (D. Judge, ur.): The Politics of Parliamentary Reform, London

- Simon, Maurice; Krause, D. Kevin; Mansfeldova, Zdenka (1999): *The View from the Floor: Deputy Perceptions of Institutionalization, Professionalization and Party Development in the Czech Parliament, 1993-1998*
<http://www.cla.wayne.edu/polisci/kdk/papers/wpsa2000.pdf>
 (zajeto: julij, 2004)

- Velišček, Jožica (1998), *Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela Državnega zbora*, v (D. Zajc, ur.): Parlamentarno vodenje, Zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana

- Velišček, Jožica (2003): *Državni zbor RS v tretjem letu tretjega mandata-Nekaj ugotovitev generalne sekretarke Državnega zbora RS*, v Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000-2004, Tretje leto mandata, januar 2003- december 2003, Državni zbor RS

- Velišček, Jožica (2004): *Namesto zaključka*, v Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000 – 2004, Državni zbor RS

- Zajc, Drago (1993): *Procesi politične modernizacije v (Vzhodni) Evropi in Sloveniji*, v: (D. Zajc, ur.), Slovenski parlament v procesu politične modernizacije, zbornik, Ljubljana, FDV

- Zajc, Drago (1994): *The Formation of Parliamentary Coalitions in Slovenia*, v: (A. Agh), *The Emergence of ECE Parliaments, The First Steps*, HCDS, Budapest
- Zajc, Drago (1996): *Legislative developments in a New Democracy: The Case of Slovenia*, v: (A. Agh in G Ilonszki, ur.) *Parliaments and Organized Interests: The second Steps*, HCDS, Budapest
- Zajc, Drago (1996): *Delovna telesa v državnem zboru*, v *Slovenski parlament- izkušnje in perspektive*, Zbornik SPDO, Ljubljana
- Zajc, Drago (1999): *Institucionalizacija slovenskega državnega zbora - proceduralni standardi, vodenje in distribucija moči v procesu odločanja*, v (d. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, Zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana
- Zajc, Drago (1998): *Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost – prilagajanje zakonodaje in vloga državnega zbora*, v (D. Zajc, ur.): *Evropeizacija slovenske politike*, Politološki dnevi, Portorož
- Zajc, Drago (2000a): *Parlamentarno odločanje*, FDV, Ljubljana
- Zajc, Drago (2000b): *Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v Srednji Evropi in Sloveniji*, v (D. Fink-Hafner in M. Haček, ur.): *Demokratski prehodi I.*, FDV, Ljubljana
- Zajc, Drago (2000c): *Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta*, v (J. Pezelj in T. Kraševac, ur.): *Razvoj slovenskega parlamentarizma, Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji*, Zbornik referatov, koreferatov in razprav, Državni zbor RS
- Zajc, Drago (2001): *Slovenska državnost in parlamentarizem*, v (D. Zajc, ur.): *Slovenska država ob deseti obletnici*, FDV, Ljubljana
- Zajc, Drago (2002): *Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU*, v *Teorija in praksa* let. 39, št. 4 (julij/avgust), str. 669–689

- Zajc, Drago (2004a): *Procesi globalizacije in vloga nacionalnih parlamentov*, v (M. Brglez in D. Zajc, ur.): *Globalizacija in vloga malih držav, FDV*, Ljubljana
- Zajc, Drago (2004b): *Predlog za določitev razmerja med državnim zborom RS in vlado RS*, v (M. Cerar, A. Novak in B. Vrišer, ur.): *Ustavne razprave 2001–2003: Izbor gradiv Državnega zbora Republike Slovenije*, Državni zbor, Ljubljana
- Žagar, Mitja (1991): *Predstavniško telo kot dejavnik demokracije*, v (S. Kranjc in B. Strmčnik, ur.): *Parlamentarizem: dileme in perspektive*, Politološki dnevi, Ankaran
- Mateja Žavbi (2001): *Razvoj političnega predstavnštva*, Diplomsko delo, mentor dr. Marjan Brezovšek, Ljubljana FDV

Pravni akti

- Odlok o organizaciji in delu služb Državnega zbora; Uradni list RS, št. 19/1997
- Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora; Uradni list RS, št. 50/2004
- Poslovník Državnega zbora (PoDZ); Uradni list RS, št. 40/93
- Poslovník Državnega zbora (PoDZ-1); Uradni list RS, št. 35/2002
- Dopolnitve Poslovníka državnega zbora (PoDZ-1A); Uradni list RS, št. 60/2004
- Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list, št. 33/9
- Zakon o sodelovanu med državnim zborom in vlado v zadevah EU; Uradni list RS, št. 34/2004

Internet

- *Dejavniki v oblikovanju (ne)zaupanja v Državni zbor RS*
<http://www.dz-rs.si/si/aktualno/publikacije/knjige/raziskava2.pdf>
(zajeto: junij 2004)
- *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 1996-2000*, Državni zbor, Ljubljana
<http://www.dz-rs.si/si/aktualno/publikacije/knjige/knjiga25.pdf>
(zajeto 3. 6. 2004)
- *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000-2004*, Prvo leto mandata (oktober 2000-december 2001), Državni zbor, Ljubljana
<http://www.dz-rs.si/si/aktualno/publikacije/knjige/knjiga29.pdf>

- (zajeto 3. 6. 2004)
- *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000-2004, Drugo leto mandata (januar 2002-december 2002)*, Državni zbor, Ljubljana
<http://www.dz-rs.si/si/aktualno/publikacije/knjige/knjiga32.pdf>
 - (zajeto 5. 6. 2004)
 - *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000-2004, Tretje leto mandata (januar 2003-december 2003)*, Državni zbor, Ljubljana
<http://www.dz-rs.si/si/aktualno/publikacije/knjige/knjiga35.pdf>
 - (zajeto: 5. 9. 2004)
 - *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000-2004*, Državni zbor, Ljubljana
<http://www.dz-rs.si/si/aktualno/publikacije/knjige/knjiga38.pdf>
 - (zajeto: 10. 1. 2005)
 - *(Post)tranzicijska država vs. civilna družba*
<http://www.dz-rs.si/si/aktualno/publikacije/knjige/raziskava1.pdf>
 - (zajeto: 3. 6. 2004)
 - *Prihodnost Evropske Unije, Zbornik*
<http://www.dz-rs.si/si/aktualno/publikacije/publikacije.html>
 - (zajeto: junij 2004)
 - *Redna poročila Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo za leta 1998, 1999, 2000, 2001*
<http://evropa.gov.si/vkljucevanje/porocilo-vlade-98/>
 - (zajeto: 15. 6. 2004)
 - *Regular Report on Slovenia's Progress towards accession, Commission of the European Communities 2002*
<http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-98.pdf>
 - (zajeto: 3. 6. 2004)
 - www.dz-rs.si
 - www.rvk.si
 - www.uradni-list.si
 - <http://volitve.gov.si>

