

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Humar

**VLOGA NOSILCEV IZVRŠNE OBLASTI IN
PARLAMENTOV DRŽAV ČLANIC EU V
PRIMERJAVI S SLOVENIJO**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Humar

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**VLOGA NOSILCEV IZVRŠNE OBLASTI IN
PARLAMENTOV DRŽAV ČLANIC EU V
PRIMERJAVI S SLOVENIJO**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

***Za nasvete pri izdelavi diplomskega dela se zahvaljujem
mentorju dr. Marjanu Brezovšku.
Zahvala gre tudi vsem tistim, ki so me skozi študij spodbujali
in mi stali ob strani.
Hvala!***

VLOGA NOSILCEV IZVRŠNE OBLASTI IN PARLAMENTOV DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE V PRIMERJAVI S SLOVENIJO

Države članice Evropske unije so po svoji ustavi demokratične. Na podlagi delitve oblasti so se razvili trije sistemi državne oblasti: parlamentarni sistem, parlamentarno - predsedniški sistem in predsedniški sistem. V Evropski uniji prevladuje parlamentarni sistem, nekatere države imajo tudi parlamentarno - predsedniški sistem in predsedniški sistem. Po načelu delitve oblasti ločimo, zakonodajno, izvršno in sodno vejo oblasti. Slovenija je leta 1991, ko je postala samostojna država uveljavila parlamentarni sistem. V diplomu bom primerjala države članice Evropske unije. Tema diplome je analiza vlog nosilcev izvršne veje (šef države, vlada) oblasti in zakonodajne veje oblasti (parlament) v državah članicah Evropske unije. Države se razlikujejo glede na zgodovinski in politični razvoj, vendar pa imajo vse enak cilj – stabilen politični sistem. Zato bo zanimivo raziskovati, kakšno vlogo, funkcije, naloge in pristojnosti imajo šef države, vlada in parlament v ustavah posameznih držav? Kakšna razmerja so se razvila med nosilci državnih funkcij? Ali je članstvo v Evropski uniji vplivalo na nosilce državnih funkcij, predvsem parlamenta?

Ključne besede: šef države, vlada, nacionalni parlament, EU.

THE ROLE OF CARRIERS OF EXECUTIVE POWER AND PARLIAMENTS OF MEMBER STATES OF EUROPEAN UNION IN COMPARISON WITH SLOVENIA

Member states of European Union are democratic by their constitution. On basis of separation of powers are developed three systems of state authority: parliamentary system, semi-presidential system and presidential system. The most common system in European Union is parliamentary system, but some countries have semi – presidential system and presidential system. On basis of separation of power we distinguish, legislative, executive and judicial branch of authority. When Slovenia become independent country in the year 1991, she adopted parliamentary system. In this diploma I will compare member states of European Union. The theme of this diploma is to analyse the roles of carriers of executive (head of state, government) branch of power and legislative (parliament) branch of power in member states of European Union. Countries have different historical and political development, but they all have the same goal – stable political system. So it will be interesting to explore, what kind of role, functions, duties and competences have the head of state, government and parliament in their constitution? What kind of relationships have developed between carriers of state functions? Has membership in European Union influenced on carriers of state functions, particularly on parliament?

Key words: head of state, government, national parliament, EU.

1. UVOD.....	9
2. METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA.....	11
2.1 OPREDELITEV TEME IN CILJA.....	11
2.2 HIPOTEZE.....	11
2.3 METODE ANALIZE.....	12
2.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	12
3. TEORETIČNO IZHODIŠČE.....	14
3.1 NAČELA ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI.....	14
3.1.1 NAČELO ENOTNOSTI OBLASTI.....	14
3.1.2 NAČELO DELITVE OBLASTI.....	14
3.2 DELITEV DRŽAVNE OBLASTI.....	16
3.2.1 ZAKONODAJNA FUNKCIJA.....	16
3.2.2 IZVRŠNA FUNKCIJA.....	16
3.2.3 SODNA FUNKCIJA.....	17
3.3 SISTEMI ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI.....	17
3.3.1 SKUPŠČINSKI SISTEM.....	17
3.3.2 PARLAMENTARNI SISTEM.....	19
3.3.3 PREDSEDNIŠKI SISTEM.....	21
3.3.4 PARLAMENTARNO – PREDSEDNIŠKI SISTEM.....	22
4. ORGANIZACIJA DRŽAVNE OBLASTI V SLOVENIJI.....	24
4.1 IZVRŠNA VEJA OBLASTI.....	25
4.1.1 PREDSEDNIK REPUBLIKE.....	25
4.1.2 VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE.....	28
4.2 ZAKONODAJNA VEJA OBLASTI.....	33
4.2.1 DRŽAVNI ZBOR.....	34
4.2.2 DRŽAVNI SVET	38
4.3 RAZMERJA MED DRŽAVNIM ZBOROM IN OSTALIMI ORGANI	
DRŽAVNE OBLASTI.....	40
5. PRIMERJAVA DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE.....	43
5.1 VLOGA ŠEFA DRŽAVE.....	43
5.1.1 VOLITVE ŠEFA DRŽAVE.....	44
5.1.2 PRISTOJNOSTI ŠEFA DRŽAVE V ZAKONODAJNI FUNKCIJI.....	45
5.1.3 ODGOVORNOST ŠEFA DRŽAVE.....	48

5.2 OBLIKOVANJE VLADE V DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE	
 UNIJE.....	50
5.3 VLOGA PARLAMENTA NA NACIONALNI RAVNI.....	56
5.3.1 SESTAVA PARLAMENTA: ENODOMNOST ALI DVODOMNOST...	56
5.4 NACIONALNI PARLAMENTI NA RAVNI EVROPSKE UNIJE.....	59
5.4.1 SPLOŠNO O EVROPSKI UNIJI.....	59
5.4.2 INSTITUCIJE ODLOČANJA V EVROPSKI UNIJI.....	60
5.4.3 VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V USTANOVITVENIH	
POGODBAH.....	63
5.4.4 ODLOČANJE NACIONALNIH PARLAMENTOV V EVROPSKI	
UNIJI.....	68
5.4.5 NADZOR NACIONALNIH PARLAMENTOV NAD VLADAMI.....	73
5.4.6 VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA.....	74
5.4.6.1 Spremembe pravnih aktov.....	74
5.4.6.2 Pristojna delovna telesa	78
5.4.6.3 Oblikovanje stališč na vladni ravni in v državnem zboru.....	78
6. ZAKLJUČEK.....	80
7. LITERATURA.....	84
8. INTERNETNI VIRI.....	87

SEZNAM KRATIC:

COSAC – Konferenca nacionalno parlamentarni delovnih teles pristojnih za zadeve Evropske unije in Evropskega parlamenta
DeSUS – Demokratska stranka upokojencev Slovenije
DS – državni svet
DZ – državni zbor
EGS – Evropska gospodarska skupnost
EP – Evropski parlament
ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo
EU – Evropska unija
EURATOM – Evropska skupnost za atomsko energijo
Komisija (EK) – Evropska komisija
LDS – Liberalno demokratska stranka
NSI – Nova Slovenija
OZEU – Odbor za zadeve Evropske unije
RS – Republika Slovenije
SDS – Slovenska demokratska stranka
SLS – Slovenska ljudska stranka
SNS – Slovenska nacionalna stranka
Svet – Svet Evropske unije
SVEZ – Služba vlade Republike Slovenije za evropske zadeve
UR.L. – Uradni list
USTAVA – Ustava Republike Slovenije
VB – Velika Britanija
ZAKON O VLADI – Zakon o vladi Republike Slovenije
ZDA – Združene države Amerike

SEZNAM SLIK IN TABEL:

Slika 4.1: Organizacija državne oblasti v Sloveniji po ustavi iz leta 1991.....	24
Slika 5.4.4.1: Pregled EU zakonodajnega postopka na nacionalni ravni.....	72
Tabela 4.2.1.1: Strankarska sestava državnega zbora po volitvah 2004.....	35
Tabela 5.1.2.1: Pristojnosti šefa države v zakonodajnem postopku.....	46
Tabela 5.1.2.2: Vpliv šefa države na delovanje parlamenta.....	47
Tabela 5.1.3.1: Institut sopodpisa.....	49
Tabela 5.2.1: Imenovanje ali predlaganje predsednika vlade.....	53
Tabela 5.2.2: Imenovanje, predlaganje ministrov in razrešitev ministrov.....	54
Tabela 5.3.1.1: Sestava parlamenta.....	57
Tabela 5.3.1.2: Pristojnosti drugih domov v zakonodajnem postopku in postopku spreminjanja ustave.....	58

1. UVOD

Procesi demokratizacije po drugi svetovni vojni v Evropi kažejo, da se je večino držav¹ članic EU odločilo za 'racionaliziran' model parlamentarne vladavine, v katerem so bili odnosi med parlamentom in vlado v korist izvršne veje oblasti, nekatere države pa so se odločile za parlamentarno - predsedniški sistem po vzoru francoskega sistema. Države v prehodu so prevzele modele sodobnih zahodnih parlamentarnih demokracij, s težiščem na vladi, kjer vlada določa in vodi politiko države, parlament pa jo politično nadzira in ji postavlja okvire z zakonodajo in proračunom. Redke države so se odločile za 'centralnost parlamenta', ki uvaja šibko vlado in močan parlament. Do uveljavljanja razlik je prišlo predvsem zaradi različnih političnih tradicij, ki so bile uveljavljene v teh državah pred uvedbo demokratičnih sistemov (Zajc 1997: 10–12).

Politične spremembe, ki so se v Evropi zgodile, so vplivale tudi na institucije oblasti, ki so dobile novo vlogo, funkcije, pristojnosti in dolžnosti. Seveda pa se sistemi med seboj razlikujejo, saj niso sledili začrtanim pravilom parlamentarnega in predsedniškega sistema. Do uveljavljanja razlik je prišlo predvsem, zaradi različnih političnih tradicij, ki so bile uveljavljene v teh državah pred uvedbo demokratičnih sistemov.

V Sloveniji so se v času nastajanja in sprejemanja ustave odločali med parlamentarno - predsedniškim sistemom in parlamentarni sistemom z reprezentativno vlogo šefa države. Polpredsedniški sistem z neposredno izvoljenim predsednikom republike naj bi zmanjševal možnost nestabilne in šibke vlade (Ribičič 1997: 29). Položaj predsednika države bi bil podoben položaju predsednika države v ZDA. Predsednik države bi opravljal funkcijo šefa države in nosilca izvršne oblasti. Postavljal bi vlado, katera ne bi bila odvisna od večinske podpore v parlamentu, parlament pa bi imel možnost izglasovati vladi nezaupnico z dvotretjinsko večino glasov prisotnih poslancev. Odločili so se, da je za Slovenijo in demokratizacijo državne ureditve boljši parlamentarni sistem z reprezentativnim šefom države (Ribičič 2000: 82). Kljub temu, da so imeli oblikovalci slovenske ustave v mislih močan parlament ter neodvisno in odgovorno vlado, so

¹Države članice EU so: Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska, Velika Britanija.

glavno vlogo ('centralnost') prepustili parlamentu. Rezultat tega je močan parlament in šibka vlada. Slovenska 'ustavna izbira' je v primerjavi z drugimi srednje evropskimi državami posledica pomanjkanja zgodovinske tradicije, saj je bil predstavniško telo od leta 1848 dalje simbol najčistejšega predstavnika suverenosti (Zajc 1997: 13).

Spremenjene vloge, funkcije, pristojnosti in dolžnosti institucij državne oblasti po drugi svetovni vojni so, posledica povojne ureditve Evrope, ko je majhna skupina vplivnih posameznikov sestavilo načrt skupnega sodelovanja, ki se je leta 1993 formalno kulminiral v EU (Fink Hafner in Lajh 2005: 11). Za moderno družbo je značilen proces širitve obsega globalnih družb. Tak proces nastaja tudi v Evropi in govorimo o evropski globalni družbi. Integracijski proces se je začel z gospodarskim povezovanjem, nanj so se vezali tudi integracijski procesi v socialni, kulturni in pravni sferi (Igličar v Zajc in Haček 2005: 94). Članstvo v EU ne prinaša zgolj omejitve suverenosti držav članic, ampak se spreminjajo tudi vloge nacionalnih institucij, predvsem parlamentov in vlad, ki dobivajo nove vsebine. Nacionalni parlamenti kot institucije, ki predstavljajo volilce v mejah političnih skupnosti in njihove interese, so vir legitimnosti sprejetim odločitvam, spreminjajo svoje funkcije in se prilagajajo novo nastalim razmerjem v nacionalnem in mednarodnem prostoru. V številnih državah so spremenjena razmerja zapisali tudi v ustave, s katerimi so zavezali vlade, da za svoja stališča pridobijo mnenje parlamentov (Krašovec 2006: 279). Na drugi strani se povečana moč vlade oblikuje v procesih odmaknjenih od parlamenta, saj ministri razmeroma redko poročajo pristojnim parlamentarnim odborom po sestanku Sveta EU (Fink Hafner in Lajh 2005: 122).

2. METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA

2.1 OPREDELITEV TEME IN CILJA

Tema diplomskega dela je osredotočena na analizo in primerjavo vloge nosilcev izvršne veje oblasti in zakonodajne veje oblasti v državah članicah EU. Primerjava med državami članicami EU bo potekala na nacionalni ravni in na nadnacionalni ravni. Na nacionalni ravni bom analizirala vlogo šefa² države glede na ustave držav članic, opisala bom način oblikovanja vlade in sestavo parlamenta držav članic EU. Na nadnacionalni ravni oziroma na ravni EU bom predvsem ugotavljala kakšno vlogo imajo nacionalni parlamenti pri odločanju o evropskih zadevah.

Za dosego cilja diplomskega dela sem zastavila naslednja vprašanja:

- Kakšno vlogo, položaj, pristojnosti in dolžnosti ima šef države glede na ustavo?
- Kakšno vlogo imata šef države in parlament pri oblikovanju vlade?
- Kakšno vlogo in položaj imajo nacionalni parlamenti pri sprejemanju odločitev na ravni EU?

2.2 HIPOTEZE

H1: Vloga šefa države držav članic Evropske unije se razlikuje glede na pristojnosti, ki so zapisane v ustavah držav.

Vsaka država ima svojo ustavo v kateri določa položaj šefa države. V parlamentarnem sistemu ima šef države zgolj reprezentativno vlogo in skladno s tem omejene pristojnosti. Vendar pa to ni kriterij, ki kaže kakšne pristojnosti ima šef države, saj ima v nekaterih državah, ima kljub parlamentarnim sistemom večje pristojnosti, ne zgolj reprezentativnih. Medtem ko ima šef države v državah s polpredsedniškim ali predsedniškim sistemom večja pooblastila in s tem moč.

²Šef države: predsednik republike ali monarh

H2: V primerjavi z državami članicami EU ima v Sloveniji pri oblikovanju vlade večjo vlogo državni zbor in ne šef države.

Kljub temu, da je Slovenija leta 1991 uveljavila parlamentarni sistem organizacije državne oblasti, so se ohranili elementi skupščinskega sistema, ki omejujejo vlogo predsednika države in vlade v prid parlamenta, kar je posebej vidno v primeru oblikovanja vlade.

H3: Vloga nacionalnih parlamentov na ravni Evropske unije se povečuje.

Vloga nacionalnih parlamentov se je od začetka EU do danes povečala z različnimi pogodbami, prav tako pa je njihova vloga odvisna tudi od tega kako nadzorujejo svoje vlade.

2.3 METODE ANALIZE

V diplomskem delu sem uporabila naslednje metode analize:

- analizo primarnih virov – formalnih virov (ustave in zakoni),
- sekundarno analizo knjig, člankov in internetnih virov,
- opisno metodo sem uporabila za opis temeljnih pojmov,
- s primerjalno metodo pa sem primerjala države članice EU med seboj, pri tem sem za primerjavo uporabila ustavna določila o šefu države, vladi in parlamentu, kakor so zapisana po ustavah posamezne države.

2.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomsko delo je sestavljeno iz šestih poglavij, skozi katere bom prikazala vlogo šefa držav, vlade in parlamentov v posameznih državah EU. Prvo poglavje je uvod, drugo pa metodološki okvir diplomskega dela, kjer je opredeljena tema in cilj diplomskega dela, hipoteze ter metode analize diplomskega dela. V tretjem poglavju bom opisala temeljna načela organizacije državne oblasti, delitev državnih funkcij in sisteme organizacije državne oblasti, ki so se razvili v sodobnih ustavnih ureditvah, kamor štejemo tudi vse države EU in volilne sisteme. V četrtem poglavju bom razčlenila organizacijo državne

oblasti v Sloveniji. Osredotočila se bom le na izvršno vejo oblasti in zakonodajno vejo oblasti, kar je relevantno za nadaljnjo analizo, opisala pa bom tudi razmerja med državnim zborom in ostalimi organi državne oblasti. Peto poglavje je razdeljeno na tri dele. Prvi del bo namenjen analizi in primerjavi vloge šefa držav članic EU: načinu izvolitve šefa države, vlogo šefa države v zakonodajni funkciji oblasti in odgovornosti šefa države za svoje delo, drugi del oblikovanju vlade v državah članicah EU Tretji del je namenjen vlogi parlamentov, predvsem kakšno sestavo imajo parlamenti, enodomno ali dvodomno in vlogi nacionalnih parlamentov na ravni EU. Šesti del je namenjen zaključku, v katerem bom obrazložila hipoteze.

3. TEORETIČNO IZHODIŠČE

3.1 NAČELA ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI

Uveljavili sta se dve načeli organizacije državne oblasti, načelo enotnosti in načelo delitve državne oblasti. Načeli se nanašata na horizontalna razmerja med organi državne oblasti, na razmerja med državnimi organi, ki opravljajo različne funkcije državne oblasti na enaki ravni (Grad 2000: 50).

3.1.1 NAČELO ENOTNOSTI OBLASTI

Načelo enotnosti oblasti, za katerega se je zavzemal Rousseau, izhaja iz prepričanja, da je državna oblast enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva in jo zato ni mogoče deliti. Enotnost oblasti se nanaša na razmerje med zakonodajno in izvršno vejo oblastjo, v katerem je izvršna oblast podrejena zakonodajni, saj zakonodajna oblast sprejema zakone in nadzoruje njihovo izvrševanje. Oblast je osredotočena v enem državnem organu, v demokratičnih državah je to parlament, kot predstavnik vsega ljudstva, v nedemokratičnih državah pa šef države (Kaučič 1995: 100). Sistem organizacije državne oblasti, ki izhaja iz načela enotnosti oblasti je skupščinski sistem.

3.1.2 NAČELO DELITVE OBLASTI

Načelo delitve oblasti se je začelo razvijati z Johnom Lockom v 17. stoletju. Locke se je zavzemal za ravnotežje med različnimi vejami oblasti. V 18. stoletju je načelo delitve oblasti izoblikoval Montesquieu s svojim delom Duh zakonov. Montesquieu je ločil med zakonodajno, izvršno in sodno vejo oblasti, kjer je vsako vejo oblasti morala opravljati različna oseba ali državni organ. Ti organi naj bi med seboj sodelovali in se medsebojno nadzorovali, hkrati pa bi bili relativno samostojni in neodvisni drug od drugega, kar naj bi preprečilo nadvlado enega državnega organa nad drugim (Grad 2000: 51).

Danes načelo delitve oblasti določajo moderne ustave in ustave novih demokratičnih držav. Načelo delitve oblasti v moderni državi, zlasti parlamentarni demokraciji prihaja do izraza v posebni obliki. Dejstvo je, da klasičnega modela delitve oblasti ni v nobenem modernem političnem sistemu (Barak v Šturm 1998: 14). Do razlik je prišlo pri vseh treh vejah oblasti. Izvršna oblast je prešla iz monarhovih rok v roke ministrskega sveta (vlade). Do popolnega preobrata je prišlo v razmerju med izvršno vejo oblasti in zakonodajno vejo oblasti, ko je vlada postala za svoje delo odgovorna parlamentu (Šturm 1998: 15).

Klasično načelo delitve oblasti v moderni parlamentarni demokraciji ne pomeni več političnega načela za porazdelitev moči, ampak dobro delujoč inštrument za porazdelitev pristojnosti. Delitev oblasti bi morala obstojati med vsemi tremi vejami oblasti, da bi se preprečila absolutna oblast in na ta način zagotovila porazdelitev moči. Državno pravni sistem mora zagotoviti medsebojno brzdanje državne oblasti in nadzor nad njo ter transparentnost in predvidljivost državnega ravnanja (Šturm 1998: 16–18).

Po mnenju Brezovška (1995: 96–97), naj bi delitev oblasti zagotavljala demokracija v politiki. Demokracija naj bi zagotavljala uveljavitev svobode, splošnega interesa in učinkovitosti države skozi uresničevanje naslednjih načel:

- vladavino prava, ki zagotavlja, da so vsi sprejeti ukrepi in pravila, ne glede na to, ali jih sprejme zakonodajna ali izvršna veja oblasti v skladu z zakonom, sprejetim od zakonodajnega organa,
- odgovornost javnih uslužbencev,
- splošni interes, ki določa, da člani parlamenta zagotavljajo splošne interese in ne svojih posebnih interesov,
- ravnotežje med zakonodajno, izvršno in sodno vejo oblasti, ki se med seboj nadzorujejo,
- učinkovitost oblasti.

Na podlagi delitve oblasti so organizirani parlamentarni sistem, predsedniški sistem, parlamentarno – predsedniški sistem oziroma polpredsedniški sistem.

Predsedniški sistem, kot se je razvil v ZDA, naj bi bil najpopolnejši izraz nauka o delitvi oblasti in izpolnjuje zahteve doktrine delitve oblasti bolje od drugih sistemov oblasti. Medtem, ko je parlamentarni sistem opisan kot sistem fuzije "oziroma koncentracije oblasti, kar naj bi bilo v nasprotju z naukom o delitvi oblasti" (Brezovšek 1995: 97–98).

3.2 DELITEV DRŽAVNE OBLASTI

Državna oblast se uresničuje prek različnih oblastnih funkcij države. Poznamo tri sisteme delitve oblastnih funkcij države: dualistični, trialistični in kvadrialistični sistem. V dualističnem sistemu se državna oblast deli na funkcijo odločanja, katero opravljajo zakonodajni organi in funkcijo izvrševanja, katero opravljajo izvršni in sodni organi, ki so organizacijsko ločeni. Po trialistični teoriji se državna oblast deli na zakonodajno, izvršilno-upravno in sodno funkcijo. Kvadrialistična teorija državne funkcije oblasti deli na zakonodajno, izvršno, upravno in sodno funkcijo oblasti. V sodobnih ustavnih sistemih se je uveljavila trialistična delitev državnih funkcij (Grad 2000: 47).

3.2.1 ZAKONODAJNA FUNKCIJA

Za zakonodajno vejo oblasti so najbolj običajne tri široke funkcije: služijo kot posvetovalno telo izvršni veji oblasti, oblikujejo zakone in predstavljajo institucijo, skozi katero se izražajo interesi in zahteve znotraj države (Ball v Ferfila 2006: 100). V sodobnih ustavnih sistemih opravlja to funkcijo izključno zakonodajno telo (parlament), ki ji sestavljeno iz izvoljenih predstavnikov ljudstva. V obliki delegirane zakonodaje del zakonodajne funkcije opravlja tudi izvršni organ (Grad in Kaučič 2003: 169). Brez zakonodajnega telesa delovanje demokratična država ni mogoča (Hague in Harrop v Ferfila 2006: 101).

3.2.2 IZVRŠNA FUNKCIJA

Naloga te funkcije je izvrševanje zakonov, ki jih sprejme zakonodajno telo. Izvajajo jo izvršni organi, med katere štejemo šefa države, vlado in upravne organe. Zakone izvršujejo s sprejemanjem pravnih aktov, splošnih aktov (izvršilni predpisi) in posamičnih aktov (upravne odločbe) (Grad in Kaučič 2003: 169). Narava izvršne veje

oblasti je tesno povezana s prevladujočo naravo politike in razmerjem med državo in družbo (Ferfila 2006: 101).

3.2.3 SODNA FUNKCIJA

V demokratičnih državah ima sodna veja oblasti nalogo zaščititi državljane pred nelegalnimi posegi države, vlogo nadzora nad pooblastili izvršne oblasti in vlogo zagotavljanja nedotakljivosti političnih pravic in svoboščin. Sodna veja oblasti opravlja kontrolo zakonodaje, razlaga ustavne določbe, posredujejo med različnimi državnimi institucijami, nudi družbeno podporo obstoječemu režimu, opredeljuje in širi politične pravice posameznika (Ball v Ferfila 2006: 101).

Ustavna sodišča imajo v modernih parlamentarnih demokracijah odločujočo in ključno vlogo pri zagotavljanju načela delitve oblasti in brzdanju dejanskih centrov moči in odločanja. Ustavnopravni red zato prenaša na ustavna sodišča pravico in dolžnost do ustavno-sodne presoje vseh pravnih predpisov, tudi zakonov, to pa pomeni nadzor nad izvršno in zakonodajno vejo oblasti (Šturm 1998: 20).

3.3 SISTEMI ORGANIZACIJE DRŽAVNE OBLASTI

3.3.1 SKUPŠČINSKI SISTEM

Skupščinski sistem izhaja iz načela enotnosti oblasti, kjer vsa oblast izhaja iz ljudstva in v imenu katerega, jo izvajajo neposredno izvoljeni predstavniki v predstavniškem telesu. Za skupščinski sistem je značilno, da je predstavniško telo (skupščina), nosilec zakonodajne oblasti in je najvišji organ oblasti v razmerju do ostalih državnih organov. Izvršna oblast popolnoma podrejena skupščini, ki jo voli in razrešuje. Vlada mora v celoti izvajati politiko skupščine, zato je vlada le izvršni odbor skupščine. Ne vlada ne kak drug državni organ ne moreta vplivati na delovanje skupščine (Grad 2000: 65).

Primer skupščinskega sistema organizacije državne oblasti je bila Jugoslavija (s tem tudi Slovenija) v svoji povojni ustavni ureditvi. Temeljni značilnosti skupščinskega sistema sta bili enotnost oblasti in stalno oddaljevanje od klasičnega predstavniškega

sistema. Skupščina izbrana leta 1945 je bila sestavljena iz dveh med seboj enakopravnih domov, zvezne skupščine in skupščine narodov. Izvršna oblast sta imela v rokah predsedstvo skupščine (prezidij) in vlada (Repe 2002: 114).

Po letu 1953 je prišlo do krepitve načela enotnosti oblasti in uvedbe čistega skupščinskega sistema (Kaučič 2000: 260). Izvršna oblast ni bila več monistična, saj je bila z ustavo uveljavljena institucija šefa države, najprej kot individualni, kasneje pa kot kolektivni organ. Vlada je bila oblikovana podobno kot v parlamentarnem sistemu, saj so jo sestavljala ministrstva. Za svoje delo je bila odgovorna skupščini, ki jo je tudi oblikovala in spreminjala njeno sestavo (Grad 1999: 160). Ta proces je dosegel vrh z ustavo leta 1974 uveden je bil delegatski sistem, v katerem so klasične voljene predstavnike zamenjale delegacije, sistem pa je omogočil 'totalno samoupravljanje' (Repe 2002: 114). Kljub posebnostmi jugoslovanskega ustavnega razvoja se je načelo enotnosti oblasti ohranilo do konca obstoja jugoslovanske federacije, v Sloveniji pa vse do sprejema nove slovenske ustave leta 1991, ko se je uveljavilo načelo delitve oblasti (Grad 2000: 66).

Danes je skupščinski sistem uveljavljen v ustavni ureditvi Švice, katero označujejo kot skupščinsko republiko, saj v Švici ni uveljavljen sistem delitve oblasti, kakršnega poznajo parlamentarni in predsedniški sistem. Najvišji organi v ustavni ureditvi Švice je zvezna skupščina, ki jo sestavljata dva med seboj enakopravna domova, državni zbor (spodnji dom) in zbor kantonov (zgornji dom). Zvezni svet oziroma zvezna vlada je po eni strani najvišji vodilni in izvršni organ, po drugi strani pa je kolegijski izvršni organ, ki ne vodi samostojne politike, saj je popolnoma podrejen zvezni skupščini. Zvezni svet ne more odstopiti, ne more postaviti vprašanja zaupnice glede na predlog zakona, saj če zvezna skupščina predloženega zakona ne sprejme, mora zvezni svet pripraviti nov predlog (Kristan 2007: 277–300).

Za razliko od drugih sistemov državne oblasti, Švica nima izvoljenega šefa države, ampak to funkcijo opravlja član vlade. Mandat zveznega predsednika traja eno leto, ponovna izvolitev pa ni dovoljena. Po ustavi ima zvezni predsednik šibek položaj, saj opravlja samo tiste pristojnosti, ki jih ni mogoče opravljati po kolegijskem načelu:

predstavlja državo doma in v tujini, predseduje zveznemu svetu in sprejema nujne odločitve, ki jih potrdi zvezni svet (Kristan 2004: 226–229).

3.3.2 PARLAMENTARNI SISTEM

Parlamentarni sistem je nastal in se razvil v Angliji, kjer je med nosilcema zakonodajne veje oblasti (parlament) in izvršne veje oblasti (kralj) v stoletjih boja za prevlado, prišlo do vzpostavitve ravnotežja in delitve oblasti, medtem ko se je sodna veja oblasti osamosvojila že prej. Konec 18.st. je kralj izgubil nadzor nad izvršno oblastjo, katero je prevzela vlada, kralju je tako ostala samo reprezentativna funkcija. Kralj ni imel več vpliva na zakonodajno in izvršno funkcijo. Parlamentarni sistem temelji na načelu delitve oblasti. V parlamentarnem sistemu so odnosi neodvisnosti ter medsebojnega sodelovanja vzpostavljeni skoraj izključno, v razmerju med parlamentom in vlado, ki sta enakopravna, med seboj tesno sodelujeta in vplivata drug na drugega (Grad 2000: 53).

Ustavnoppravna teorija v VB opredeljuje parlamentarni sistem kot sistem, v katerem sta zakonodajna in izvršna oblast enakopravni, imata odnos medsebojnega dinamičnega ravnotežja in vzajemnega delovanja druga na drugo, v resnici pa izvršna oblast prevladuje nad zakonodajno, zaradi česar britanski model označujejo za »kabinetni sistem« (Ribičič 2000: 78).

V parlamentarnem sistemu vpliva zakonodajna veja oblast na izvršno (Grad 2000: 54):

- s personalna povezanost (ministri so tudi hkrati poslanci),
- s parlamentarnimi komisijami (omogočajo nadzorstvo nad vlado),
- z državnim proračunom (s katerim parlament vlado omejuje).

Linz (v Della Porta 2003: 171) meni, da je v parlamentarnem sistemu edina demokratično legitimna institucija parlament. Oblast vlade izvira iz zaupnice parlamenta in ima oblast, dokler, jo je parlament pripravljen podpirati, v nekaterih državah, dokler ni sposoben oblikovati nove vlade.

Izvršna veja oblast vpliva na zakonodajno vejo oblasti s sredstvi kot so (Grad 2000: 54):

- zakonodajna iniciativa (pravica predlagati zakone parlamentu v sprejem),
- sodelovanjem na sejah parlamenta,
- razglašanjem zakonov (pravica in dolžnost šefa države), ki jih sprejme parlament.

Sodna oblast je bolj samostojna in neodvisna, vendar pa se je z uvedbo ustavnega sodišča to razmerje nekoliko spremenilo, saj ustavosodna kontrola pomembno vpliva na delovanje tako zakonodajne kot izvršne oblasti (Grad 2000: 53–54).

Značilno za parlamentarni sistem je, da je vlada odgovorna parlamentu in ne more delovati brez zaupnice parlamenta. Če vlada izgubi večinsko podporo v parlamentu, pride do izglasovanja nezaupnice in vlada mora odstopiti. Na drugi strani pa vlada, ki ji je bila izrečena nezaupnica, zahteva od šefa države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve. Ta mehanizem zagotavlja stalno ravnotežje med obema oblastema, vendar ne ena ne druga oblast ni stabilna in ni nujno, da doživi normalen potek mandatne dobe parlamenta. Uravnoteženost obeh oblasti zagotavlja dejstvo, da je izvršna oblast razdeljena med dva nosilca, vlado in šefa države, pri čemer je vlada politično odgovorna in odvisna od parlamenta, šef države pa je politično neodgovoren in zato pomeni stabilen element izvršne oblasti (Grad 2000: 55).

V parlamentarnem sistemu imajo politične stranke pomemben vpliv na vlado in parlament, saj vlado oblikujejo samo tiste stranke, ki so v parlamentu. Tako politične stranke pomembno vplivajo na dejansko uresničevanje državne ureditve, predvsem na delovanje predstavniškega telesa in vlade (Grad 2000: 57). Na drugi strani politične stranke prek vlade uveljavljajo svoje politične interese, zato je vlada tisti državni organ, ki omogoča strankam največji vpliv na delovanje državnega mehanizma. Poslanci strank so organizirani v poslanske skupine, ki so postale pomemben dejavnik v delovanju parlamenta (Grad "in drugi" 1996: 302). Politične stranke so z oblikovanjem politične volje, z vlogo pri kandidiranju in vlogo pri odločanju v parlamentu postale nujen posrednik med parlamentom in ljudstvom (Grad 2000: 34). Hague in Harrop (2004) trdita, da ima strankarski sistem pomemben vpliv na oblikovanje vlade. Kakšna parlamentarna večina se oblikuje, pa je po njunem mnenju odvisno od volilnega sistema. Na podlagi večinskega volilnega sistema se izoblikuje enostrankarska vlada, ki

je stabilna, na podlagi proporcionalnega volilnega sistema, pa se izoblikuje večstrankarska vlada, govorimo o koalicijski vladi. Zajc (1997: 11) meni, da so v parlamentarnem sistemu ugodne okoliščine, da moč prehaja v roke političnih strank in s tem osvojijo tudi druge institucije. Prisotnost in vpliv političnih strank v parlamentu je v veliki meri odvisen od volilnega sistema.

3.3.3 PREDSEDNIŠKI SISTEM

V predsedniškem sistemu je vzpostavljeno enakomerno ravnotežje, medsebojno nadzorstvo in sodelovanje med vsemi tremi vejami oblasti. Med njimi deluje sistem zavor in ravnovesij (checks and balances), ki zagotavlja vpliv na delovanje in sodelovanje med vejami oblasti (Grad in Kaučič 2003: 176). Izvršna oblast in parlament neodvisna in samostojna. Predsednik države ni politično odgovoren parlamentu, lahko pa ga parlament zaradi kršitve ustave obtoži (impeachment). Delitev oblasti je za razliko od parlamentarnega sistema v tem sistemu zelo jasno ločena na zakonodajno in izvršno vejo oblasti (Grad 2000: 59).

Predsedniški sistem se je uveljavil v ZDA, kjer je nosilec zakonodajne oblasti parlament – kongres, ki ga sestavljata predstavniško telo in senat, predsednik države pa je nosilec izvršne oblasti. Za ameriški sistem so značilni: neposredne volitve predsednika, enotna izvršna oblast, izvršna oblast ni odgovorna zakonodajni oblasti, čista delitev oblasti. Predsednik države vpliva na kongres z odločilnim vetom, s katerim prepreči veljavo zakona. O zakonu mora kongres ponovno glasovati in zakon je sprejet le, če ga z dvotretjinsko večino izglasujeta oba domova kongresa. Sodno oblast ima v rokah vrhovno sodišče. Sestavlja ga devet sodnikov, ki imajo trajni mandat. Imenuje jih predsednik države v soglasju s senatom. Najpomembnejša funkcija vrhovnega sodišča je, da opravlja usavosodno kontrolo (Ribičič 2000: 78).

Sodelovanje med predsednikom države in kongresom je v veliki meri odvisno od strankarske podpore. Če predsednikova stranka nima večine v kongresu, je verjetnost, da mu bo le ta nasprotoval, veliko večja kot v nasprotnem primeru (Grad 2000: 60).

Brezovšek (v Fink-Hafner in Boh 2003: 67) primerja mnenja zagovornikov predsedniškega sistema z zagovorniki parlamentarnega sistema. Zagovorniki predsedniškega sistema pravijo, da predsedniški sistem zagotavlja stabilnost izvršne oblasti, neposredno odgovornost vlade volivcem ter omogoča predsedniku države vlogo »arbitra«. Hkrati kritizirajo parlamentarni sistem, ker povzroča nestabilnost vlade, nestabilnost političnih razmer, neizoblikovan sistem odgovornosti, razpršenost in atomizacijo političnih institucij in akterjev ter fragmentacijo političnih strank. Na drugi strani pa, zagovorniki parlamentarnega sistema trdijo, da je predsedniški sistem ekskluziven (zmagovalec dobi vse), povečuje politično polarizacijo, zmanjšuje vlogo političnih strank (predvsem opozicije) in vlogo parlamenta, omogoča pa oblikovanje stabilnih koalicij, vendar težko rešuje politične in družbene krize.

3.3.4 PARLAMENTARNO – PREDSEDNIŠKI SISTEM

Parlamentarno – predsedniški sistem oziroma polpredsedniški sistem ima značilnosti tako parlamentarnega kot predsedniškega sistema. Razvil se je v Franciji v peti republiki, s katerim je republika poskušala okrepiti izvršno oblast v nasprotju s parlamentom.

Polpredsedniški sistem se od parlamentarnega in predsedniškega sistema razlikuje predvsem v vlogi šefa država. Šef države v polpredsedniškem sistemu je neposredno voljen, ima široke pristojnosti, ima možnost sklicevanja in predsedovanja vladi, izdaja zakone brez soprodpisa predsednika vlade ali pristojnega ministra. Predsednik države ima močnejši položaj od vlade, zato lahko arbitrira med zakonodajno in izvršno oblastjo. Če ima v parlamentu večino sedežev stranka kateri pripada predsednik države, je njegov položaj zelo podoben predsedniku države v predsedniškem sistemu, v nasprotnem primeru pa je položaj predsednika države podoben šefu države v parlamentarnem sistemu, ker parlament močno vpliva na izvršno oblast (Ribičič 2000: 79).

Predsednik države ni podrejen parlamentu, vlada pa je odgovorna tako predsedniku republike kot parlamentu, ki ji lahko izglasuje nezaupnico. Izvršna oblast vpliva na zakonodajno s številnimi zakonodajnimi pooblastili, kot je na primer, delegirana zakonodaja, ki daje izvršni oblasti možnost, da brez zakonske podlage normativno ureja

posamezna vprašanja in pri tem ni vezana na prejšnje zakonske predpise (Rakočević 1991: 69–70).

Duverger (v Müller 2006: 3) je bil prvi, ki je opredelil pojem polpredsedniškega sistema. Po njegovi definiciji se politični sistem smatra za polpredsedniškega, če ustava združuje tri elemente:

- predsednik republike je izvoljen na neposrednih volitvah,
- predsednik republike ima precejšno moč,
- predsednik republike se sooča s predsednikom vlade in ministri, ki imajo v rokah izvršno oblast in vladajo dokler imajo zaupnico parlamenta.

Siaroff (v Müller 2006: 12) pravi, da je politični sistem polpredsedniški, če je predsednik države izvoljen neposredno, predsednik države ni istočasno predsednik vlade, predsednik vlade je odgovoren parlamentu. V to kategorijo je uvrstil enainštirideset držav, ki jih je primerjal glede na različne kriterije položaja predsednika republike: neposredne volitve, istočasnost zakonodajnih in predsedniških volitev, pravice imenovanja, predsedovanja sejam vlade, pravice do dekretov, vloge v zunanji politiki, vloge pri oblikovanju vlade in pravice do razpustitve parlamenta. Ugotovi je, da med državami prihaja do velikih razlik, zato razdeli polpredsedniški sistem v tri skupine:

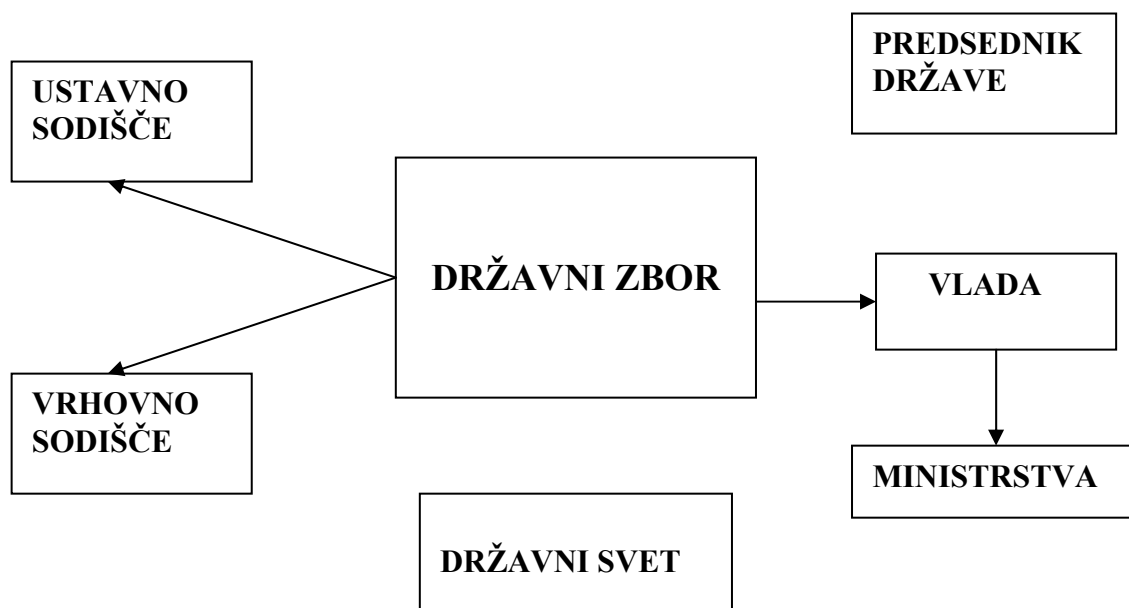
- parlamentarni sistem s prevladujočo vlogo predsednika države, kjer ima predsednik države precejšno moč, vendar še vedno deluje v sistemu, v katerem vlada lahko dobi nezaupnico parlamenta in mora odstopiti,
- parlamentarni sistem s reprezentativnim predsednikom države, v tem sistemu prevladuje parlamentarna praksa,
- parlamentarni sistem s podarjeno vlogo predsednika države, kjer ima predsednik več kot le reprezentativno vlogo, nima pa posebno velike moči. V tem sistemu prevladuje parlamentarna praksa.

Müller (2006: 17) pravi, da ima polpredsedniški sistem dualistično izvršno oblast, na eni strani je predsednik države, ki je neposredno izvoljen in ima časovno omejen mandat, na drugi strani pa je predsednik vlade, katerega kabinet uživa zaupanje parlamenta.

4. ORGANIZACIJA DRŽAVNE OBLASTI V SLOVENIJI

Po ustavi RS iz leta 1991, je Slovenija demokratična država (1.člen), pravna in socialna država (2.člen), v Sloveniji ima oblast ljudstvo, ki jo izvršuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno (3.člen). Organizacija državne oblasti je v slovenski ustavi zapisana v četrtem poglavju. Iz slike 4.1 je razvidno, kakšno vlogo in položaj imajo posamezni organi državne oblasti v Sloveniji. Državni zbor je na sredi sheme, s tem je označen kot najpomembnejši državni organ, kar mu naša ustavna ureditev tudi pripisuje. Predsednik države ni povezan z državnim zborom, kar kaže na njegov šibek položaj. Prav tako državni svet ni povezan z državnim zborom, kar kaže na to, da državni svet ni enakovreden drugi dom parlamenta. V nadaljevanju bom posamezne nosilce tudi širše obravnavala.

Slika 4.1: Organizacija državne oblasti v Sloveniji po ustavi iz leta 1991



Vir: Grad in drugi 1996: 66.

Po mnenje Brezovška ("in drugi" 2007: 44) naša ustava razlikuje od klasičnih ustav, ki točno določajo pristojnosti posameznih državnih organov. Naša ustava posebej ne določa zadeve v pristojnosti državnega zbora ali vlade, čeprav bi ustava, ki je sprejela

institut konstruktivne nezaupnice morala točno determinirati takšen sistem. Ustava bi morala vsaj opisati obliko zakonodajne oblasti državnega zbora ali vlade, in velikost vladne podrejenosti zakonom zakonodajnega organa, državnega zbora.

4.1. IZVRŠNA VEJA OBLASTI

V okviru izvršne oblasti se na najbolj neposreden način izvršujejo najpomembnejše funkcije sodobne države. Izvršno oblast v Sloveniji opravljata predsednik republike, kot nominalni šef izvršne oblasti in vlada kot dejanski nosilec izvršne oblasti (Grad "in drugi" 1999: 196).

4.1.1 PREDSEDNIK REPUBLIKE

Kaučič (2000: 251) s pojmom šef države označi državni organ, ki predstavlja državo in opravlja izvršne funkcije oblasti. Položaj šefa države, obseg njegovih pristojnosti, in razmerja do zakonodajnih in izvršnih organov, je eno izmed temeljnih meril klasične klasifikacije političnih sistemov na predsedniški, polpredsedniški, parlamentarni in skupščinski sistem.

❖ VOLITVE PREDSEDNIKA DRŽAVE

Ustava v 103. členu določa, da se predsednik republike voli na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah, izvoljen je kandidat, ki dobi večino veljavnih glasov. Volitve za predsednika republike razpiše predsednik državnega zbora. Mandat predsednik republike traja petih let in je lahko izvoljen le dvakrat zaporedoma. Če se mandatna doba predsednika republike izteče med vojno ali med trajanjem izrednega stanja, mu mandat preneha šest mesecev po prenehanju vojnega ali izrednega stanja. Za predsednika republike lahko kandidira le državljan Republike Slovenije.

Kandidata za predsednika republike lahko predlaga najmanj deset poslancev državnega zbora, politične stranke ali najmanj pet tisoč volilcev. Vsak poslanec in volivec lahko da podporo samo eni kandidaturi (Rupnik "in drugi" 1996: 194).

Neposredne volitve predsednika republike krepijo njegov položaj in vlogo, vendar pa ostale pristojnosti, ki jih določa ustava, kažejo, da ima predsednik republike šibko vlogo. Več pristojnosti ima le v vojni oziroma v politični krizi. Dolžnost predsednika je, da skrbi za uveljavljanje temeljnih ustavnih vrednot in usklajeno delovanje drugih državnih organov (Ribičič 2000: 80). Lukšič (2001: 12) meni, da ima predsednik v Sloveniji po ustavi šibko vlogo, vendar pa lahko svoj vpliv uveljavlja prek javnih nagovorov, nastopov v parlamentu in drugih neformalnih kanalih.

❖ USTAVNE PRISTOJNOSTI PREDSEDNIKA REPUBLIKE

Ustavne pristojnosti predsednika republike so številne, vendar restriktivno določene. Kaučič (2003: 261–263) jih razvrsti v štiri skupine:

• KLASIČNE PRISTOJNOSTI

V to skupino uvrščamo tiste funkcije predsednika republike, ki jih opravlja kot predstavnik države, saj po 102. členu ustave predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik obrambnih sil. V funkciji vrhovnega poveljnika obrambnih sil ima predsednik republike pravico poviševati generale in admirale, na predlog ministra za obrambo in predhodnem soglasju vlade. Pravico ima biti seznanjen s stanjem bojne pripravljenosti vojske in drugimi zadevami pomembnimi za obrambo države. Pomembnejših pristojnosti pa mu na tem področju Zakon o obrambi ne daje.

Funkcija predsednika republike je nezdružljiva z opravljanjem druge javne funkcije ali poklica (Ustava RS 1991: 105. člen). V primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa, ali drugega prenehanja predsedniške funkcije, do izvolitve novega predsednika, funkcijo predsednika republike, začasno opravlja predsednik državnega zbora (106. člen ustave).

• PRISTOJNOSTI NA ZAKONODAJNEM PODROČJU

V Sloveniji je zakonodajna funkcija v celoti v pristojnosti državnega zbora in deloma državnega sveta. Predsednik republike nima formalnega in neposrednega vpliva na sprejemanje zakona oziroma na vsebino zakona, lahko pa posredno vpliva tako, da na zahtevo državnega zbora ali lastno pobudo izreče svoje mnenje o posameznem vprašanju (2. odstavek 107. člena ustave). Ima pa predsednik republike pravico in

dolžnost razglašati zakone, (najkasneje v osmih dneh po sprejetju – promulgacijska funkcija – 1. odstavek 91. člena). Predsednik republike ima posreden vpliv na postopek ratifikacije mednarodnih pogodb, saj lahko ustavnemu sodišču predlaga, da se izreče o skladnosti mednarodne pogodbe (2. odstavek 160. člena ustave), prav tako tudi izdaja listine o ratifikaciji (1. odstavek 104. člena ustave), razpiše volitve v državni zbor (1. odstavek 107. člena ustave), skliče prvo sejo novo izvoljenega državnega zbora in imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom. Predsednik republike lahko razpusti državni zbor, vendar le, če državni zbor po večkratnih poskusih ne more izvoliti predsednika vlade (111. člen ustave) ali po vrnjeni zaupnici vladi ne uspe izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku vlade pri ponovnem glasovanju izglasovati zaupnice (117. člen ustave). Razpust državnega zbora in razpis predčasnih volitev ni samo pravica, ampak dolžnost predsednika republike.

• PRISTOJNOSTI NA IZVRŠNEM PODROČJU

Pristojnosti predsednika republike v parlamentarnem sistemu so na tem področju omejene. V nekaterih parlamentarnih sistemih ima predsednik republike širša, drugod ožja izvršna pooblastila, ponekod pa so pooblastila tako omejena, da jih komaj štejemo za izvršna in tak sistem označujemo za parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo predsednika republike. To velja tudi za naš ustavni položaj predsednika republike. Med najpomembnejše izvršne pristojnosti predsednika republike štejemo njegova mandatarska pooblastila, to so pristojnosti pri imenovanju mandatarja za predsednika vlade in ministrov. Takšnih pristojnosti predsednik republike po naši ustavi nima, saj ima le predlagalno pravico – predlagati državnemu zboru kandidata za predsednika vlade (111. člen ustave), prav tako nima nobene vloge pri imenovanju ministrov. Vloga predsednika republike pri oblikovanju vlade je pomembna le, v primeru političnih zastojev in težavah pri sklepanju vladnih koalicij. Posledica tako zoženih pristojnosti je, da ustava ne predpisuje sopodpisa (kontrasignature) na akte predsednika republike.

• IZREDNE PRISTOJNOSTI

V primeru onemogočenega delovanj ustavnega in političnega sistema, ko se državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, ustava pooblašča predsednika republike, da prevzame nekatere pristojnosti. Ustava tako določa, da ima predsednik

republike možnost izdajanja uredb z zakonsko močjo, vendar jih mora predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta lahko sestane (108.člen ustave).

❖ ODGOVORNOST PREDSEDNIKA REPUBLIKE

Po naši ustavi državni zbor lahko obtožiti predsednika republike pred ustavnim sodiščem, če le ta pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon. Ustavno sodišče ugotovi utemeljenost obtožbe in obtoženega oprosti, ali mu z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov odvzeme funkcijo (Ustava RS 1991: 109. člen).

Naša ureditev instituta šefa države sledi temeljnim načelom parlamentarnega sistema. Vendar pa v naši ustavi ne najdemo instituta sopodpisa, ki določa, da akti šefa države niso veljavni brez sopodpisa vlade in/ali pristojnega ministra. Institut sopodpisa je bil predviden v 107. členu podvinske ustave, vendar zaradi nepotrebnosti in neprimernosti glede na položaj predsednika republike in njegovih funkcij, v postopku sprejemanja ustave ta določba ni bila sprejeta. Institut sopodpisa je nepotreben, ker ga nadomeščajo drugi procesni mehanizmi, s katerimi se dosežejo identični učinki sopodpisa. Ti mehanizmi so, da predsednik republike ne more izvršiti nobene pomembnejše funkcije brez sodelovanja drugega organa, bodisi vlade ali državnega zbora. Ta anomalija zmanjšuje enotnost izvršne veje oblasti, saj vlada, ki ne sodeluje pri sprejemanju aktov predsednika republike, zanje tudi ne bi smela odgovarjati. Vlada je kljub temu odgovorna za vso politiko države in akte celotne izvršne veje oblasti, čeprav ne bi mogla preprečiti napake, ki jo bi storil predsednik republike (Pogorelec 2006: 231–235).

4.1.2 VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

Vlado v okviru izvršne oblasti delimo na:

- vlado kot organ izvršne oblasti, ki v okviru ustavnih pooblastil in aktov, ki jih je sprejel državni zbor samostojno določa in izvaja politiko države,
- upravo, ki neposredno skrbi, da se sprejete odločitve vlade in državnega zbora uresničujejo v vsakodnevnem družbenem življenju (Rupnik "in drugi" 1996: 201).

Vlado sestavljajo predsednik in ministri – kolegijsko telo. Ministri imajo dvojno vlogo, na eni strani so člani vlade kot kolegijskega organa, na drugi strani pa so predstojniki ministrstev. Ministri vodijo upravne organe, poznamo pa tudi t.i. ministre brez listnice, ki nimajo upravnega resorja in so pooblaščen za splošna politična vprašanja (Grad 2000: 260).

❖ OBLIKOVANJE VLADE

V Sloveniji predsednika vlade voli državni zbor, na predlog predsednika republike, ki se mora pred tem posvetovati s poslanskimi skupinami v državnem zboru. Predlagani kandidat pred glasovanjem v državnem zboru predstavi programske zasnove vlade (Ustava RS 1991: 112. člen). Predsednik vlade je izvoljen, če dobi večino glasov vseh poslancev. Če kandidat ne dobi potrebne večine glasov, lahko predsednik republike po ponovnem posvetovanju, v štirinajstih dneh predloži drugega ali istega kandidata. Kandidate lahko predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. Državni zbor nato v osemindesetih urah, izvede ponovne volitve predsednika vlade, kjer zadošča za izvolitev večina opredeljenih glasov navzočih poslancev. Če tudi pri teh volitvah noben kandidat ne dobi potrebne večine glasov, predsednik razpusti državni zbor in razpiše volitve (Ustava RS 1991: 111. člen).

Predsednik vlade mora v petnajstih dneh po izvolitvi državnemu zboru predložiti listo kandidatov za ministre. Po predstavitvi kandidatov za ministre, poslanci glasujejo o listi kot celoti. Če lista ni izglasovana, mora predsednik vlade v desetih dneh predložiti novo listo kandidatov in, če tudi nova lista ni izglasovana, lahko predsednik vlade predlaga, da se glasuje o vsakem kandidatu posebej. Vlada lahko nastopi delo, če je imenovanih več kot dve tretjini ministrov, ostali pa morajo biti imenovani v roku treh mesecev, če ne vlada pade. Takšno imenovanje ministrov pomeni pomemben odmik od klasičnega parlamentarnega sistema in našo ureditev približuje skupščinskemu sistemu, v katerem samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršno funkcijo. S tem slabi ustavno določeno načelo delitve oblasti. (Pogorelec 2006: 201–203).

Takšna ureditev omogoča prevelik vpliv državnega zbora na kadrovsko zasedbo vlade, kar predsedniku vlade otežuje sestaviti vladno ekipo po lastni volji in izbiri. Posledica je

lahko, da ostane velik del ministrskih mest nezasedenih, kar še bolj otežuje delo vlade. V skrajnem primeru se lahko naredi, da se vlada ne oblikuje in pride do razpusta parlamenta (Grad in Kaučič 2003: 262).

Tudi Zajc (1997: 13) meni, da je vlada šibkejša zaradi ustavnih določil. Najprej je vsaka faza postavljanja vlade pod nadzorom državnega zbora, nato ko državni zbor presodi o ustreznosti mandatarja in ga izvoli, ta nima več pravega vpliva na imenovanje ministrov. Državni zbor vpliva na sestavo vlade tudi preko volje predsednika vlade, saj lahko nasprotuje razrešitvi ministra, s katerim predsednik vlade ne želi več sodelovati.

❖ FUNKCIJE VLADE

Funkcije vlade niso opredeljene v ustavi, ampak jih določa Zakon o vladi Republike Slovenije. Vlada opravlja svoje funkcije samostojno v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in določenih usmeritev državnega zbora. Člani vlade praviloma ne morejo opravljati hkrati drugih državnih funkcij. Nezdržljivost funkcije je prav tako določena z Zakonom o vladi.

Virant (2002: 46–47) opredeli tri funkcije vlade:

• POLITIČNO – IZVRŠNA FUNKCIJA

Vlada to funkcijo izvaja kot vrh izvršne oblasti. Vlada najvišjih političnih odločitev ne sprejema sama, ampak državni zbor. Vlada skrbi za izvrševanje zakonov, proračuna in drugih političnih aktov, ki jih sprejema državni zbor. Zakon o vladi določa v 2. členu, da "vlada v skladu z ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države".

• PREDLAGALNA FUNKCIJA (ZAKONODAJNA INICIATIVA)

Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve države.

• UPRAVNA FUNKCIJA

Vlada opravlja funkcijo političnega usmerjanja in koordinacije državne uprave. V skladu z 5. členom Zakona o vladi usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje

delo ministrstev, daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Funkcija vlade preneha po volitvah, ko se sestane nov državni zbor. Funkcija pa preneha tudi z drugim prenehanjem funkcije predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra (Ustava RS 1991: 115. člen).

❖ NADZOR NAD VLADO IN ODGOVORNOST VLADE

Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države. Odgovorna je za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora za celotno delovanje državne uprave (Rupnik "in drugi" 1996: 212). V slovenskem ustavnem sistemu obstajajo naslednji instrumenti za nadzor vlade:

• NEZAUPNICA VLADI

Državni zbor lahko izglasuje nezaupnico vladi tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. S tem je dotedanji predsednik razrešen, mora pa skupaj z ministri opravljati tekoče posle do prisege nove vlade. Med vložitvijo predloga za izvolitev novega predsednika vlade in volitvami mora poteči najmanj osemindvajset ur, razen če državni zbor z dvotretjinsko večino vseh glasov vseh poslancev ne sklene drugače, ali če je država v vojnem ali izrednem stanju. Če pa je predsednik vlade izvoljen na temelju četrtega odstavka 111.člena ustave, mu je izrečena nezaupnica, če državni zbor na predlog najmanj desetih poslancev izvoli novega predsednika vlade z večino opredeljenih glasov (Ustava RS 1991: 116. člen).

Takšno nezaupnico imenujemo tudi institut konstruktivne nezaupnice, katero je slovenska ustavna ureditev prevzela iz nemške ustavne ureditve. Institut konstruktivne nezaupnice skrbi za stabilnost vlade. Vendar pa je konstruktivna zaupnica pri nas zapletena, saj ko je novi predsednik vlade izvoljen, mora državnemu zboru enako kot ob oblikovanju vlade, predlagati listo kandidatov za ministre. Ministri se predstavijo delovnim telesom in vlada lahko nastopi s svojim delom, če je imenovanih vsaj 2/3

ministrov. Ali bo prišlo do dejanskega imenovanja ministrov v državnem zboru je odvisno od trdnosti koalicijskih razmerij in discipliniranosti poslancev koalicijskih strank. Tak način izničuje institut konstruktivne nezaupnice (Pogorelec 2006: 214).

- **ZAUPNICA VLADI**

Glasovanje o zaupnici vladi sproži predsednik vlade, če vidi, da je vladi začela padati podpora v parlamentu. Če vlada ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, mora državni zbor v tridesetih dneh izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju izreči zaupnico, sicer predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Lahko pa predsednik vlade vprašanje zaupnice veže tudi na sprejem zakona. V tem primeru se v državnem zboru glasuje o zakonu, če zakon ni sprejet, se smatra, da je bila vladi izglasovana nezaupnica in mora odstopiti (Ustava RS 1991: 117. člen).

Naša ustavna ureditev v tem primeru krepi moč državnega zbora, saj v primeru neizglasovane zaupnice predvideva, da mora državni zbor v tridesetih dneh izvoliti novega predsednika vlade. Državni zbor ima možnost, da ponovno glasuje o zaupnici dotedanjega predsednika vlade, ki ni vezana na prvotni predlog zakona ali druge odločitve državnega zbora. Če državni zbor vseeno ne uspe izvoliti novega predsednika vlade ali izglasovati zaupnice dotedanjemu predsedniku vlade, predsednik države razpusti parlament (Pogorelec 2006: 217).

- **INTERPELACIJA**

Interpelacija je posebna oblika uveljavljanja odgovornosti vlade oziroma posameznih ministrov v državnem zboru. V teoriji se šteje interpelacija za posebno obliko poslanskega vprašanja. To so vprašanja, ki jih člani državnega zbora postavijo vladi ali posameznemu ministru zvezi z delom izvršnih in upravnih organov. Rezultat interpelacije ni nujno glasovanje o nezaupnici, saj se lahko razprava konča s sklepom, s katerim se oceni delo vlade ali posameznega ministra (Grad 2000: 270).

Interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra lahko vloži najmanj deset poslancev. Če po razpravi o interpelaciji večina vseh poslancev izreče nezaupnico vladi ali posameznemu ministru, državni zbor vlado ali ministre razreši. Če razreši vlado,

mora hkrati predlagati tudi novega kandidata za predsednika vlade (Ustava RS 1991: 118. člen).

- **OBTOŽBA ZOPER PREDSEDNIKA VLADE IN MINISTROV**

Predsednika vlade ali ministre lahko državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij (Ustava RS 1991: 119. člen).

4.2 ZAKONODAJNA VEJA OBLASTI

Žagar (1991: 8) označi parlament³ kot osrednje predstavniško telo, ki je izraz suverenosti ljudstva, na katerega so volilci z volitvami prenesli izvrševanje suverene oblasti. Družbeno vlogo, način oblikovanja, strukturo in pristojnosti parlamenta opredeljuje ustava. V okviru uresničevanja njegove družbene vloge, je pomembna zakonodajna dejavnost parlamenta in sprejemanje tistih temeljnih odločitev, ki omogočajo normalno delovanje političnega sistema. Vloga parlamenta je pomembna tudi v odnosu do drugih nosilcev oblasti, pri čemer je zlasti pomemben obstoj ustreznega ravnotežja.

Parlamenti so lahko enodomni ali dvodomni. V času sprejemanja ustave so zagovorniki dvodomnega parlamenta menili, da je treba v posebnem zboru politično institucionalizirati predstavništvo slovenskih pokrajin. Zagovorniki enodomnega parlamenta pa so menili, da zadostuje politično predstavništvo strank v splošnem predstavniškem zboru. Možni sta bili dve varianti, čisti dvodomni parlament in dvodomni, v katerem bi imel drugi dom okrnjene pristojnosti, sistem nepopolne dvodomnosti. V Sloveniji so leta 1991 z ustavo uvedli nepopoln dvodomni parlament. (Lukšič 2001: 14).

Lukšič (1996: 15–16) meni, da so na uvedbo državnega sveta, kot drugega doma parlamenta, vplivali trije dejavniki: močna tradicija v zastopanju funkcionalnih interesov v Sloveniji, tradicija trozborne skupščine v socialistični Sloveniji in senat Svobodne države Bavarske, kot vzor.

³Sodobno zakonodajno in predstavniško telo, poimenujemo z enim izrazom – parlament.

Parlament sestavljata dva domova, državni zbor in državni svet. Državni zbor opravlja funkcijo političnega predstavništva ljudstva in funkcijo zakonodajne oblasti. Državni svet je nepopolni drugi dom in je v organizaciji predviden kot organ zastopstva posebnih socialnih, gospodarskih in lokalnih interesov (Rupnik "in drugi" 1997: 118). Nepopolnost državnega sveta se kaže v tem, da državni svet ni enakopraven z državnim zborom, ne sprejema zakonov z državnim zborom enakopravno po dvodomnem sistemu, ampak sodeluje v zakonodajnem postopku z omejenimi kompetencami, kar je značilno za nepopolno dvodomnost (Kristan 1996: 4).

4.2.1 DRŽAVNI ZBOR

❖ SESTAVA, VOLITEV IN MANDATNA DOBA

Državni zbor šteje 90 poslancev, plus en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti. Poslanci se volijo s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem za štiri leta. Volilni sistem ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Poslanci, razen poslanci narodnih skupnosti, se volijo po načelu sorazmernega predstavništva in štiriodstotnem volilnem pragu, pri čemer imajo volilci odločilen vpliv na dodelitev mandatov kandidatom. Volitve v državni zbor razpiše predsednik republike (Ustava RS 1991: 80. člen).

Če se državni zbor razpusti, se izvoli nov, najkasneje dva meseca po razpustu prejšnjega. Mandatna doba prejšnjega državnega zbora se konča s prvo sejo novega državnega zbora, ki jo skliče predsednik republike. Če se je mandatna doba državnega zbora iztekla med vojno ali v času trajanja izrednega stanja, preneha njegov mandat šest mesecev po prenehanju vojne ali izrednega stanja, lahko pa tudi prej, če sam tako želi (Ustava RS 1991: 81. člen).

Tabela 4.2.1.1: Strankarska sestava državnega zbora po volitvah 2004

	POLITIČNE STRANKE	ŠTEVILO SEDEŽEV
KOALICIJA	SDS - Slovenska demokratska stranka	29
	NSI – Nova Slovenija	9
	SLS – Slovenska ljudska stranka	7
	DeSUS – Demokratska stranka upokojencev Slovenije	4
	SKUPAJ	49
OPOZICIJA	LDS – Liberalna demokratska stranka	23
	SD – Socialni demokrati	10
	SNS – Slovenska nacionalna stranka	6
	SKUPAJ	39
Poslanca narodne manjšine		2
SKUPAJ		90

Vir: Brezovšek 2007: 51.

❖ PRISTOJNOSTI IN FUNKCIJE

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. Tri najpomembnejše funkcije državnega zbora so (Lukšič 2001: 18):

- **ZAKONODAJNA FUNKCIJA**

V okviru te funkcije državni zbor sprejema spremembe ustave, zakone in druge splošne akte, nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, ratificira mednarodne pogodbe in razpisuje referendum.

- **VOLILNA FUNKCIJA**

V okviru volilne funkcije državni zbor voli predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednika državnega zbora, sodnika ustavnega sodišča, sodnike, pet članov sodnega sveta, guvernerja na rodne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic.

- **NADZORNA FUNKCIJA**

V okviru nadzorne funkcije državni zbor odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem, zaradi kršitve ustave.

Zajc (2004: 104–238) pa pravi, da sodobni parlamenti zaradi kompleksnosti družbe opravljajo več funkcij in opredeli še:

- **USTVARJANJE LEGITIMNOSTI**

Pomeni prepričanje o pomenu parlamentov kot institucij, ki so oblikovane na podlagi višjih načel in na katere se prenaša suverenost in o pomenu pravno urejenih postopkov odločanja in o obvezujoči moči tako sprejetih odločitev. Funkcija ustvarjanja legitimnosti se deli na latentno legitimnost, ki pomeni, da so predstavniki ljudstva izvoljeni na rednih, svobodnih, splošnih in neposrednih volitvah in, da sestava parlamenta omogoča zastopanost interesov vseh družbenih skupin, manifestna legitimnost pa na drugi strani pomeni, samostojno, zavestno in načrtovano obravnavanje vseh zakonodajnih predlogov in sprejemanje odločitev.

- **PREDSTAVLJANJE DRUŽBENIH INTERESOV**

Je možnost oblikovanja takih oblik predstavnštva, ki naj bi zmanjševale nasprotje med družbo in državo ter zagotavljale osnovne pogoje za demokratično in smiselno sodelovanje državljanov pri sprejemanju odločitev.

- **RACIONALIZACIJA IN RAZREŠEVANJE INTERESNIH KONFLIKTOV**

Parlamenti so v sodobnih parlamentarnih demokracijah prevzeli vlogo mirnega urejanja konfliktov med interesi, ki jih zastopajo posamezne politične stranke, racionalno razreševanje konfliktov je predpogoj za smotno zakonodajno odločanje in oblikovanje politik ter ključnega pomena za konsolidacijo demokracije.

- **FUNKCIJA SPREJEMANJA IN NADZORA DRŽAVNEGA PRORAČUNA**

Sprejemanje proračuna je posebna funkcija parlamentov, saj je to pomemben način uresničevanja demokracije. Priprava predloga proračuna je v rokah vlade, parlament pa s obravnavanjem in sprejemanjem proračuna pooblašča vlado, da spremeni državne dohodke glede na ugotovljene potrebe. Dejanska vloga parlamenta se v tej funkciji pokaže predvsem pri nadzoru njegovega uresničevanja.

- REKRUTACIJA IN SOCIALIZACIJA POSLANCEV – OBLIKOVANJE NACIONALNE PARLAMENTARNO VLADNE (EVRO)ELITE

Demokratske predstavniške institucije se oblikujejo po načelu enakosti vseh državljanov in enakih možnosti vseh. V volilnih procesih lahko torej sodeluje vsak (pogoji so le državljanstvo, starost in opravilna sposobnost). Socializacija novih poslancev pa poteka v parlamentarnem okolju.

- INFORMACIJSKA, VZGOJNA IN MOBILIZACIJSKA FUNKCIJA

❖ POSLANCI IN POSLANSKA IMUNITETA

Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila. Zakonu o poslancih določa, kdo je lahko izvoljen za poslanca. Izvoljen je lahko vsak polnoleten državljan Republike Slovenije. Zakon tudi določa nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi javnimi funkcijami in dejavnostmi (Ustava RS 1991: 82. člen). Če je poslanec izvoljen za predsednika vlade ali imenovan za ministra v tem času, ko opravlja to funkcijo ne more opravljati funkcije poslanca. Poslanci imajo tudi poslansko imuniteto, po kateri poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles, zato ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na poslansko imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let (Ustava RS 1991: 83. člen).

❖ DELO DRŽAVNEGA ZBORA

Podrobneje delo državnega zbora obravnava Poslovnik državnega zbora, katerega državni zbor sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (Ustava RS 1991: 94. člen). Državni zbor dela na rednih in izrednih sejah, katere sklicuje predsednik državnega zbora. Izredno sejo mora sklicati, če to zahteva najmanj četrtina poslancev državnega zbora ali predsednik republike (Ustava RS 1991: 85. člen). Državni zbor sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z ustavo določena drugačna večina (za spremembo ustave je potrebna dvotretjinska večina vseh poslancev) (Ustava RS 1991: 86. člen). Zakone lahko predlaga vlada, vsak poslanec in najmanj pet tisoč

volilcev (Ustava RS 1991: 88. člen). Zakone sprejema v večfaznem postopku, če ni s poslovníkom drugače določeno (Ustava RS 1991: 89. člen). Državni zbor lahko o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum, na katerega izid je vezan. Državni zbor lahko razpiše referendum na lastno pobudo, na zahtevo najmanj tretjine poslancev, državnega sveta ali štirideset tisoč volivcev (Ustava RS 1991: 90. člen). Državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev državnega zbora ali na zahtevo državnega sveta. V ta namen imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kot pravosodni organ (Ustava RS 1991: 93. člen).

4.2.2 DRŽAVNI SVET

Poseben položaj ima v organizaciji državne oblasti državni svet. Glede na državne funkcije, ki jih opravljajo državni organi, ga ni mogoče uvrstiti niti kot nosilca zakonodajne, niti izvršne in niti sodne funkcije. Vseeno gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije. Ustava mu je namenila položaj takoj za državnim zborom in pred predsednikom republike in vlado (Grad "in drugi" 1996: 129). Državni svet predstavlja posebnost v političnih sistemih zahodnih demokracij.

Državni svet ima štirideset članov: dvaindvajset predstavnikov lokalnih skupnosti, štirih predstavnikov delodajalcev, štirih predstavnikov delodajalcev, dveh predstavnikov kmetov in po en predstavnik obrtnikov, samostojnih podjetnikov, zdravstva, raziskovalne dejavnosti, kulture in športa, univerz in višjih šol, socialnega varstva ter vzgoje in izobraževanja (Lukšič 2001: 21). Državni svet se oblikuje z volitvami, volitve pa ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Člani se volijo za dobo petih let, kar naj bi zagotavljalo določeno kontinuiteto skupnega delovanja državnega zbora in državnega sveta, ker se mandatna doba obeh organov pokriva (Grad "in drugi" 1996: 130).

❖ PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA SVETA

Državni svet ima naslednje z ustavo določene pristojnosti⁴:

- predlaga državnemu zboru sprejem zakonodaje – zakonodajna iniciativa,
- državnemu zboru mnenje o vseh zadevah iz njegove pristojnosti,
- zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča – odločilni veto,
- zahteva razpis referendumu iz drugega odstavka 90. člena,
- zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena iz 93. člena.

Zakonodajna iniciativa in odločilni veto sta po mnenju Kristana (1996: 4–5) fakultativnega značaja. Kar pomeni, da lahko državni svet predlaga zakone, kadar se v svetu pokaže interes za to. Prav tako je z odločilnim vetom, vendar v zvezi z odločilnim vetom na zakone državnega zbora je bistveno, da mora državni zbor dobiti v odločanje vse zakone, ki jih je sprejel državni zbor in potem lahko da odločilni veto. Predsednik državnega zbora mora poslati zakon državnemu svetu preden ga da predsedniku republike v podpis. Državni svet ima nato sedem dni časa da se odloči. Državni zbor lahko preglasuje odločilni veto državnega sveta z absolutno večino vseh članov.

Državni svet odloča z večino opredeljenih glasov navzočih članov. Zahteva za razpis referendumu sprejme državni svet z večino glasov vseh članov (Ustava RS 1991: 99. člen). Glede na pristojnosti, ki jih ima sklepamo, da je del zakonodajne oblasti in je vključen v zakonodajno funkcijo. Kako velik pa ima vpliv na zakonodajno oblast, pa je predvsem odvisno od njegove angažiranosti. Član državnega sveta ne sme biti hkrati poslanec v državnega zbora. Člani uživajo enako imuniteto kot poslanci državnega zbora. O imuniteti odloča državni svet (Ustava RS 1991: 100. člen).

⁴Glej: *Ustava Republike Slovenije 1991*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 33. Dostopno na <http://www.us-rs.si/basis/constsi.html> (25. april 2007).

4.3. RAZMERJA MED DRŽAVNIM ZBOROM IN OSTALIMI ORGANI DRŽAVNE OBLASTI

V tem poglavju bom prikazala razmerja med posameznimi organi državne oblasti. Posamezna razmerja so zapisana v Poslovniku državnega zbora. Razmerje v naši ureditvi je pogojeno s temeljnimi značilnostmi parlamentarnega sistema, vendar pa odstopa v smeri skupščinskega sistema, kjer je zakonodajno telo najpomembnejši državni organ.

❖ RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN PREDSEDNIKOM REPUBLIKE

Parlament ima v naši ustavni ureditvi manjši vpliv na predsednika republike, kot je ga imajo v drugih parlamentarnih sistemih. To je predvsem posledica neposrednih volitev predsednika republike. Obratno ima predsednik republike manjše možnosti, da vpliva na položaj in delovanje parlamenta (Kaučič 2000: 195).

Po oblikovanju državnega zbora se, predsednik parlamenta obvesti predsednika vlade, da lahko prične z posvetovanji o določitvi kandidata za predsednika vlade. Predsednik državnega zbora obvešča predsednika republike o dejstvih pomembnih za izvrševanje pravic in dolžnosti predsednika republike po 111. in 117. členu ustave. Predsednik državnega zbora mora obveščati in pošiljati predsedniku države vse gradivo o zadevah, ki jih obravnava državni zbor. Ko državni zbor sprejme zakon obvesti predsednika republike, da zakon razglasi. Državni zbor lahko od predsednika republike zahteva da poda mnenje o določeni zadevi. Če predsednik republike predloži v državni zbor, da bi želel na seji državnega zbora obrazložiti svoja mnenja in stališča do posameznih vprašanj, se njegov nastop brez odločanja uvrsti na dnevni red seje⁵.

⁵Povzeto po: Državni zbor (2002): *Poslovnik državnega zbora (PODZ-1)*. Dostopno na http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/poslovnik/poslovnik.html (25. maj 2007).

❖ RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN DRŽAVNIM SVETOM

Izhaja iz ustavno določenega položaja enega in drugega organa. Položaj državnega zbor je močnejši, saj opravlja vse funkcije sodobnega parlamenta, medtem ko državni zbor samo nekatere z ustavo določene pristojnosti. Državni svet sodeluje samo tako, da uporabi zakonodajno iniciativo in odločilni veto ter možnost zahteve za razpis zakonodajnega referendum⁶.

Poslovnik državnega zbora določa, da delovna telesa sodelujejo z delovnimi telesi državnega sveta. Grims (2006: 83) ugotavlja, da »poslovnik državnega zbora prvo fazo obravnave maksimalno racionalizira in splošna razprava ni več pravilo, je učinek teh mnenj, ki jih pošiljajo matičnemu telesu državnega zbora zelo vprašljiv, in očitno je, da zaradi nove poslovniške ureditve veliko pripomb izzveni v prazno«. Predsednik državnega zbora mora obveščati predsednika državnega sveta, o sejah državnega zbora in mu pošilja gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu državnega zbora, o zadevah iz izrednih sej da poda svoje mnenje.

❖ RAZMERJE MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO

Razmerje med državnim zborom in vlado je pogojeno s temeljnimi značilnostmi parlamentarnega sistema, čeprav v marsičem odstopa od tega v smeri skupščinskega sistema. Delno je to storila že ustava, še več pa drugi akti, zakoni in poslovnik državnega zbora, ki vrsto pristojnosti, ki jih ima običajno vlada do drugih državnih organov pridržuje državni zbor. Posledica je, da pristojnosti med organoma niso dovolj razmejene in zato politična odgovornost vlade državnemu zboru ni jasna. Posledica teh razmerij je rušenje razmerja med državnim zborom in vlado, kot bi moralo obstajati na podlagi načela delitve oblasti (Grad 2002: 146–147).

Poleg razmerij je pomembno tudi sodelovanje med vlado in državnim zborom. Tako zakon določa, da morata vlada in vsak minister odgovarjati na poslanska vprašanja in

⁶Povzeto po: Državni zbor (2002): *Poslovnik državnega zbora (PODZ-1)*. Dostopno na http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/poslovnik/poslovnik.html (25. maj 2007).

zavzeti stališča do pobud in predlogov državnega zbora in posameznih poslancev. Vlada mora sodelovati pri delu državnega zbora pri sprejemanju zakonov in drugih predpisov, ki jih je sama predlagala.

Prav tako pa ima pravico dajati mnenje k vsakemu zakonu ali aktu, ki ga sama ni predlagala (Grad "in drugi" 2000: 196).

Janez Pogorelec (2003: I–IV) razmerje med državnim zborom in vlado kritizira in meni, da "kljub temu, da se je ustavna ureditev v Sloveniji zgledovala po nemški ureditvi (parlamentarni sistem s konstruktivno nezaupnico) je naša ureditev še vedno, kljub ustavno deklariranemu načelu delitve oblasti precej pod vplivom skupščinskega sistema. Na takšen položaj vlade kaže vrsta elementov, predvsem imenovanje ministrov v parlamentu in uveljavljanje odgovornosti zoper posameznega ministra, s čimer je v dobršni meri izničena kolektivna odgovornost vlade v parlamentu, pa tudi institut konstruktivne nezaupnice. Med takšne elemente štejemo tudi odločbo drugega člena Zakona o vladi, po katerem »vlada v skladu z ustavo, zakoni in drugimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države«, politiko torej ne določa vlada, kot je to normalno v parlamentarnem sistemu, ampak državni zbor. Prevlada državnega zbora nad vlado pa se vidi tudi v 87. členu ustave, ki določa, da se pravice in obveznosti državljanov lahko določajo samo z zakonom, pri čimer je zakonodajna pristojnost državnega zbora določena širše kot v državah EU, kjer so pristojnosti vlade pri sprejemanju lastnih predpisov precej večje in se kažejo v delegirani zakonodaji, oziroma možnosti sprejemanja uredb z zakonsko močjo. Poslovnik državnega zbora je leta 2001 vlogo vlade v zakonodajnem postopku še dodatno omejil, s tem, da se zakoni v državnem zboru tudi pišejo, namesto, da bi tam le dobivali politično podporo. Namesto, da bi vlada iskala v državnem zboru politično podporo za svoje projekte in politike, znotraj katerih bi s pomočjo strokovno usposobljene uprave pripravljala zakonske in druge rešitve, te rešitve vladi diktira državni zbor, vlada pa ima omejene možnosti vpliva na končno obliko. V naši državi bi bilo treba nujno ponovno razmisliti o razmerju med vlado in parlamentom, in ga bolje umestiti v okvire načela delitve oblasti, tako glede oblikovanja vlade in uveljavljanja odgovornosti v parlamentu, kot njeni vlogi v zakonodajnem postopku".

5. PRIMERJAVA DRŽAV ČLANIC EVROPSKE UNIJE

5.1. VLOGA ŠEFA DRŽAVE

Primerjava vloge šefa držav članic EU temelji na primerjavi ustavnih določil posamezne države, razen VB, ki nima pisane. Večina držav članic ima uveljavljen parlamentarni sistem, polpredsedniški sistem je danes uveljavljen v Franciji in Romuniji, edina država članica v EU, ki ima uveljavljen predsedniški sistem je Ciper. V vseh državah članicah šef države, ne glede na to, ali ima država uveljavljen parlamentarni sistem, predsedniški sistem ali polpredsedniški sistem predstavlja svojo državo.

V parlamentarnem sistemu glede na to, kdo opravlja funkcijo šefa države ločimo dva sistema:

- **PARLAMENTARNO MONARHIJO**, za katero je značilno, da je šef države monarh (kralj, kraljica, vojvoda), ki je politično in pravno neodgovoren. Monarh opravlja dejavnost šefa države doživljenjsko, položaj pa pridobi po ustreznem nasledstvenem redu. Monarh je v svoji neodstavljlivosti in neodgovornosti nad pravom, zato pravimo, da je monarh suverena oseba (Kušej "in drugi" 1986: 58). Države članice EU, ki imajo danes uveljavljeno parlamentarno monarhijo so: Belgija, Danska, Luksemburg, Nizozemska, Španija, Švedska in VB.
- **PARLAMENTARNO REPUBLIKO**, ki je nastala v francoskem ustavnem razvoju in je razširjena na evropskem kontinentu. Funkcija šefa države tu opravlja predsednik države, ki je lahko izvoljen posredno ali neposredno (Grad 2000: 56). Šef države v republiki ni zunaj prava ali nad njim, ampak je politično in pravno odgovoren. V primerjavi z drugimi pravnimi subjekti za predsednika države veljajo posebnosti, omejitve in olajšave, ki pa ne izključujejo formalnopravne odgovornosti (Kušej "in drugi" 1986: 58). Države EU, ki imajo uveljavljeno republiko so: Avstrija, Bolgarija, Češka, Estonija, Finska, Grčija, Irska, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Nemčija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija.

V sodobnih demokratičnih ustavnih ureditvah ima šef države različne funkcije, pristojnosti in položaj. Ponekod ima šef države v mirnem času samo reprezentativno funkcijo, pomembnejše pristojnosti pa v primeru vojne in političnih krizah. Drugo

skrajnost pa predstavljajo države, kjer je šef države nosilec izvršne funkcije v celoti (Ribičič 2000: 77).

5.1.1 VOLITVE ŠEFA DRŽAVE

V državah članicah EU so se uveljavile tako posredne volitve, kjer predsednika države voli parlament ali volilno telo kot neposredne volitve, kjer predsednika države volijo državljani. Posredne volitve šefa države imajo Češka, Estonija, Grčija, Italija, Latvija, Madžarska, Malta in Nemčija. Državljeni pa svojega šefa države volijo v Avstriji, Bolgariji, Cipru, Finski, Franciji, Irski, Litvi, Poljski, Portugalski, Romuniji, Slovaški in Sloveniji. Volilni sistem, ki se uporablja za neposredne volitve, je večinski volilni sistem. Šef države se voli po načelu absolutne večine, to pomeni, da zmaga tisti kandidat, ki dobi večino vseh glasov. V takem načinu volitev je možen tudi drugi krog, saj če noben kandidat ne dobi petdeset procentov glasov, se volitve ponovijo med kandidatoma, ki sta prejela največ glasov. Zmaga tisti, ki ima večino glasov. Neposredne volitve so značilne za polpredsedniški sistem in predsedniški sistem. Ni pa tak način volitev predsednika države značilen za parlamentarni sistem, vendar se je kljub temu uveljavil v nekaterih državah članicah EU. V Sloveniji je pasivna volilna pravica (biti voljen) enaka aktivni volilni pravici (voliti). Volilna pravica je splošna in enaka, kar pomeni, da ima za predsednika republike pravico voliti in biti voljen državljani Republike Slovenije, ki je na dan volitev dopolnil osemnajst let (Kaučič 2003: 259). Pasivna volilna pravica prav tako ni omejena na Finskem, Franciji in Malti. Medtem ko je v Avstriji, Cipru, Irski, Madžarski, Poljski, Portugalski, in Romuniji starostna omejitev petintrideset let, Bolgariji, Češki, Estoniji, Grčiji, Latviji, Litvi, Nemčiji in Slovaški starostna omejitev štirideset let, v Italiji pa celo petdeset let. V parlamentarnih monarhijah je starost, ko lahko prestolonaslednik zasede prestol osemnajst let, na Švedskem pa petindvajset let. V državah članicah EU prihaja do razlik tudi v trajanju mandata šefa države. Tako je najpogosteje uveljavljen pet letni mandat (Bolgarija, Ciper, Češka, Estonija, Francija, Grčija, Litva, Madžarska, Malta, Nemčija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija). Štiriletni mandat šefa države ima Latvija, šestletni mandat imata Avstrija in Finska. Na Irskem in v Italiji mandat šefa države traja sedem let (Assembleia da Republica 2005, Assemblée Nationale 2005, Bunrecht Na hÉireann 2005, Chamber of deputies 2007, Constituional court of the

Republic of Slovakia 2007, Corte costituzionale della Repubblica Italiana 2007, Constitutionale court of the Republic of Lithuania 2005, Costituzionale court 2003, Department for Constitutional Affairs 2005, Dutch Ministry of the interior and Kingdom relations 2002, Federal government 2000, Federal government 2007, Folketinget 2007, Hellenic Parliament 2007, International constitutional law project information 2004, Ministry for justice and home affairs 2003, Ministry of finance, department of information and technology service 2006, Nationale assembly of the Republic of Bulgaria 2007, Parliament of Finland 1999, Saeima 2007, Sejm 1997, Senat 2002, Senat 2007, Spanish Senat 2007, Sveriges Riksdag 2005, The president of the Republic of Estonia 2007, Ustava RS 1991).

5.1.2 PRISTOJNOSTI ŠEFA DRŽAVE V ZAKONODAJNI FUNKCIJI

Čeprav je zakonodajna funkcija oblasti v celoti v pristojnosti prvega doma - predstavniškega telesa (v dvodomnih sistemih imajo ponekod zakonodajno vlogo tudi drugi domovi) ima tudi šef države nekaj vpliva na to funkcijo. Šef države ima možnosti vpliva na zakonodajni postopek. Možnost odločilnega veta, zakonodajne iniciative, dajanja ustavnih amandmajev in iniciativa za razpis referendumov so pristojnosti, ki kažejo vlogo šefa države v zakonodajnem postopku (glej tabelo 5.1.2.1).

Možnost odločilnega veta, je najbolj uveljavljena pristojnost šefa države na zakonodajnem področju. Na Danskem, Luksemburgu in v Španiji kralj lahko sankcionira zakone, medtem ko jih na Nizozemskem odobri z ratificiranjem. Možnost zakonodajne iniciative, dajanja ustavnih amandmajev in initiative za razpis referendumov so pristojnosti, ki jih ima le nekaj šefov držav članic EU. Kot vidimo po ustavi šef države Irske, Malte, Nemčije, Slovenije, Švedske in VB nima nobene od naštetih pristojnosti. V VB lahko monarh vpliva na ostale veje oblasti s mnenji in priporočili

Tabela 5.1.2.1: Pristojnosti šefa države v zakonodajnem postopku

Možnost odložilnega veta	Možnost zakonodajne iniciative	Možnost dajanja ustavnih amandmajev	Iniciativa za razpis referenduma
BOLGARIJA CIPER ČEŠKA ESTONIJA FINSKA FRANCIJA GRČIJA ITALIJA LATVIJA LITVA MADŽARSKA POLJSKA PORTUGALSKA ROMUNIJA SLOVAŠKA	BELGIJA DANSKA LATVIJA LITVA LUKSEMBURG MADŽARSKA NIZOZEMSKA POLJSKA	BOLGARIJA CIPER ČEŠKA ESTONIJA FRANCIJA (<i>na predlog prvega ministra</i>) POLJSKA PORTUGALSKA	FRANCIJA GRČIJA (<i>o zakonu</i>) MADŽARSKA POLJSKA (<i>potrebno soglasje senata</i>) ROMUNIJA (<i>po posvetu s parlamentom</i>) SLOVAŠKA ŠPANJA

Vir: Assembleia da Republica 2005, Assemblée Nationale 2005, Bunreacht Na hÉireann 2005, Chamber of deputies 2007, Constituional court of the Republic of Slovakia 2007, Corte costituzionale della Republica Italiana 2007, Constitutionale court of the Republic of Lithuania 2005, Costitutionale court 2003, Department for Constitutuonal Affairs 2005, Dutch Ministry of the interior and Kingdom relations 2002, Federal government 2000, Federal government 2007, Folketinget 2007, Hellenic Parliament 2007, International constitutional law project information 2004, Ministry for justice and home affairs 2003, Ministry of finance, departmenr of information and tehcnology service 2006, Nationale assembly of the Republica of Bolgaria 2007, Parliament of Finland 1999, Saeima 2007, Sejm 1997, Senat 2002, Senat 2007, Spanish senat 2007, Sveriges Riksdag 2005, The president of the Republic of Estonia 2007, Ustava RS 1991).

Tabela 5.1.2.2: Vpliv šefa države na delovanje parlamenta

Razpisovanje volitev v parlament	Možnost sklica izredne seje	Možnost razpustitve parlamenta (predstavnškega telesa)
BOLGARIJA ČEŠKA ESTONIJA ITALIJA LITVA MADŽARSKA POLJSKA PORTUGALSKA SLOVENIJA	AVSTRIJA BELGIJA ČEŠKA ESTONIJA FINSKA GRČIJA IRSKA LATVIJA LITVA LUKSEMBURG MADŽARSKA PORTUGALSKA ROMUNIJA	AVSTRIJA (na predlog vlade) BELGIJA (pod določenimi pogoji) BOLGARIJA (pod določenimi pogoji) ČEŠKA (pod določenimi pogoji) ESTONIJA (pod določenimi pogoji) FINSKA (pod določenimi pogoji) FRANCIJA (po posvetu z vlado) GRČIJA (pod določenimi pogoji) IRSKA (na predlog predsednika vlade) ITALIJA (pod določenimi pogoji) LATVIJA (predlaga - sledi referendum) LITVA (pod določenimi pogoji) LUKSEMBURG MADŽARSKA (pod določenimi pogoji) MALTA NEMČIJA (pod določenimi pogoji) POLJSKA (pod določenimi pogoji) PORTUGALSKA (pod določenimi pogoji) ROMUNIJA (pod določenimi pogoji) SLOVAŠKA (pod določenimi pogoji) SLOVENIJA (pod določenimi pogoji) ŠPANIJA (pod določenimi pogoji) VB

Vir: Assembleia da Republica 2005, Assemblée Nationale 2005, Bunreacht Na hÉireann 2005, Chamber of deputies 2007, Constituional court of the Republic of Slovakia 2007, Corte costituzionale della Republica Italiana 2007, Constitutionale court of the Republic of Lithuania 2005, Costitutionale court 2003, Department for Constitutuonal Affairs 2005, Dutch Ministry of the interior and Kingdom relations 2002, Federal government 2000, Federal government 2007, Folketinget 2007, Hellenic Parliament 2007, International constitutional law project information 2004, Ministry for justice and home affairs 2003, Ministry of finance, departmenr of information and tehnology service 2006, Nationale assembly of the Republica of Bolgaria 2007, Parliament of

Finland 1999, Saeima 2007, Sejm 1997, Senat 2002, Senat 2007, Spanish senat 2007, Sveriges Riksdag 2005, The president of the Republic of Estonia 2007, Ustava RS 1991.

Kot vidimo v tabeli 5.1.2.2 le v redkih državah šef države razpisuje volitve v predstavniško telo in ima možnost sklica izredne seje predstavniškega telesa. Predstavniško telo lahko šef države razpusti v vseh državah članicah, razen na Danskem, Cipru in Švedski.

Institut razpustitve parlamenta pozna le parlamentarni sistem, kjer ima vlada pravico zahtevati od šefa države, da razpusti parlament. Do razpustitve parlamenta lahko pride po volitvah, če le ta ni sposoben oblikovati ali podpreti nove vlade, potem ko je prejšnji izglasoval nezaupnico. Lahko pa do razpustitve parlamenta pride tudi iz drugih političnih razlogov, na primer angleška ureditev dopušča razpustitev parlamenta v trenutku, ki se zdi vladi najugodnejši za razpis volitev (Pogorelec 2006: 109–110).

Ribarič (2001) pravi, da če delo parlamenta pride v pat pozicijo, če pride do dalj trajajoče krize vlade, ki lahko ohromi parlament zaradi obstrukcije ali nesposobnosti parlamentarnih strank, da razrešujejo konflikte v parlamentarni proceduri v razumnem času, ali, če pride do nasprotja med parlamentom in na referendumu izraženo voljo ljudstva, ki se ga ne da razrešiti v obstoječem parlamentu in drugih kriznih primerih je treba omogočiti razrešitev situacije z razpustom parlamenta in volitvami novega.

5.1.3 ODGOVORNOST ŠEFA DRŽAVE

V parlamentarni republiki je šef države pravno politično neodgovoren. Šef države mora slediti političnim usmeritvam vlade, kot dejanskemu nosilcu izvršne oblasti, za njegovo delo pa odgovornost prevzame vlada. V parlamentarni republiki je možna tudi ustavna obtožba predsednika republike, če le ta krši ustavo. Predsednika obtoži parlament, o obtožbi pa odloča ustavno sodišče. V parlamentarni monarhiji je monarh izvzet iz sistema pravne – politične, kazenske in civilne odgovornosti, njegova osebnost je nedotakljiva, zato tudi ustavna obtožba ni mogoča. Moderne parlamentarne monarhije so politično odgovornost za ravnanje monarha prenesle na vlado, ki pa je za svoje delo

odgovorna parlamentu. Šef države nima v svojih rokah nobene dejanske oblasti, saj je za njegove akte potreben sopodpis pristojnega ministra ali predsednika vlade (Pogorelec 2006: 178–178).

V polpredsedniškem sistemu del odgovornosti izvršne veje oblasti oziroma predsednika republike ni pokrit s politično odgovornostjo. Čeprav je vlada odgovorna parlamentu, na nekaterih področjih, ki so v pristojnosti predsednika republike ni podvržena politični odgovornosti v razmerju do parlamenta. Predsednik republike je odgovoren za svoja dejanja le v primeru veleizdaje. V predsedniškem sistemu je predsednik republike prav tako politično neodgovoren, možna je le obtožba v primeru kršitve ustave (Pogorelec 2006: 182–183).

Tabela 5.1.3.1: Institut sopodpisa

Sopodpis aktov šefa države		
Da		Ne
AVSTRIJA BELGIJA BOLGARIJA DANSKA ČEŠKA FINSKA FRANCIJA GRČIJA IRSKA ITALIJA LATVIJA LITVA	LUKSEMBURG MADŽARSKA MALTA NIZOZEMSKA NEMČIJA POLJSKA PORTUGALSKA ROMUNIJA SLOVAŠKA ŠPANIJA ŠVEDSKA VB	CIPER ESTONIJA SLOVENIJA

Vir: Assembleia da Republica 2005, Assemblée Nationale 2005, Bunreacht Na hÉireann 2005, Chamber of deputies 2007, Constituional court of the Republic of Slovakia 2007, Corte costituzionale della Repubblica Italiana 2007, Constitutionale court of the Republic of Lithuania 2005, Costitucionale court 2003, Department for Constituional Affairs 2005, Dutch Ministry of the interior and Kingdom relations 2002, Federal

government 2000, Federal government 2007, Folketinget 2007, Hellenic Parliament 2007, International constitutional law project information 2004, Ministry for justice and home affairs 2003, Ministry of finance, department of information and technology service 2006, Nationale assembly of the Republic of Bulgaria 2007, Parliament of Finland 1999, Saeima 2007, Sejm 1997, Senat 2002, Senat 2007, Spanish senat 2007, Sveriges Riksdag 2005, The president of the Republic of Estonia 2007, Ustava RS 1991.

Institut sodelovanja aktov šefa države se je uveljavil v vseh državah članicah EU, razen na Cipru, ki ima predsedniški sistem, v Sloveniji in Estoniji (glej tabelo 5.1.3.1). Nekatere države imajo v ustavi določeno, za katera dejanja šefa države sodelovanje ni obvezen. Največkrat je to v primeru imenovanje predsednika vlade in ministrov.

5.2. OBLIKOVANJE VLADE V DRŽAVAH ČLANICAH EVROPSKE UNIJE

Oblikovanje vlade se po posameznih državah razlikuje glede na to, kdo in na kakšen način imenuje mandatarja za sestavo vlade. Povsod ima pri oblikovanju vlade večjo ali manjšo vlogo šef države, zato se največja razlika kaže v vlogi parlamenta pri oblikovanju vlade (Grad 2000: 128).

❖ PARLAMENTARNI SISTEM

Oblikovanje vlade se v sistemih z klasično funkcijo šefa države začne z imenovanjem mandatarja za sestavo vlade. V večini zahodnoevropskih držav ima šef države formalno prosto izbiro pri imenovanju mandatarja oziroma predsednika vlade, v nekaterih državah pa je šef države vezan na izid volitev (v Grčiji, Romuniji in Bolgariji je to celo zapisano v ustavi) in mora za predsednika vlade imenovati vodjo najmočnejše politične stranke. Ministre pa šef države imenuje na predlog predsednika vlade (Pogorelec 2006: 154–155).

V nekaterih državah je šef države popolnoma ali delno izključen iz postopka oblikovanja vlade. V takih sistemih je poudarjena vloga parlamenta, zato tak sistem

delno teži k enotnosti oblasti. Spremeni se razmerje med šefom države in vlado, medtem ko razmerje med vlado in parlamentom ostaja enako. Šef države je popolnoma izključen iz postopka oblikovanja vlade na Švedskem, kjer mandatarja imenuje predsednik parlamenta. Do delne izključitve šefa države iz postopka oblikovanja vlade pa pride v sistemih, ki imajo uveljavljeno konstruktivno nezaupnico (Nemčija, Španija, Madžarska, Slovenija,...) (Grad 2000: 129).

❖ **POLPREDSEDNIŠKI SISTEM**

V polpredsedniškem sistemu izvršno oblast vodita predsednik države in prvi minister skupaj. Predsednik države oblikuje vlado, imenuje prvega ministra in na njegov predlog ostale ministre, vendar pa mora spoštovati volilni izid volitev v predstavniški dom. Vlada pred začetkom dela ne potrebuje zaupnice parlamenta. Predsednik republike lahko vrže vlado, ali prisili predsednika vlade k odstopu tako, da zavrne podpisovanje aktov vlade (Pogorelec 2006: 156).

Vlada mora v parlamentarnih sistemih in polpredsedniških sistemih uživati zaupanje parlamenta, kako in s kakšno večino pa parlament izraža to podporo ločimo dva sistema (Pogorelec 2006: 156–157):

• **SISTEM IMPLICITNE INVESTITURE VLADE**

V tem sistemu vladi ni potrebno dobiti zaupnice takoj po njenem imenovanju, saj temeljijo na predpostavki, da je vlada veljavno oblikovana, če jo razglasi organ, pristojen za njeno imenovanje. Parlament lahko pokaže nezaupanje do vlade le z izglasovanjem nezaupnice. Ta sistem je uveljavljen v Franciji, VB, Danski, Finski, Avstriji, Portugalski, Nizozemski in Luksemburgu.

• **SISTEM EKSPLICITNE INVESTITURE VLADE**

V tem sistemu preverjanje podpore vladi sledi po njenem imenovanju s strani šefa države. Glasovanje se opravi o zaupnici celotni vladi. Formalno glasovanje o investituri vladi zahtevajo ustave v Belgiji, Italiji, Irskem, kjer vlada dobi podporo, če zanjo glasuje relativna večina glasov poslancev. Na Švedskem velja investitura vladi za izglasovano, če je zanjo glasovala absolutna večina vseh poslancev. V državah, ki imajo

uveljavljenj model konstruktivne nezaupnice, je zaupnica vladi izglasovana že s tem, ko je predsednik vlade izvoljen s strani parlamenta, pri čemer je potrebna absolutna večina glasov poslance.

❖ **PREDSEDNIŠKI SISTEM**

V predsedniškem sistemu je šef države nosilec predsedniške in vladne funkcije. Predsednik sam izbira ministre, ki so njemu podrejeni 'sodelavci'. Predsedniški sistem je uveljavljen na Cipru. Kjer si izvršno vejo oblasti delita predsednik države in podpredsednik države s svojimi ministri. Glede na to, da je Ciper razdeljen na turški in grški del, je predsednik države predstavlja grški del, podpredsednik pa turški del. Tako vsak imenuje in odstavlja svoje ministre.

V tabelah 5.2.1. in 5.2.2 so prikazani načini oblikovanja vlade po posameznih državah, glavna točka je predvsem prikazati pristojnosti šefa države in parlamenta pri oblikovanju vlade. Države sem razdelila na podlagi kdo ima pravico imenovati oziroma predlagati kandidata za predsednika vlade in ostale člane vlade (ministre).

Tabela 5.2.1: Imenovanje ali predlaganje predsednika vlade

Šef države imenuje predsednika vlade	Šef države predlaga predsednika vlade izvoli parlament	Predsednik parlamenta predlaga predsednika vlade, izvoli parlament	Predsednik države je predsednik vlade
AVSTRIJA BELGIJA ČEŠKA DANSKA FRANCIJA GRČIJA IRSKA ITALIJA LATVIJA LITVA LUKSEMBURG MALTA NIZOZEMSKA POLJSKA PORTUGALSKA ROMUNIJA SLOVAŠKA VB	BOLGARIJA ESTONIJA FINSKA MADŽARSKA NEMČIJA SLOVENIJA ŠPANIJA	ŠVEDSKA	CIPER

Vir: Assembleia da Republica 2005, Assemblée Nationale 2005, Bunreacht Na hÉireann 2005, Chamber of deputies 2007, Constituional court of the Republic of Slovakia 2007, Corte costituzionale della Repubblica Italiana 2007, Constitutionale court of the Republic of Lithuania 2005, Costitucionale court 2003, Department for Constitutuonal Affairs 2005, Dutch Ministry of the interior and Kingdom relations 2002, Federal government 2000, Federal government 2007, Folketinget 2007, Hellenic Parliament 2007, International constitutional law project information 2004, Ministry for justice and home affairs 2003, Ministry of finance, departmenr of information and tehnology service 2006, Nationale assembly of the Republic of Bolgaria 2007, Parliament of Finland 1999, Saeima 2007, Sejm 1997, Senat 2002, Senat 2007, Spanish senat 2007, Sveriges Riksdag 2005, The president of the Republic of Estonia 2007, Ustava RS 1991.

Tabela 5.2.2: Imenovanje, predlaganje ministrov in razrešitev ministrov

Šef države imenuje ministre na predlog predsednika vlade	Ministre imenuje parlament na predlog predsednika vlade	Razrešitev ministrov	
		Šef države na predlog predsednika vlade	Parlament na predlog predsednika vlade
AVSTRIJA BELGIJA ČEŠKA DANSKA ESTONIJA FINSKA FRANCIJA ITALIJA LITVA LUKSEMBURG MADŽARSKA MALTA NEMČIJA NIZOZEMSKA POLJSKA PORTUGALSKA ROMUNIJA SLOVAŠKA ŠPANIJA VB	BOLGARIJA SLOVENIJA ŠVEDSKA	AVSTRIJA BELGIJA ČEŠKA DANSKA ESTONIJA FRANCIJA GRČIJA IRSKA ITALIJA LATVIJA LITVA LUKSEMBURG MADŽARSKA MALTA NEMČIJA NIZOZEMSKA POLJSKA PORTUGALSKA ROMUNIJA SLOVAŠKA ŠPANIJA VB	BOLGARIJA SLOVENIJA ŠVEDSKA

Vir: Assembleia da Republica 2005, Assemblée Nationale 2005, Bunreacht Na hÉireann 2005, Chamber of deputies 2007, Constituional court of the Republic of Slovakia 2007, Corte costituzionale della Republica Italiana 2007, Constitutionale court of the Republic of Lithuania 2005, Costitutionale court 2003, Department for Constitutuonal Affairs 2005, Dutch Ministry of the interior and Kingdom relations 2002, Federal government 2000, Federal government 2007, Folketinget 2007, Hellenic Parliament

2007, International constitutional law project information 2004, Ministry for justice and home affairs 2003, Ministry of finance, department of information and technology service 2006, Nationale assembly of the Republic of Bulgaria 2007, Parliament of Finland 1999, Saeima 2007, Sejm 1997, Senat 2002, Senat 2007, Spanish senat 2007, Sveriges Riksdag 2005, The president of the Republic of Estonia 2007, Ustava RS 1991.

Do odstopa vlade ponavadi pride, ko vlada izgubi podporo v parlamentu, ji le ta izglasuje nezaupnico in vlada mora odstopiti. V Luksemburgu, Cipru, Nizozemski in VB, lahko monarh sam razreši predsednika vlade (prvega ministre) in ministre, nezaupnica parlamenta ni potrebna. Vlada v Sloveniji je pri tem nekoliko zaščitena, saj jo varuje institut konstruktivne nezaupnice. Po tem institutu mora parlament istočasno ko izglasuje nezaupnico vladi imenovati tudi novega kandidata za predsednika vlade. Če se to ne zgodi pride do razpusta parlamenta. Tudi ta institut je Slovenija prevzela od Nemčije, katera je hotela s tem okrepiti stabilnost vlade, zaradi velike vloge parlamenta, pri oblikovanju vlade. Tak namen je imela tudi Slovenija. Institut konstruktivne nezaupnice najdemo še v ustavah Belgije, Madžarske, Španije. V vseh teh državah voli predsednika vlade parlament. Ministre razreši šef države na predlog predsednika vlade. V Sloveniji pa je tudi v tem delu razrešitve vlade prišlo do posebnosti, saj ministre razrešuje državni zbor na predlog predsednika vlade. Lahko se zgodi, da državni zbor predloga predsednika vlade zavrne in posamezen minister ostane na položaju. To slabi delo predsednika vlade in s tem celotne vlade. Tudi v Bolgariji parlament razrešuje ministre.

5.3 VLOGA PARLAMENTA NA NACIONALNI RAVNI

Sodobni parlamenti imajo med seboj podobne funkcije, najpomembnejša je zakonodajna funkcija, ki pripada prvemu domu oziroma predstavniškemu telesu.

V nadaljevanju bo beseda tekla o tem, kakšna oblika parlamenta se je uveljavila v državah članicah EU in kakšna je vloga drugih domov v zakonodajnem postopku.

5.3.1 SESTAVA PARLAMENTA: ENODOMNOST ALI DVODOMNOST

Dvodomni parlament se je v 14. stoletju razvil v Angliji, kjer se je parlament razdelil na dva dela – dom lordov (House of Lords) in dom navadnih ljudi (House of Commons), domova sta predstavljala različne družbene razrede. V dvodomnem parlamentu, naj bi drugi dom omogočal bolj premišljene odločitve v parlamentu, zagotavljal večjo kontinuiteto in stabilnost oblasti ter ublažitev prevelikega vpliva strank na delovanje parlamenta, saj naj drugi dom ne bil oblikovan po strankarskem načelu. Proti dvodomnosti parlamenta govori dejstvo, da naj bi parlament predstavljal ljudstvo, saj je izraz njegove suverene volje, to pa je lahko samo voljeno telo. Prav tako predstavniško telo kot zakonodajno telo sprejema zakone, s katerimi se prejemajo družbene odločitve, ki se nanašajo na vse državljane. Zato je v 20. stoletju opazno izginjanje ali slabitev položaja drugega doma. V sodobnih ustavnih ureditvah držav sta danes vedno uveljavljena tako enodomni kot dvodomni parlament (Grad "in drugi" 1996: 106–108).

Dvodomnost parlamenta je odraz razdelitve države na federalne enote, prvi dom v zveznih državah zastopa volivce, drugi dom pa federalne enote. Razlogi za dvodomnost v državah z unitarno ureditvijo so različni, nekatere države so ohranile dvodomnost zaradi tradicije, v drugih državah drugi dom zastopa nekatere dele volilnega telesa, torej posebne družbene skupine (Grims 2006: 15).

Poznamo različne oblike dvodomnosti, med katerimi razlikujemo glede na položaj drugega doma. Položaj prvega doma je povsod enak – predstavniško telo in zakonodajni organ, drugi dom pa ima enak položaj prvemu domu ali pa je njegov položaj šibkejši. Dvodomne parlamente razdelimo na (Grad "in drugi" 1996: 108):

- **POPOLNO DVODOMNOST** – drugi dom ima enak položaj kot prvi dom parlamenta, zato sta med seboj enakopravna.
 - **NEPOPOLNO DVODOMNOST** – položaj drugega doma je šibkejši od prvega doma
- V tabeli 5.3.1.1 so države razdeljene na enodomne in dvodomne parlamente, nadalje so dvodomni parlamenti razvrščeni glede na popolno in nepopolno dvodomnost parlamentov.

Tabela 5.3.1.1: Sestava parlamenta

DVODOMEN PARLAMENT		ENODOMEN PARLAMENT
Popolna dvodomnost	Nepopolna dvodomnost	MADŽARSKA LATVIJA LUKSEMBURG MALTA ŠVEDSKA SLOVAŠKA PORTUGALSKA CIPER LITVA GRČIJA FINSKA ESTONIJA DANSKA BOLGARIJA
ITALIJA ROMUNIJA	AVSTRIJA BELGIJA ČEŠKA FRANCIJA IRSKA NEMČIJA NIZOZEMSKA POLJSKA SLOVENIJA ŠPANIJA VB	

Vir: Grims 2006: 131–133.

Bistvena značilnost za razdelitev držav na popolno in nepopolno dvodomnosti parlamentov, je vloga drugega doma v zakonodajnem postopku (Grims 2006: 33).

V tabeli 5.3.1.2 so predstavljene pristojnosti drugih domov parlamentov v zakonodajnem postopku: pravica do zakonodajne iniciative, pravica do vlaganja amandmajev k zakonom in pristojnosti v postopku spreminjanja ustave. Za navedena države je značilno, da sprememba ustave brez soglasja drugega doma parlamenta ni mogoča, za Irsko pa je značilno, da je z ustavo določeno, da mora biti v postopku

spreminjanja ustave pridobljeno tudi stališče drugega doma. Ustava Irske dopušča, da pride do spremembe ustave, tudi v nasprotju s stališčem drugega doma (Grims 2006: 34–35).

Tabela 5.3.1.2: Pristojnosti drugih domov v zakonodajnem postopku in postopku spreminjanja ustave

Pravica do zakonodajne iniciative	Pravica do vlaganja amandmajev k zakonom	Pristojnosti v postopku spremembe ustave
AVSTRIJA BELGIJA ČEŠKA FRANCIJA IRSKA ITALIJA NEMČIJA POLJSKA ROMUNIJA SLOVENIJA ŠPANIJA VB	AVSTRIJA BELGIJA ČEŠKA FRANCIJA IRSKA ITALIJA NEMČIJA POLJSKA ROMUNIJA ŠPANIJA VB	AVSTRIJA BELGIJA ČEŠKA FRANCIJA IRSKA (Samo procesno) ITALIJA NEMČIJA NIZOZEMSKA POLJSKA ROMUNIJA ŠPANIJA VB

Vir: Grims 2006: 131–133.

Kljub temu, da imata popolno dvodomnost parlamenta samo Italija in Romunija vidimo, da se tudi ostali parlamenti močno približujejo popolni dvodomnosti parlamenta, saj imajo pristojnosti tako v zakonodajnem postopku kot v postopku spreminjanja ustave. Izjema je le Slovenija, v kateri ima drugi dom pravico le do zakonodajne iniciative in Nizozemska, kjer drugi dom parlamenta nima nobenih pristojnosti v zakonodajnem postopku, ima pa pristojnosti v spreminjanju ustave.

5.4. NACIONALNI PARLAMENTI NA RAVNI EVROPSKE UNIJE

5.4.1 SPLOŠNO O EVROPSKI UNIJI

Ustanovitveni kamen Evropske skupnosti (ES) je "položil" francoski zunanji minister Robert Schuman z deklaracijo, sprejeto 9. maja 1950, katere rezultat je bila Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), ki je bila podpisana leta 1951 v Parizu (Pariška pogodba), v veljavo pa je stopila leta 1952. Ustanoviteljice in podpisnice pogodbe so bile Belgija, Nemčija, Francija, Italija, Luksemburg in Nizozemska. Z Rimsko pogodbo, ki je bila sprejeta 25. marca 1957 in je v veljavo stopila leta 1958, je bila ustanovljena Evropska gospodarska skupnost (EGS) (Borchardt v Ferfila 2001: 332–333). Istočasno z Rimsko pogodbo, je bila podpisana Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM) (Ferfila 2007: 64).

S prvimi tremi pogodbami je bil ustanovljen sistem skupnega odločanja o premogu, jeklu, jedrski energiji in drugih sektorjih gospodarstva držav članic. Ker je EGS postopoma prevzemala številne druge naloge, se je preimenovala v EU. Pogodba o EU oziroma pogodba iz Maastrichta, ki je bila sprejeta leta 1991, v veljavo je stopila 1993, je naziv skupnosti spremenil v EU (Ferfila 2007: 64). S Maastrichtsko pogodbo so države članice želele doseči več kot zgolj gospodarsko skupnost. Evropa se je začela razvijati v smeri postopne politične združitve. Glavna ideja Maastrichtske pogodbe je, da EU ne sme biti zgolj gospodarska skupnost, ampak da je treba zgraditi politično unijo. Razvoj EU se je nadaljeval z Amsterdamsko pogodbo, ki je bila sprejeta 2. oktobra 1997, v veljavo pa je stopila 1. maja 1999. Z Amsterdamsko pogodbo so bile dopolnjene in spremenjene določbe Maastrichtske pogodbe o EU. Amsterdamska pogodba predstavlja podlago za močno in učinkovito EU, ki je blizu svojim državljanom in si prizadeva za sprejem novih držav članic⁷.

⁷Povzeto po: Kruschitz (2001): *Evropska unija in njeni cilji*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

5.4.2 INSTITUCIJE ODLOČANJA V EVROPSKI UNIJI

Najpomembnejše institucije odločanja na ravni EU so: Evropski parlament (EP), Evropska komisija (Komisija) in Svet EU (Svet). Pravila in postopki odločanja so določeni v pogodbah, nov zakon mora temeljiti na določenem členu pogodbe, ki se imenuje pravna praksa predloga in določa, kateri zakonodajni postopek je potrebno uporabiti (Ferfila 2007: 65).

Trije glavni postopki so (Ferfila 2007: 66–67):

- **POSVETOVANJE** – v tem postopku se Svet posvetuje s EP, ki predlog komisije zavrne, odobri ali zahteva spremembe. Komisija preuči predlagane spremembe EP, če jih sprejme, pošlje Svetu spremenjen predlog. Svet nov predlog sprejme ali spremeni, sprememba mora biti soglasna;
- **PRIVOLITEV** – pred sprejetjem pomembnih odločitev mora Svet pridobiti soglasje EP. Postopek je enak postopku posvetovanja, s to razliko, da EP odločitve ne more spremeniti, lahko jo le zavrne;
- **SOODLOČANJE** – EP si enakopravno s Svetom deli zakonodajna pooblastila. Če se Svet in EP ne strinjata, predložita zakonodajni predlog spravnemu odboru, ki ga sestavlja enako število obeh institucij. Ko se odbor dogovori, predlog pošlje Svetu in EP, da sprejmeta predlog.

❖ EVROPSKI PARLAMENT

Izvolijo ga državljani EU, saj le-ta izraža demokratično voljo državljanov EU in zastopa njihove interese v razmerju z drugimi institucijami EU (Ferfila 2007: 69). EP je varuh evropskih interesov in zaščitnik državljanskih pravic. Ena od pomembnih nalog EP je vzdrževanje povezav z nacionalnimi parlamenti držav članic EU z rednimi srečanji med parlamentarnimi govorniki, predsedniki in med parlamentarnimi odbori parlamentov držav članic (Kruschitz 2002: 443).

Najpomembnejše pristojnosti EP so (Kruschitz 2002: 444–446):

- **LEGISLATIVNA (ZAKONODAJNA) PRISTOJNOST**

Sprva je Rimska pogodba EP namenjala le posvetovalno nalogo. Komisija je pripravljala predloge, Ministrski svet pa je sprejemal zakonodajo. Kasneje so razne pogodbe širile vpliv EP pri dopolnjevanju in sprejemanju predpisov. Danes si EP in Svet delita pristojnosti odločanja na različnih področjih. EP ima možnost izboljšanja predlaganih predpisov Komisije z amandmaji. Pristojnost odločanja se v enakem obsegu deli med EP in Svetom, zato morata besedilo predpisa potrditi oba organa. Če do sporazuma ne pride, lahko EP predlog zavrne in s tem prepreči njegov sprejem.

- **PRISTOJNOSTI SPREJEMANJA PRORAČUNA**

EP odobri vsakoletni sprejem proračun EU. Proračunski postopek EP dovoljuje predlaganje sprememb in dopolnitve izhodiščnega predloga proračuna, ki ga pripravi Komisija, prav tako to velja v razmerju stališč, ki jih glede tega vprašanja zavzamejo države članice EU v Svetu. EP lahko v primeru, če ne upoštevajo njegovih zahtev zavrne sprejem proračuna.

- **KONTROLA NAD IZVRŠNO VEJO OBLASTI**

Izvršna oblast znotraj EU se deli med Komisijo in Ministrski svetom. EP opravlja politično kontrolo načinov izvajanja javnih politik EU.

EP daje prioriteto vzdrževanju povezav z nacionalnimi parlamenti držav članic EU, saj se parlamentarni govorniki, predsedniki in parlamentarni odbori držav članic redno srečujejo.

❖ EVROPSKA KOMISIJA

Predstavlja skupni interes in je neodvisna od nacionalnih vlad (Ferfila 2007: 78). Komisija pripravlja pobude za oblikovanje javnih politik EU. Naloga Komisije je zavarovanje prostega pretoka blaga, storitev, kapitala in ljudi. Zagotoviti mora, da so koristi združevanja uravnoteženo razporejene med državami članicami in različnimi regijami EU (Kruschitz 2002: 463).

Komisija izvaja tri glavne funkcije (Kruschitz 2002: 464–465):

- **ZAKONODAJNA INICIATIVA**

Preden izda osnutek predpisa izvede usklajevanje in razpravo s predstavniki vlad, industrijskih združenj, sindikatov, interesnih skupin in tehničnimi strokovnjaki. Pri pripravi predlogov upošteva načelo subsidiarnosti in daje pobude za sprejemanje predpisov na področjih, kjer je EU bolj učinkovita za izvajanje določenih dejanj. Komisija ima tudi zakonodajno iniciativo, saj se vsak postopek začne z njenim predlogom.

- **VARUH USTANOVITVENIH POGODB**

Skrbi za pravilno uveljavljanje evropskih predpisov in zagotovi vsem evropskim državljanom korist od združevanja.

- **IZVRŠNO TELO EU**

Komisija je odgovorna za implementacijo in upravljanja izvajanja javnih politik (na primer letni proračun EU). Kljub temu, da ima pravico do iniciative ne sprejema glavnih odločitev o prioriteti in javnih politik EU.

❖ SVET EVROPSKE UNIJE ALI MINISTRSKI SVET

Svet EU sestavljajo ministri držav članic EU. V Svetu države članice EU sprejemajo predpise, določajo politične cilje, koordinirajo svoje nacionalne javne politike in rešujejo različne probleme, s katerimi se soočajo pri urejanju odnosov med državami in institucijami. Svet ima značilnosti nadnacionalne in medvladne organizacije, ki odloča o zadevah s kvalificirano večino glasov ali s soglasjem vseh držav članic (Kruschitz 2002: 447–448).

Naloge Sveta so (Ferfila 2007: 74):

- sprejemanje evropske zakonodaje – skupaj s EP na številnih področjih politike,
- usklajevanje širših gospodarskih in socialnih politik držav članic,
- sklepanje mednarodnih sporazumov med EU in drugimi državami ali mednarodnimi organizacijami,
- potrjevanje proračuna EU, skupaj z EP,
- razvoj skupne zunanje in varnostne politike, ki jih začrta Evropski svet,

- usklajevanje sodelovanja med nacionalnimi sodišči in policijskimi organi v kazenskih zadevah.

Države članice imajo v Bruslju svoja nacionalna predstavništva, katera vodijo šefi stalnih predstavništev. Odbor, ki dela v okviru Sveta na tem področju, se imenuje COREPER, katerega glavna naloga je reševanje zadev tako, da se na ministrski ravni odločanja znajdejo samo tista vprašanja, ki so najtežavnejša in vsebinsko občutljiva. COREPER-ju poročajo razna delovna telesa Sveta in strokovnjaki, ki pripravljajo natančne obravnave in analize predlogov, ki jih pripravi Komisija (Kruschitz 2002: 451).

5.4.3 VLOGA NACIONALNIH PARLAMENTOV V USTANOVITVENIH POGODBAH

V evropskem prostoru je proces evropskega povezovanja potekal na podlagi usmeritev izvršnih teles in interesnih skupin posameznih držav, manj ali nič pa njihovih predstavniških teles (Zajc 2002: 669), zato so nacionalni parlamenti imeli v tem procesu drugorazredno vlogo in so redko vplivali na nacionalne strategije in oblikovanje evropske politike (Agh v Zajc 2002: 670).

Nacionalni parlamenti niso imeli možnosti, da bi neposredno vplivali na sprejemanje skupnih ukrepov in zakonodaje, saj nobena institucija v EU ni bila dolžna se posvetovati z nacionalnimi parlamenti, in le ti niso bili dolžni dati soglasja h ukrepom sprejetim v EU. Tako je vloga nacionalnih parlamentov zgolj posredna, saj lahko povečajo svojo vlogo pri odločanju preko svojih ministrov, ki sodelujejo pri odločanju v Svetu (Zajc 2002: 670–671).

Položaj nacionalnih parlamentov v sodelovanju v zadevah EU so poskušale izboljšati naslednje pogodbe:

❖ MAASTRICHTSKA POGODBA

Po Šabiću (2005: 139–141) je vlogo nacionalnih parlamentov na ravni EU priznala šele Maastrichtska pogodba, saj predhodne pogodbe, ki so uveljavile EU, niso vsebovale

nobenih določil v zvezi z nacionalnimi parlamenti. Maastrichtska pogodba izpostavlja vlogo nacionalnih parlamentov v EU z deklaracijo številka 13 in deklaracijo številko 14. Prva deklaracija govori o "Vlogi nacionalnih parlamentov v EU", ki spodbuja vse države članice z večji vključenosti nacionalnih parlamentov v aktivnosti EU. Vlade morajo pravočasno posredovati nacionalnim parlamentom v informacijo in obravnavo zakonodajne predloge Komisije. Druga deklaracija (Konferenca parlamentov) pa predvideva skupna srečanja EP in nacionalnih parlamentov, na katerih bi obravnavali vprašanja v zvezi z EU. Deklaracija poudarja, da ne posegajo v pristojnosti Evropskega parlamenta ali nacionalnih parlamentov.

❖ AMSTERDAMSKA POGODBA

Naslednja pogodba, ki je skušala izboljšati položaj nacionalnih parlamentov v zadevah EU, je Amsterdamska pogodba, oziroma priložen Protokol številka 13 (Vloga nacionalnih parlamentov v EU). Protokol je sestavljen iz dveh delov:

- V prvem delu je opredeljeno informiranje nacionalnih parlamentov. V povezavi s to točko mora Komisija vse svoje predloge in dokumente, ki so vključeni v širšo razpravo, dostaviti nacionalni parlamentov (Vos 2005: 13). Komisija mora pravočasno posredovati zakonodajne predloge državam članicam, ki jih nato predajo svojim parlamentom. Protokol določa, da mora med vložitvijo zakonodajnega predloga Komisije in dnem, ko je predlog uvrščen na dnevni red Sveta in EP, preteči šest tednov. V izjemnih primerih, ki morajo biti ustrezno utemeljeni, pa določila ni treba upoštevati (Šabič 2005: 129–130).
- Drugi del protokola opredeljuje status in mandat Konference parlamentarnih odborov za zadeve EU (COSAC). COSAC lahko naslovi na EP, Svet in Komisijo prispevke v zvezi z osnutki pravnih besedil, ki so jih podale države članice in prispevke v zvezi z zakonodajno dejavnostjo EU, ko gre za izvajanje načela subsidiarnosti. Stališča COSAC ne zavezujejo ali prejudicirajo stališč nacionalnih parlamentov (Šabič 2005: 130).

Leta 2002 so na zasedanju COSAC–a v Kopenhagnu sprejeli t.i. kopenhaške smernice sodelovanja med vladami in nacionalnimi parlamenti na področju EU zadev. Vlade naj bi skrbale o pravočasni obveščenosti svojih parlamentov o vseh zakonodajnih predlogih

in predlogih aktov v zadevah EU, vlade imajo tudi možnost , da do teh predlogov izrazijo svoje stališče (Čebular 2005: 314–315).

❖ **POGODBA IZ NICE**

Sprejeta je bila leta 2001 in je v posebni deklaraciji kot eno od prioritet opredelila vlogo nacionalnih parlamentov v bodoči institucionalni zgradbi EU. Omenjena razprava se je odvijala v okviru Konvencije o prihodnosti EU, kjer so bili neposredno zastopani predstavniki nacionalnih parlamentov (Čebular 2005: 312).

❖ **LAKENSKA POGODBA**

Sprejeta je bila 14/15. decembra 2001. V tej pogodbi so se države članice zavezale, da bodo sprožile razpravo o prihodnosti EU (Šabič 2005: 143).

❖ **POGODBA O USTAVI ZA EVROPO**

Je bila sprejeta 18. junija 2004, podpisana 29. oktobra 2004, ni pa še v veljavi, saj je potrebna ratifikacija s strani vseh držav članic EU. Osnutek je velik napredek glede na prejšnje stanje, ker daje nacionalnim parlamentom konkretne spodbude in pristojnosti za aktivno spremljanje evropske zakonodaje ter sodelovanje v procesu odločanja v EU (Šabič 2005: 144).

O vlogi nacionalnih parlamentov v EU je razpravljala Konvencija za pripravo nove evropske ustave, katera je uspela podariti vlogo nacionalnih parlamentov glede na zakonodajne pristojnosti evropskih institucij. Vloga nacionalnih parlamentov se je s tem izboljšala, vseeno pa je različna od zakonodajne vloge institucij EU. Nacionalni parlamenti so pridobili močnejši vpliv na odločanje na ravni EU, nimajo pa veta na sprejeto EU zakonodajo (Zajc 2005: 109).

Protokola, ki sta dodana k osnutku Pogodbe o ustavi za Evropo sta:

- *PROTOKOL O VLOGI NACIONALNIH PARLAMENTOV V EU*⁸

Glavni del Protokola o vlogi nacionalnih parlamentov v EU je posvečen temu, kako in kdo mora obveščati nacionalne parlamente v zadevah EU. Protokol določa:

- Dokumente o posvetovanju Komisije ob objavi, Komisija neposredno posreduje nacionalnim parlamentom. Posreduje letni zakonodajni program in druge instrumente zakonodajnega načrtovanja ali politične strategije istočasno kot jih posreduje EP in Svetu (1. člen).
- Osnutki evropskih zakonodajnih aktov, ki se pošiljajo EP in Svetu, se posredujejo nacionalnim parlamentom. EP osnutke evropskih zakonodajnih aktov, ki jih sam predloži neposredno pošlje nacionalnim parlamentom. Osnutke evropskih zakonodajnih aktov, ki jih predpiše skupina držav članic, Sodišče, Evropska centralna banka, Evropska investicijska banka pošlje nacionalnim parlamentom Svet (2. člen).
- Nacionalni parlamenti lahko predsednikom EP, Sveta in Komisije pošljejo obrazloženo mnenje o tem, ali osnutek evropskega zakonodajnega akta upošteva načelo subsidiarnosti⁹ in sorazmernosti (3. člen).
- Od dne, ko je nacionalnim parlamentom dostopen osnutek evropskega zakonodajnega akta v uradnih jezikih EU in dnem, ko je uvrščen na začasni dnevni red Sveta zaradi njegovega sprejetja ali sprejetja stališč po zakonodajnem postopku more preteči rok šestih tednov. Izjeme so možne v nujnih primerih, ki se utemeljujejo v aktu ali stališčih Sveta (4. člen).
- Dnevni red in rezultati sej Sveta, vključno z zapisniki sej, na katerih je Svet razpravljajal o osnutku evropskega zakonodajnega akta se neposredno pošljejo nacionalnim parlamentom in vladam držav članic (5. člen).
- Če namerava Svet uporabiti prvi ali drugi odstavek IV–444. člena ustave, so nacionalni parlamenti o nameri obveščeni najmanj šest mesecev pred sprejetjem evropskega sklepa (6. člen).

⁸Povzeto po: Uradni list EU (2004b): *Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU*. Uradni list EU št.C 310/207. Dostopno na http://www.eur_lex.europa.eu/Lex/UriServ/site/sl/oj/2004/c_310/c_31020041216S102070209.pdf (25. maj 2007).

⁹ Načelo subsidiarnosti določa, da na področju javnih politik, ki jih lahko zadovoljivo urejajo nacionalne države same, ni potrebe po tem, da se jih ureja na ravni EU, razen, če to lahko stori bolje (Vos 2005: 14).

- Računsko sodišče posreduje letno poročilo v vednosti nacionalnih parlamentov istočasno kot Evropski parlament in Svet (7. člen).
- Če nacionalni parlament ni enodomen, se 1–7 člen tega protokola uporablja za vse domove, ki sestavljajo parlament (8. člen).

Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU nadgrajuje vlogo nacionalnih parlamentov, ki sta jo vzpostavili Maastrichtska in Amsterdamska pogodba. Določila o obveščanju o dejavnosti EU so jasnejša, nabor informacij, ki jih nacionalni parlamenti morajo dobivati je širši in nacionalni parlamenti so bolj vključeni v proces odločanja, ko gre za razvoj integracije. Ima pa protokol tudi pomanjkljivosti, ker določbe protokola predstavljajo le okvir, ki nacionalnim parlamentom omogoča dejavnejše spremljanje in nadzor delovanja EU, zato je zelo pomembna dobra organiziranost in komunikacija med parlamenti držav članic ter nacionalnimi parlamenti in EP (Šabič 2005: 138–139).

- *PROTOKOL O UPORABI NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI*¹⁰

Protokol številka 2 govori o načelu subsidiarnosti in sorazmernosti. V členih od 5–8 je zapisano:

- Osnutki evropskih zakonodajnih aktov se utemeljujejo glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Vsak osnutek mora vsebovati podrobno izjavo, ki omogoča oceno njegove skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Izjava mora vsebovati podatke o predvidenih finančnih učinkih osnutka in razloge za zaključek, da se lahko cilj EU uresniči na ravni EU (5. člen).
- Nacionalni parlamenti ali posamezni dom parlamentov, lahko v šestih tednih od datuma posredovanja osnutka predsednikom EP, Sveta in Komisije pošlje obrazloženo mnenje, ki vsebuje razloge, da osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti (6. člen).
- EP, Svet in Komisija, skupina držav članic ali druge evropske institucije, upoštevajo mnenja nacionalnih parlamentov. Vsak nacionalni parlament ima dva glasova, če je le ta dvodomen, vsak dom po en glas in če mnenja o neskladnosti osnutka

¹⁰Povzeto po: Uradni list EU (2004a): *Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti*. Uradni list EU št.C 310/207. Dostopno na http://www.eur_lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2004/c_310/c_31020041216S102070209.pdf (25. maj 2007).

predstavljajo ena tretjina ali več glasov se osnutek ponovno preuči. Po tem Komisija oziroma predlagatelj odloči ali bodo osnutek ohranili, spremenili ali umaknili z utemeljitvijo (7. člen).

- Sodišče EU je pristojno za odločanje o tožbah zaradi kršitve načela subsidiarnosti v evropskih zakonodajnih aktov, ki jih vloži država članica (8. člen).

Vloga nacionalnih parlamentov je bila z osnutkom Pogodbe o ustavi za Evropo pomembno izboljšana, saj jim omogoča, da se seznani z vsebino, obsegom in učinkom vsakega predloga evropskega akta in nadzorujejo njegovo obravnavo. Nacionalni parlamenti imajo tako močnejši vpliv na odločanje na ravni EU, vendar pa nimajo veta na sprejeto zakonodajo. (Zajc 2005: 109–110).

5.4.4 ODLOČANJE NACIONALNIH PARLAMENTOV V EVROPSKI UNIJI

Nacionalni parlamenti se na ravni EU v zadevah, ki se odločajo v institucijah soočajo s problemom, ki ga imenujemo demokratični primanjkljaj, saj imajo nacionalni parlamenti omejeno možnost nadzora nad vladaми v zadevah, ki so prenesene na odločanje na ravni EU. Demokratični primanjkljaj označuje razkorak med prenosom pristojnosti za odločanje na naddržavne institucije EU in ne dovolj jasni odločitvi kdo je subjekt, ki naj bi izvajal demokratični nadzor nad institucijami, ki odločitve sprejemajo (Krašovec 2006: 57).

Zajc (2005: 111–112) meni, da nacionalni parlamenti ohranjajo v EU pomembno vlogo z opravljanjem različnih funkcij:

- legitimacijske, reprezentativne in druge funkcije, formalne in neformalne, na katere je vplival razvoj znotraj EU,
- zakonodajna funkcija, saj imajo priložnost sodelovati na določenih zakonodajnih področjih,
- kontrolna funkcija oziroma funkcija nadzora nad vlado, saj imajo nacionalni parlamenti na razpolago vsa sredstva nadzora, vključno s tistimi, ki vsebujejo sankcije zoper posamezne ministre ali vlado v celoti. Klasična kontrola nad vlado se pomembno dopolnjuje ali nadomešča z novo funkcijo, funkcijo sodelovanja pri

pripravi stališč, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju in v postopkih oblikovanja odločitev na ravni EU.

Nacionalni parlamenti so z Maastrichtsko pogodbo, Amsterdamsko pogodbo in neuveljavljeno Pogodbo o Ustavi za Evropo pridobili večjo moč za nadzor svojih vlad pri odločanju na evropski ravni. Izboljšano medparlamentarno sodelovanje je omogočilo več sredstev za pridobivanje informacij. Dejavniki za povečanje vplivanja nacionalnih parlamentov na vlade, izhajajo iz dostopnosti do informacij in časovne omejenosti, iz sposobnosti parlamentov, da svoje vlade obvezujejo pri zastopanju njihovih stališč v Svetu ministrov. Iz tega pa izhajajo tri komponente od katerih je odvisen vpliv nacionalnih parlamentov na vlade v zadevah EU:

❖ OBSEG PARLAMENTARNEGA NADZORA

Je odvisen od vrste in količine dokumentov, ki jih vlade posredujejo parlamentom in zmožnosti parlamentov, da pregledajo in analizirajo te dokumente. Ta proces poteka v dveh stopnjah. Prva je posredovalna, saj nekateri parlamenti od vlad ne dobivajo vseh dokumentov, ki so v delovni pristojnosti različnih delovnih teles in institucij. Razlog za to so bolj restriktivne vlade pri posredovanju informacij. Druga stopnja je razpolaganje nacionalnih parlamentov s pridobljenimi dokumenti, ki so stvar parlamentarne presoje. Pri tem je pomembno, kakšna sredstva imajo parlamenti za obdelavo dokumentov, kakšen obseg znanja imajo za analizo dokumentov ter kako sposobni so parlamenti posredovati podatke naprej. Zaradi količinske preobremenitve in premajhne strokovne podpore in premalo razpoložljivega časa, se parlamenti pogosto srečujejo s problemom predelave informacij (Travers 2002: 21).

❖ ČASOVNOST PARLAMENTARNEGA NADZORA

Zaradi postopka sodelovanja, ki daje pravico EP, da potrjuje odločitve Komisije in zaradi narave procesa odločanja v Svetu je zelo pomembno, da so parlamenti na tekočem s spremembami. Rok šestih tednov, določen v Protokolu o vlogi nacionalnih parlamentov je koristen pri spremembah, ki se odvijajo na dnevnem redu Sveta. Hitreje ko parlamenti dobijo zakonodajni predlog, več časa imajo za njegovo analizo. Zgodnje

zagotavljanje informacij pomembno vpliva na učinkovitost aktivnost in vplivanje na vlade v procesu EU odločanja. Oviro pri tem predstavlja tudi prevajanje dokumentov, ker ta postopek zelo skrajša čas, ki je na voljo za analizo informacij, s širjenjem EU, pa se ta problem še povečuje. H krajšanju časa za analizo dokumentov in s tem k manjšanju učinkovitosti pa prispeva tudi notranja sestava parlamentov. Razlike obstajajo tudi med parlamenti, katerih stališča so za vlado obvezujoča, saj so vlade dolžne spoštovati časovni okvir, v katerem parlamenti lahko uspešno preučijo zakonodajne predloge in podajo obvezujoče stališče vladi. Pomembni pa so tudi sestanki akterjev vpletenih v proces analiziranja zakonodajnih predlogov, oziroma pogostost sestajanja Odbora za zadeve EU. Pomembnost rednih sestankov odbora zagotavljajo večjo učinkovitost (Travers 2002: 26).

❖ UČINEK PARLAMENTARNEGA NADZORA

Pomembno vlogo pri vplivanju nacionalnih parlamentov na odločanje v EU ima razmerje med parlamentom in vlado oziroma stopnja do katere ima parlament možnost obvezati vlado, da zastopajo njegova stališča na srečanjih Sveta. Nadzor parlamenta nad vlado se lahko razlikuje glede na to, ali gre za neformalne dogovore ali vladi izrazijo svoja stališča z obvezujočimi posledicami. Razlike se pojavijo na različnih področjih za katere so parlamenti pristojni, saj se med parlamenti razlikujejo dejanske pristojnosti pri odločanju o zadevah medvladnega značaja. Vendar pa tudi, ko parlamenti neposredno obvezujejo svoje vlade, morajo srečanja ministrov potekati v duhu pogajanj, zato je potreben maneverski prostor za pogajanja ministrov, kljub zavezujočim stališčem nacionalnih parlamentov. Po drugi strani, je pomembno, da vlade spoštujejo stališča parlamentov, saj imajo parlamenti moč odstaviti vlado (Travers 2002: 26).

Glede na vpliv nacionalnih parlamentov na vlade Maurer (v Travers 2002: 27) predlaga tri tipe nacionalnih parlamentov:

- parlamente, ki posedujejo veliko moč pri oblikovanju politik na ravni EU in, ki temeljijo na pravici do veta in možnost spreminjanja v procesu oblikovanja zakonodajnih predlogo,
- parlamente, ki posedujejo zmerno moč pri oblikovanju politik na ravni EU, nimajo pa pravice do veta,

- parlamente, ki imajo malo ali nič moči pri oblikovanju politik na ravni EU, nimajo pravice do veta in ne pravice do spreminjanja zakonodajnih predlogov. V to skupino lahko uvrstimo Irsko, Belgijo, Luksemburg, Italijo, Španijo, Portugalsko in Grčijo.

Zajc (2002: 671) pravi, da so zato nacionalni parlamenti za dogovarjanjem med njimi in vladami o zadevah EU razvili dva načina:

- predhodni nadzor operativnega delovanja vlade v pogajanjih z EU (nordijski parlamenti-švedska, Danska, Finska),
- poudarek na poodločitvenim kontrolnim mehanizmom (VB).

Prvi način je nacionalnim parlamentom prinesel okrepljen položaj v razmerju do vlade.

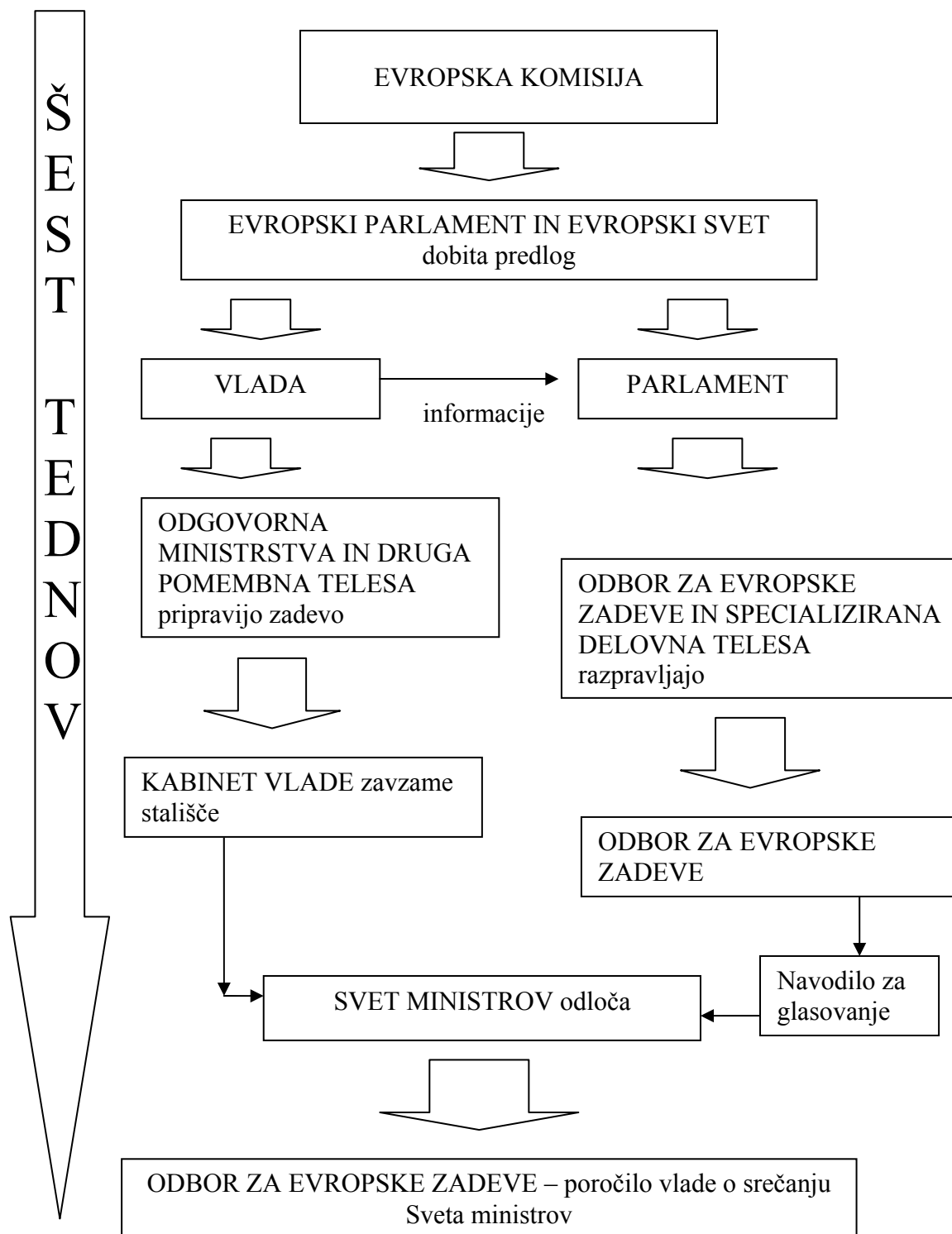
Novejše članice pa so skušale uveljaviti oba načina in sicer na naslednje načine:

- plenarna raven razprav o vseh zadevah EU in hkrati obveščanje javnosti, ki naj bi nadzorovala odnose do EU,
- parlamentarna delovna telesa obravnavajo področja oblikovanja politik EU in obveščajo o delu posameznih ministrov,
- Komisija za evropske zadeve zagotavlja pregled nad celotnim dogajanjem odnosov z EU,
- neposredno vplivanje na oblikovanje politik (neposredno vzpostavljanje stikov z EP).

Vehar (2002: 6) pravi, da nacionalni parlamenti na ravni EU delujejo s pripravo in izvajanjem prava EU pri primarni zakonodaji (ustanovitvene pogodbe in pristopne pogodbe) in pripravi sekundarnih aktov, z izvajanjem političnega nadzora nad stališči, ki jih zagovarja vlada v Svetu EU in z vzpostavljanjem različnih oblik sodelovanja z nacionalnimi parlamenti drugih držav članic. Prav tako je v poslovniku EP določeno, da mora le ta redno obveščati nacionalne parlamente držav članic o svojem delu.

Vehar (2003: 11) meni, da je v interesu vlade, da se nacionalni parlament kot zakonodajni organ opredeli do 'evropskih' aktov, ki bi sicer spadali v njeno pristojnost, saj bi s tem vladi, ki sodeluje v Svetu EU s svojim stališčem dali demokratični mandat, za njeno delovanje.

Slika 5.4.4.1: Pregled EU zakonodajnega postopka na nacionalni ravni



Vir: Raunio v Travers 2002: 20

5.4.5 NADZOR NACIONALNIH PARLAMENTOV NAD VLADAMI

Parlamenti držav članic so odgovorili na izzive "večnivojskega" odločanje o EU z vzpostavljanjem novih institucionalnih struktur z namenom, da bodo lažje nadzorovali in vplivali na vlade v zadevah EU. Ustanovili so odbore, ki se ukvarjajo z zadevami EU, uveljavilo pa se je tudi povezovanje z drugimi nacionalnimi parlamenti (Maurer in Wessels 2001: 15).

V večini držav članic EU ima Odbor za evropske zadeve glavno besedo pri nadzoru in vplivu na odločitve, ponekod pa pri tem sodelujejo še matična delovna telesa. V zvezi s potrebo po dogovarjanju med nacionalnimi parlamenti in vladami o zadevah EU, sta se razvila dva modela¹¹ nadzora nacionalnih parlamentov nad svojimi vladami:

❖ NA OSNOVI DOKUMENTOV (on document based model)

Ta model se osredotoči na analizo dokumentov zadev EU v zgodnji fazi odločevalskega procesa in opredeli tiste dokumente, ki so pomembni in potrebni za nadaljnji nazor. To analizo opravijo Odbori, ki so odgovorni za spremljanje dokumentov, in podajo mnenje o političnih in zakonskih pomembnostih dokumentov in odločajo o tem, kateri dokumenti so potrebni posebne pozornosti.

Države s tem modelom ponavadi omejujejo ministre pri odločanju, saj le-ta ne sme pristati na zakonodajne predloge v Svetu, preden se na nacionalni ravni ne opravi analiza zakonodajnega predloga. Tak model so prevzele VB, Irska, Francija, Češka, Nizozemska, Malta in Italija.

❖ MANDATNI SISTEM (mandating system)

Mandatni sistem imajo uveljavljen Danska, Estonija, Finska, Slovaška, Latvija, Litva, Poljska, Slovenija in Švedska. Mandatni sistemi se med seboj razlikujejo glede na obstoj delovanja (scope), čas delovanja (timing) in vezanost do vlade (binding character). Vse tri oblike omogočajo delovnim telesom za evropske zadeve pomemben

¹¹ Povzeto po: COSAC (2007): *Scrutiny of EU matter in National parliaments. Models of scrutiny in National parliaments*. Dostopno na: <http://www.cosac.eu/en/info/scrutiny/scrutiny> (10. november 2007).

vpliv na odločitve, ki jih vlade sprejemajo v Svetu ministrov. Mandati se podeljujejo tik preden se odločitve sprejemajo v Svetu. Na teh srečanjih Odbori pristojne ministre seznani s stališčem parlamenta do EU zadev, ki jih morajo zavzeti v Svetu. Danska vlada je v celoti vezana na mnenje parlamenta in mu mora pri glasovanju na seji Sveta slediti. V parlamentu Finske in Litve pa se mandat podeljuje že na začetku, ko Svet šele pregleduje zakonske predloge. V večini nacionalnih parlamentov s tem sistemom so mandati dani vladam in so politično vezani in opazovani od vlad. Na Finskem, Madžarskem in Poljski vlade lahko odstopijo od mandata pod posebnimi okoliščinami, vendar morajo svojo odločitev obrazložiti. V Avstriji je minister vezan na položaj parlamenta. Vlada lahko odstopa od mnenja parlamenta zaradi tehtnega razloga. O tem razpravlja pred parlamentom, in če po razpravi vlada še vedno želi odstopiti od mnenja parlamenta, mora le-tega obvestiti o svoji odločitvi. Slovenska vlada prav tako mora upoštevati mnenja Odbora oziroma državnega zbora, vendar pa se lahko pod posebnimi okoliščinami odloči drugače, če ni možno izpeljati oziroma uresničiti stališča državnega zbora ali pa zakonodajni predlog ni v nacionalnem interesu Slovenije. V tem modelu ločimo parlamente, ki sistematično podeljujejo mandate vladam. Vlade pa so dolžne predstaviti pogajalsko izhodišče Odborom o vseh delih zakonodajnega predloga, ki so sprejeti v Svetu. In parlamente, ki možnost mandata uporabijo le občasno. Tu se zakonodajni predlogi dajo na dnevni red Odbora, le če to zahteva vlada ali člani odbora.

5.4.6 VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor je Pogodbo o pristopu Slovenije k EU ratificiral 28. januarja 2004. 1. maja 2004, pa je Slovenija postala članica EU in s tem prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na EU in njene organe. Državni zbor je od začetka pogajanj za pridružitve Slovenije EU aktivno sodeloval z vlado in nadziral celoten proces, razpravljal in potrjeval je pogajalska izhodišča na posameznih področjih (Krašovec 2006: 280).

5.4.6.1 SPREMEMBE PRAVNIH AKTOV

Državni zbor je tudi vnesel določene spremembe v pravne akte, ustavo, sprejel je nov Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU ter dopolnil poslovnik državnega zbora, te spremembe so bile nujne, da državni zbor ni izgubil

nadzora nad vlado v zadevah EU, ter, da lahko sodeluje pri sprejemanju pravnih aktov in odločitev v EU.

❖ USTAVNO DOPOLNILO

Zaradi zavedanje o pomembnosti aktivne vloge zakonodajnega organa v pogajanjih o zadevah EU, je bilo leta 2003 v ustavi RS dodano ustavno dopolnilo, ki je določilo temeljna razmerja med nacionalnim političnim sistemom in nadnacionalnim političnim sistemom EU. Posebno ustavno dopolnilo opredeljuje vlogo parlamenta v novih okoliščinah (Fink – Hafner in Lajh 2005: 81).

Ustavno dopolnilo¹², dopušča prenos izvajanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije pod dvema pogojem:

- da, mednarodne organizacije temeljijo na upoštevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države,
- da, mednarodne pogodbe, s katerim je ta prenos opravljen ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino. Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe lahko državni zbor razpiše referendum,
- v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Razmerja med vlado in zakonodajno oblastjo so podrobno razčlenjena v Zakonu o sodelovanju med državnim zborom in vlado o procesu obravnavanja zadev EU.

¹²Glej: *Ustava Republike Slovenije 1991*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 33. Dostopno na <http://www.us-rs.si/basis/constsi.html> (25. april 2007).

❖ ZAKON O SODELOVANJU MED DRŽAVNIM ZBOROM IN VLADO V ZADEVAH EU

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadeva EU sledi ureditvi, ki jo imajo države članice z močnejšo vlogo parlamenta. Parlament lahko oblikuje stališča, ki vlado politično zavezujejo in izvaja nadzor nad njenim sodelovanjem (Zajc 2005: 114). Zakon je bil sprejet pred včlanitvijo Slovenije v EU in državnem zboru omogočil sooblikovanje stališč na področjih, ki bi po vsebini sodila v pristojnosti državnega zbora, če Slovenija nebi prenesla del izvrševanja na institucije EU (Krašovec 2006: 280).

Zakon¹³ o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU ureja razmerje med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU. Kot pravne akti in odločitve o EU se za potrebe tega zakona štejejo predlogi aktov zakonodajne narave in predlogi odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v okviru EU. Zakon določa, da:

- je vlada v zadevah EU samostojna in odgovorna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave, zakona, ki ureja položaj in delovanje vlade in tega zakona,
- državni zbor sodeluje pri oblikovanju tistih stališč RS v zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadala v njegovo pristojnost. Državni zbor zavzame stališča o spremembah ustanovnih pogodb EU,
- državni zbor najmanj enkrat na leto razpravlja o stanju v EU in položaju RS v njej na podlagi uvodne predstavitve predsednika vlade, nato državni zbor sprejme stališča o političnih usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v prihodnjem obdobju,
- je vlada dolžna sproti obveščati državni zbor o zadevah EU in drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje njenih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU,
- vlada pošlje v državni zbor vse podatke o zadevah EU s predlogom stališč RS, ki vsebujejo oceno vplivov in posledic predloga zadeve EU na RS takoj, ko ta stališče

¹³Povzeto po: Državni zbor RS (2005c): *Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU*. Dostopno na http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni.html (25. april 2007).

sprejme, vendar najkasneje v petih tednih po prejemu. Ocena vplivov in posledic vsebuje: potrebnost sprememb predpisov, posledic za proračun, vpliva na gospodarstvo, vpliv na javno upravo in okolje,

- kadar vlada pri uveljavljanju stališč RS o zadevah EU zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njegova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali pa nebi bila v korist RS, lahko odloči drugače. O tem obvesti državni zbor in navede okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje.

❖ SPREMEMBE POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA

Maja 2004 je državni zbor dopolnil poslovnik¹⁴. Razmerje med državnim zborom in vlado pri obravnavi zadev EU so v poslovniku opredeljena natančneje kot v zakonu. V 154. b členu je določeno, da o zadevah EU razpravlja in sprejme stališča Republike Slovenije Odbor za zadeve Evropske unije, v zadevah zunanje in varnostne politike pa Odbor za zunanjo politiko, če ni z Zakonom ali s tem poslovnikom določeno, da stališča Republike Slovenije sprejme državni zbor. Državni zbor v 154. e členu na sejo pristojnega odbora so povabi predsednik vlade in ministri, predstavniki matičnih delovnih teles, predstavnik državnega sveta. Položaj državnega sveta je v tem primeru primerljiv z njegovim relativno omejenim položajem pri običajnih potekih zakonodajnih procesov. Dopolnjen poslovnik predvideva, da predsednik državnega zbora, ki prejme vladne dokumente, pošlje zadevo EU državnemu svetu. Če državni svet ne pošlje svojega mnenja pristojnemu odboru, se smatra, da se strinja s predlogom vlade (Fink – Hafner in Lajh 2005: 86). V poslovniku je podrobneje opredeljena tudi obravnava sprememb pogodb, na katerih temelji EU, in obravnava stališč za delovanje Slovenije v institucijah EU v prihodnjem obdobju, obravnava zadev EU, ki spadajo v pristojnosti EU, poročanje vlade in obveščanje javnosti.

¹⁴Več o tem glej: Državni zbor (2004): *Dopolnitve Poslovnika državnega zbora (PoDZ-IA)*. Dostopno na http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/poslovnik/poslovnik.html (25. maj 2007).

5.4.6.2 PRISTOJNA DELOVNA TELES¹⁵

V državnem zboru delujeta dve pristojni telesi za zadeve EU. Odbor za zadeve EU je pristojno delovno telo, ki lahko razpravlja in sprejema stališča RS o vseh zadevah EU, razen zunanje in varnostne politike EU, za kar je pristojno delovno telo Odbor za zunanjo politiko. Odbor za zadeve EU in Odbor za zunanjo politiko sprejemata odločitve praviloma na podlagi mnenj matičnih delovnih teles. Tako oblikovana stališča postanejo stališča EU, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU.

V zadevah EU lahko v državnem zboru sodelujejo tudi vsa matična delovna telesa državnega zbora, ki lahko sprejemajo mnenja o določeni zadevi EU s svojega področja in jih posredujejo pristojnemu odboru.

5.4.6.3 OBLIKOVANJE STALIŠČ NA VLADNI RAVNI IN V DRŽAVNEM ZBORU

Sprejem zakonodajnega postopka se formalno začne, ko Komisija pošlje svoj predlog v obravnavo Svetu EU in Evropskemu parlamentu. V Sloveniji je Služba za evropske zadeve točka (SVEZ), kjer se zbirajo vsa gradiva do katerih se mora država opredeliti. Po prejemu gradiva se v informacijskem sistemu EU portal določi pristojnega ministra za pripravo stališča, če pa so za oblikovanje stališča potrebna tudi mnenja drugih resorjev, se skliče pristojna delovna skupina. V tem primeru se stališča sprejmejo samo s soglasjem vseh sodelujočih. Če do soglasja ne pride, SVEZ poskuša uskladiti mnenja ministrstev in vladnih služb, če soglasje še vedno ni mogoče pa o stališču odloča vlada. Stališča se oblikujejo v prvi fazi postopka obravnave zakonodajnega predloga in drugih aktov EU, kasneje pa se dopolnjuje in prilagaja glede na rezultate razprav v delovnih telesih Sveta EU. Slovenski predstavniki morajo pri sprejemanju stališč upoštevati splošno politiko države. Na vladni ravni sprejeto stališče je podlaga za informiranje državnega zbora. Državni zbor mora po zakonu dobiti besedilo stališča, informacijo o samem postopku sprejemanja akta v EU, informacijo o poglavitnih rešitvah in ciljih predpisanega akta in informacijo o časovnem roku obravnave in sprejema predpisa v EU. Pomemben del informacije je ocena vplivov in posledic predloga na: morebitno

¹⁵Povzeto po: Državni zbor (2005b): *Sodelovanje DZ v zadevah EU*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/aktualno.html> (22. januar 2007).

spreminjanje nacionalne zakonodaje, posledic za proračun, vpliva na gospodarstvo, vpliva na javno upravo in vpliva na okolje. Na seje Odbora za evropske zadeve so vabljeni tudi predstavniki vlade, matičnih delovnih teles in državnega zbora, da predstavijo in obrazložijo sprejeta stališča. Mnenje pa lahko podajo tudi predstavniki strokovne javnosti, civilne družbe, gospodarstva in združenj, če je njihovo delo povezano z obravnavanim vprašanjem in slovenski poslanci v Evropskem parlamentu. Ko državni zbor ali pristojni odbor sprejme odločitev o sprejetem stališču obvesti vlado, le-ta pa stališče državnega zbora upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU (Čebular 2005: 318–319).

Državni zbor sodeluje pri obravnavanju naslednjih zadev EU¹⁶:

- U – zadeve, so zadeve EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnosti državnega zbora; stališče RS do spremenjenih pogodb na katerih temelji EU; deklaracija o političnih usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v prihodnjem obdobju.
- S – zadeve: obveščanje državnega zbora s strani vlade o U – zadevah ter poročanje o sprejetih odločitvah in o dejavnostih vlade v zvezi z U – zadevami v institucijah EU, obveščanje državnega zbora s strani vlade o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje ustavnih pristojnosti državnega zbora in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU.
- E – zadeve: druge zadeve EU iz pristojnosti vlade, ki jih državni zbor obravnava na predlog vlade ali po lastni pobudi.

Ali so stališča državnega zbora zavezujoča za vlado bo pokazala praksa. V 2. odstavku 10. člena zakona pravi: "Kadar vlada pri uveljavljanju stališč Republike Slovenije zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva, ali ne bi bila v korist Republike Slovenije, lahko odloči drugače. O tem takoj obvesti državnega zbora in navede okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje" (Čebular 2005: 320).

¹⁶Povzeto po: Državni zbor (2005b): *Sodelovanje DZ v zadevah EU*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/aktualno.html> (22. januar 2007).

6. ZAKLJUČEK

Cilj diplomskega dela je bil prikazati vlogo šefa države, vlade in parlamenta v državah članicah EU in izvesti primerjavo med državami članicami. Za dosego rezultata sem v začetku diplomskega dela postavila hipotezi.

Prva se je glasila: Vloga šefa države držav članic Evropske unije se razlikuje glede na pristojnosti, ki so zapisane v ustavah držav.

V državah članicah EU se je v večini držav uveljavil parlamentarni sistem državne oblasti po vzoru Anglije. Izjeme so le Francija in Romunija s polpredsedniškim sistemom in Ciper s predsedniškim sistemom. Največjo vlogo ima šef države v predsedniškem sistemu, kjer je nosilec izvršne veje oblasti, v polpredsedniškem sistemu si izvršno oblast deli z vlado, v parlamentarnem sistemu pa ima šef države zgolj protokolarne funkcije. Kljub temu, da imajo nekatere države parlamentarni sistem, so pa v ustavah dodelile šefu države nekoliko večje pristojnosti, kot samo reprezentativne.

Šef države je v vseh republikah politično neodgovoren, monarh pa je neodgovoren tudi vseh drugih pravnih vidikih. Zaradi politične neodgovornosti je šef države stabilen del izvršne oblasti. V nekaterih državah pa stabilnost šefa države povečuje tudi neposredni način izvolitve (Avstrija, Bolgarija, Finska, Irska, Litva, Poljska, Portugalska, Slovenija, Slovaška, Ciper, Francija in Romunija). Zaradi neposrednega načina izvolitve šef države skoraj gotovo konča svoj mandat (razen v primeru ustavne obtožbe). Za polpredsedniški sistem in predsedniški sistem je značilen neposreden način volitev šefa države, malo manj značilen pa je tak način volitve šefa države v parlamentarnem sistemu.

Kako pomembno vlogo ima šef države se ocenjuje, predvsem glede na njegovo vlogo, v zakonodajni funkciji. Šef države v Sloveniji nima nobene vloge v zakonodajnem postopku. Nima pravice do odločilnega veta, zakonodajne iniciative, predlaganja ustavnih amandmajev, ne do iniciative za razpis referendum in sklica izredne seje državnega zbora. Ima pa funkcijo razpis volitev v državni zbor in razpustitev parlamenta, če po več poskusih ne pride do oblikovanja vlade (skoraj ni mogoče, saj je v ustavi predvidenih več možnosti za oblikovanje vlade) ali v primeru izglasovanje

nezaupnice, pa državni zbor ne predlaga kandidata za predsednika vlade. Vendar pa to ni pravica šefa države, ampak njegova dolžnost.

V drugih državah članicah imajo šefi držav različne pristojnosti v zakonodajni funkciji (glej tabelo 5.1.2.1) in vpliv na delovanje parlamenta (glej tabelo 5.1.2.2).

Hipoteza 1 je s tem potrjena, saj se ustavna določila držav članic o pristojnostih šefa države razlikujejo.

Druga hipoteza se je glasila: **V primerjavi z državami članicami EU ima v Sloveniji pri oblikovanju vlade večjo vlogo državni zbor in ne šef države.**

Slovenija je po ustavi parlamentarna republika. Vendar so pri oblikovanju vlade – imenovanju predsednika vlade in imenovanje ministrov vidni elementi skupščinskega sistema. V državah s parlamentarnim sistemom države oblikujejo vlado po klasičnem modelu parlamentarnega sistema. Torej predsednika vlade imenuje šef države, ministre pa imenuje prav tako šef države na predlog predsednika vlade. V Sloveniji predsednika vlade voli državni zbor, na predlog predsednika republike, ki se mora pred tem posvetovati s poslanskimi skupinami v državni zbor. Predsednika vlade se voli z večino glasov vseh poslancev. Če kandidat ne dobi potrebne večine glasov, lahko predsednik republike po ponovnem posvetovanju v štirinajstih dneh predloži drugega ali istega kandidata, prav tako pa lahko predlagajo kandidate tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. Če ni izvoljen noben kandidat predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve, razen če državni zbor v osemindesetih urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev ne sklene izvesti ponovne volitve predsednika vlade, kjer zadošča za izvolitev večina opredeljenih glasov navzočih poslancev. Četudi pri teh volitvah noben kandidat ne dobi potrebne večine glasov, predsednik razpusti državni zbor in razpiše volitve (111. člen ustave). Predlagani kandidat pred glasovanjem v državnem zboru predstavi programske zasnove vlade. Ministre imenuje in razrešuje državni zbor na predlog predsednika vlade. Predlagani minister se mora pred imenovanjem predstaviti pristojnim komisijam državnega zbora in odgovarjati na njena vprašanja (112. člen ustave). Dvojni način oblikovanja vlade v državnem zboru slabi položaj predsednika vlade, pri oblikovanju vlade, saj mu onemogoča izbiro ministrov po

lastni izbiri. Takšen način oblikovanja vlade zmanjšuje učinkovitost in odgovornost vlade. V Sloveniji so v času sprejemanja ustave bili pod vplivom prejšnjega skupščinskega sistema, saj je zanj značilno, da je parlament najvišje telo v državni ureditvi, ki oblikuje in razrešuje izvršno telo.

Odstopanje od tega klasičnega parlamentarnega sistema so naredile naslednje države članice EU – Švedska, ki je po ustavi konstitucionalna monarhija, kje je monarh popolnoma izločen iz političnega življenja, njegovo vlogo v oblikovanju vlade prevzema predsednik parlamenta – speaker. Speaker po posvetovanju s vodjo stranke parlamentarne večine imenuje kandidata za predsednika vlade, parlament pa ga izvoli, ministre pa imenuje parlament na predlog predsednika vlade. Bolgarija, Estonija, Finska, Madžarska, Nemčija, Slovenija, Španija pa so države, kjer šef države kandidata za predsednika vlade predlaga, nato pa ga izvoli parlament. Tak način je prva uvedla Nemčija, ker se je glede na pretekle zgodovinske dogodke (Weinmarska republika) bala prevelike vloge šefa države. Glede na to, da so ostale države uvedle parlamentarni sistem za Nemčijo, lahko sklepam, da se so zgledovale po njej, saj so vse države v preteklosti imele totalitarni režim, Slovenija zagotovo. Vseeno so države, kjer predsednika vlade imenuje parlament, razen Bolgarije, ohranile element parlamentarnega sistema pri imenovanju ministrov, saj jih imenuje predsednik države na predlog predsednika vlade.

Hipoteza 2 je potrjena, saj vlado v Sloveniji postavlja državni zbor, državni zbor voli predsednika vlade in imenuje ministre.

Del diplomskega dela se je nanašal na vlogo nacionalnih parlamentov v EU. V tem delu nisem primerjala držav članic med seboj, ker se na EU ravni parlamenti srečujejo z enako težavo. S težavo, da so imeli v EU drugorazredno vlogo. Ali je tako še danes pa sem skušala prikazati z odgovorom na tretjo hipotezo, ki se je glasila: **Vloga nacionalnih parlamentov na ravni Evropske unije se povečuje.**

Države so z vstopom v EU del izvajanja suverenih pravic prenesli na EU in njene institucije. S tem so nacionalni parlamenti postali manj pomembni v nadnacionalnih odnosih. Vendar pa se je vloga nacionalnih parlamentov od leta 1992, z »začetkom EU«

povečala. To so dosegli z različnimi ustanovitvenimi pogodbami. Maastrichtska pogodba, Amsterdamska pogodba, Pogodba iz Nice in Lakenška pogodba so nacionalnim parlamentom zagotovile večjo vlogo in sodelovanje v zadevah EU z obveščanjem o predlogih zakonodajnih postopkov. Najbolj pa je k vlogi nacionalnih parlamentov prispevala Pogodba o ustavi za Evropo, ki pa zaenkrat še ni v uveljavi. Pogodba o ustavi ima dodana dva protokola. Prvi Protokol govori o vlogi nacionalnih parlamentov v EU in nadgrajuje vlogo nacionalnih parlamentov, ki sta jo vzpostavili Maastrichtska in Amsterdamska pogodba. Določila o obveščanju o dejavnosti EU so jasnejša, informacij, ki jih nacionalni parlamenti morajo dobivati nacionalne parlamente bolj vključuje v proces odločanja in jim omogoča, da se seznanijo z vsebino, obsegom in učinkom vsakega predloga evropskega akta in nadzorujejo njegovo obravnavo. Nacionalni parlamenti imajo tako močnejši vpliv na odločanje na ravni EU. Nacionalni parlamenti so svojo vlogo povečali tudi z medparlamentarnim sodelovanjem, sodelovanjem z Evropskim parlamentom in večjim nadzorom nad svojimi vlada. Tako je na primer v Sloveniji državni zbor svojo vlogo pri odločanju o zadevah EU zagotovil z dodanim ustavnim členom (3. a člen), po katerem mora vlada v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Bolj podrobneje pa je vloga državnega zbora opredeljena v dopolnitvah poslovnika državnega zbora.

Tudi Hipotezo 3 lahko potrdim. Vloga nacionalnih parlamentov se je od Maastrichtske pogodbe, ki je prva priznala vlogo nacionalnih parlamentov v zadevah EU do danes povečala.

7. LITERATURA

- Brezovšek, Marjan (1995): Institucionalni temelji ločevanja oblasti. *Javnost* II(I), 95–105.
- Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver (2007): *Democratic praxis in Slovenia*. Plzen: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.
- Ciljan, Rafael, Jurij Toplak in Tadej Dubrovnik (2006): *Državna ureditev Republike Slovenije*. Ljubljana: Nova obzorja d.o.o.
- Čebular, Alenka (2005): Nacionalni parlamenti v EU. V Barbara Vogrinec (ur.): *Analiza razvoja Slovenskega parlamentarizma*, 298–315. Ljubljana: Inštitut za civilizacijo in kulturo.
- Della Porta, Donatela (2003): *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
- Ferfila, Bogomil, John D. Holm, Paul Phillips, Reinhard Heinicsh, Lance T. Leloup, Marta Kos, Vladimir Kos, Bob Donnorummo, Stanislav Raščan in Atsushi Saito (2001): *Države in svet, The states and the world*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ferfila, Bogomir (2006): *Metodološki preseki primerjalnih politik in primerjalnih sistemov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ferfila, Bogomir, Maja Novak, Uli Brückner, Urška grahek, Danica Fink Hafner, Damjan Lajh, Petra Rotar, Ana Bojinović, Drago K. Ocvirk, Melita Poler Kovačič, Monika Kalin Golob, Sabina Kajnc, Zlatko Šabič, Vasja Rant, Mojmir Mrak, Maruša Mrak, Aleksandra Kanjulo Mrčela, Uroš Pinterič, Emil Erjavec, Miroslav Rednak, Tina Volk, Anton Grizold, Branko Grims, Stanislav Raščan in Aldo Babič (2007): *Zbornik o Evropski uniji, Handbook of the European Union*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, Danica in Tomaž Boh (2003): *Predsedniške volitev 2002*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (2005): *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan (1996): *Državna ureditev Slovenije*. Druga nespremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

- Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan (1999): *Državna ureditev Slovenije*. Tretja nespremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Uradni list republike Slovenije.
- Grad, Franc (2000): *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc (2002): Položaj parlamenta v političnem in pravnem sistemu Republike Slovenije. V Jožica Velišček, Tatjana Krašovec in Karmen Uglešič (ur.): *Državni zbor Republike Slovenije 1992–2002*, 119–149. Ljubljana: Državni zbor republike Slovenije.
- Grad, Franc, Ivan Kristan in Anton Perenič (2004): *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Grad, Franc, Ivan Kristan in Anton Perenič (2006): *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Grims, Branko (2006): *Primerjava drugih domov parlamenta: slovenski in ameriški primer*. Ljubljana: Družina.
- Igličar, Albin (2005): Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, 93–106. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hague, Rod in Martin Harrop (2004): *Comparative governments and politics: an introduction*, fifth edition. Hampshire and New York: Palgrave.
- Huntington, Samuel (1991): *The third wave: Demokratization in the late twentieth century*. Oklakoma and London: University of Oklahoma Press.
- Kaučič, Igor in Franc Grad (2000): *Ustavna ureditev Slovenije*. Druga spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Kaučič, Igor in Franc Grad (2003): *Ustavna ureditev Slovenije*. Tretja dopolnjena izdaja. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Keohane, O. Robert in Stanley Hoffman (1991): *The new European Community, Decisionmaking and institutional change*. Colorado: Westview Press, inc.
- Krašovec, Tatjana (2006): Sodelovanje med državnim zborom in vlado Republike Slovenije po vključitvi v Evropsko unijo. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, 277–293. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Kristan, Ivan (1996): Dvodomnost slovenskega parlamenta. V Marjan Brezovšek (ur.): *Slovenski parlament–izkušnje in perspektive*, 1–12. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Kruschitz, Doris (2001): *Evropska unija in njeni cilji*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Kruschitz, Doris (2002): Institucije in organi Evropske unije. V Bogomil Ferfila (ur.): *Slovenia and European union – Slovenija in Evropska unija*, 443–486. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kušej, Gorazd, Marijan Pavčnik in Anton Perenič (1986): *Uvod v pravoznanstvo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list SRS.
- Lukšič, Igor (2001): *Politični sistem Republike Slovenije. Očrt*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Pogorelec, Janez (2006): *Politična odgovornost*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Pogorelec, Janez (2003): Poslovník državnega zbora in vloga vlade v zakonodajnem postopku. *Pravna praska, Časopis za pravna vprašanja* 22/621(45), I–IV.
- Rakočević, Slobodan (1991): *Državna uprava, vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Repe, Božo (2002): Od prvih zborov Slovanov do državnega zbora Republike Slovenije. V Jožica Velišček, Tatjana Krašovec in Karmen Uglešič (ur.): *Državni zbor Republike Slovenije 1992–2002*, 91–119. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Ribičič, Ciril (1997): Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu. V Marjan Brezovšek (ur.): *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, 28–36. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Ribičič, Ciril (2000): *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: Samozaložba.
- Rupnik, Janko, Rafael Ciljan in Božo Grafenauer (1997): *Ustavno pravo Republike Slovenije*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Šabič, Zlatko (2005): Vloga nacionalnih parlamentov v EU. V Katarina Vatovec in Radica Nusdorfer (ur.): *Pogodba o ustavi za Evropo s komentarjem*, 127–144. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Šturm, Lovro (1998): *Omejitev oblasti, ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova revija.

- Vehar, Primož (2002): Nacionalni parlamenti in njihova vloga v EU. *Pravna praks, Časopis za pravna vprašanja*, 21(45), 4–7.
- Vehar, Primož (2003): DZ - po finskem zgledu. *Pravna praksa, Časopis za pravna vprašanja* 22/593(18), 11–13.
- Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Von Beyme, Klaus (2002): *Politični sistem Zvezne republike Nemčije*. Koper: Visokošolsko središče.
- Zajc, Drago (2004): *Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Zajc, Drago (1997): Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije. V Marjan Brezovšek (ur.): *Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji*, 9–25. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Zajc, Drago (1998): Procesi odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropski skupnost – prilagajanje zakonodaje in vloga državnega zbora. V Drago Zajc (ur.): *Evropeizaciji slovenske politike*, 147–162. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Zajc, Drago (2005): Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade - primer državnega zbora RS). V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Slovenija in EU: zmožnosti in priložnosti*, 107–119. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Žagar, Mitja (1996): Parlament v demokratičnem procesu: demokratizacija v Sloveniji in drugih srednje in vzhodno evropskih državah. V Marjan Brezovšek (ur.): *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, 103–118. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

8. INTERNETNI VIRI

- Assembleia da República (2005): *The Constitution of the Portuguese Republic*. Dostopno na [http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/crp_ing\(index.html](http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/crp_ing(index.html) (25. april 2007).
- Assemblée Nationale (2005): *The Constitution of the French Republic*. Dostopno na <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> (25. april 2007).

- Bunreacht Na hÉireann (2005): *The Constitution of Ireland*. Dostopno na http://www.constitution.ie/constitution-of_ireland/default.asp?Userlang=EN (25. april 2007)
- Chamber of Deputies (2007): *The Constitution of Romania*. Dostopno na <http://www.cdep.ro/pls/dic/sitepage?id=371> (25. april 2007).
- Constitutional court of the Republic of Slovakia: (2007): *The Constitution of the Republic of Slovakia*. Dostopno na http://www.concourt.sk/A/A_ustava/ustava_a.pdf (25. april 2007).
- Corte costituzionale della Repubblica Italiana (2007): *The Constitution of the Italian Republic*. Dostopno na <http://www.cortecostituzionale.it/eng/testinormativi7constituzionedella-repubblica/constituzione.asp> (25. april 2007).
- Constitutional court of the Republic of Lithuania (2005): *The Constitution of the Republic of Lithuania*. Dostopno na http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html (25. april 2007).
- Constitutional court (2003): *The Constitution of the Republic of Hungary*. Dostopno na <http://www.mkas.hu/en/enpage%.htm> (25. april 2007).
- COSAC (2007): *Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU (protokol št.13 Amsterdamska pogodba)*. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/documents/basic/procedures> (20. maj 2007).
- COSAC (2007): *Scrutiny of EU matters in national parliaments. Models of scrutiny in national parliaments*. Dostopno na <http://www.cosac.eu/en/info/scrutiny/scrutiny> (10. november 2007).
- Department for Constitutional Affairs (2005): *Constitutional reform act*. Dostopno na <http://www.dca.gov.uk/constitution.htm> (25. april 2007).
- Državni zbor (2002): *Poslovnik državnega zbora (PODZ-1)*. Dostopno na http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/poslovnik/poslovnik.html (25. maj 2007).
- Državni zbor (2004): *Dopolnitve Poslovnika državnega zbora (PoDZ-1A)*. Dostopno na http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/poslovnik/poslovnik.html (25. maj 2007).
- Državni zbor (2005a): *Državni zbor in EU*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/aktualno.html> (22. januar 2007).

- Državni zbor (2005b): *Sodelovanje DZ v zadevah EU*. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/si/aktualno/aktualno.html> (22. januar 2007).
- Državni zbor RS (2005c): *Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU*. Dostopno na http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni.html (25. april 2007).
- Dutch Ministry of the interior and Kingdom relations (2002): *The Constitution of the Kingdom of the Netherlands*. Dostopno na http://www.minbzk.nl/contents7pages/6156/grondwet_UK_6-02.pdf (25. april 2007).
- Federal government (2000): *Austrian Federal Constitutional Laws*. Dostopno na <http://www.ris.bka.gv.at> (15. maj 2007).
- Federal government (2007): *The basic law of the Federal Republic of Germany*. Dostopno na <http://www.bundesregierung.de/webs/BregEN/federal-government/functionandconstitution/basic/basiclaw/basic-law.html> (29. april 2007).
- Folketinget (2007): *The constitutional Act of Denmark*. Dostopno na <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf> (25. april 2007).
- Hellenic Parliament (2007): *The Constitution of Greece*. Dostopno na <http://www.parliament.gr/english/politeuma/default.asp> (25. april 2007).
- International constitutional law project information (2004): *Constitution of Luksemburg*. Dostopno na http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/lu00000_.html (25. april 2007).
- Ministry for justice and home affairs (2003): *The Constitution of Malta*. Dostopno na <http://www.2.justice.gov.mt/> (25. april 2007).
- Ministry of finance, department of information and technology service (2006): *The constitution of the Republic of Cyprus*. Dostopno na <http://www.cyprus.gov.cy/portal/portal.nsf/All/C44572D7363776ACC2256EBD004FBB3?Opendocument> (15. april 2007).
- Müller, Sean (2006): *Presidential power in semi-presidential system – The case of Romania*. CH: Lizentiatsarbeit, eingereicht bei der Philosophischen Fakultät der Universität Friburg. Dostopno na http://www.federalism.ch/files/documents/THESIS_final.pdf (20. maj 2007).

- National Assembly of the Republic of Bulgaria (2007): *The Constitution of the Republic of Bulgaria*. Dostopno na <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=en> (15. april 2007).
- Parliament of Finland (1999): *The Constitution of Finland*. Dostopno na <http://wes.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/relatedinformation/constitution.htm> (25. april 2007).
- Pernice, Ingolf (2003): *The role of national parliaments in the European union; Perspectives of the Nice Treaty and the intergovernmental conference in 2004- results of the Athens conference 2001*. Dostopno na <http://www.ecln.net> (10. november 2007).
- Ribarič, Miha (2001): *Institucija predsednika republike ob 10 – letnici ustave*. Dostopno na: http://www2.gov.si/uprs/uprs_slo.nsf (10. oktober 2007).
- Saeima (2007): *The Constitution of the Republic of Latvia*. Dostopno na http://www.saeima.lv/likumdosana_eng/likumdosana_satversme.html (29. april 2007).
- Sejm (1997): *The constitution of the Republic of Poland*. Dostopno na <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/engleiski/konst.htm> (29. april 2007).
- Senat (2002): *The Constitution of the Czech Republic*. Dostopno na <http://www.Senat.cz/informace/zadosti/ustava-eng.php?> (15. april 2007).
- Senat (2007): *The Constitution of Belgium*. Dostopno na http://www.fed-parl.be/constitution_uk.html (15. april 2007).
- Spanish Senate (2007): *The Spanish Constitution*. Dostopno na http://www.senado.es/constitu_i/index.html (29. april 2007).
- Sveriges Riksdag (2005): *The Constitution of Sweden*. Dostopno na http://www.riksdagen.se/templates/e_page_6357.aspx (25. april 2007).
- The president of the Republic of Estonia (2007): *Constitution of the Republic of Estonia*. Dostopno na <http://www.president.ee/en/estonis/constitution.php> (29. april 2007).
- Travers, David et al., ur. (2002): *European affairs committees: The influence of National parliaments on European policies*. Brussels: European centre for parliamentary research and documents. Dostopno na: <http://www.ecprd.org> (10. november 2007).

- Uradni list EU (2004a): *Protokol o uporabi načel subsidarnosti in sorazmernosti*. Uradni list EU št.C 310/207. Dostopno na http://www.eur_lex.europa.eu/Lex/Uriserv/site/sl/oj/2004/c_310/c_31020041216S1_02070209.pdf (25. maj 2007).
- Uradni list EU (2004b): *Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU*. Uradni list EU št.C 310/207. Dostopno na http://www.eur_lex.europa.eu/Lex/Uriserv/site/sl/oj/2004/c_310/c_31020041216S1_02070209.pdf (25. maj 2007).
- *Ustava Republike Slovenije 1991*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 33. Dostopno na <http://www.us-rs.si/basis/constsi.html> (25. april 2007).
- Vos, Henrik (2005): *National/regional Parliaments and EU decision making, under the New Constitutional Treaty*. European institute of public administration. Dostopno na <http://eiop.or.et/eiop/texte/2002-015.a.htm> (30. junij 2007).