

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MARTINA JOSIĆ

**NAČIN DELITVE DELA V DRŽAVNEM ZBORU
(OBLIKOVANJE IN DELOVANJE DELOVNIH TELES
S Poudarkom NA ODBORU ZA ZADEVE
EVROPSKE UNIJE)**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MARTINA JOSIĆ

MENTOR: izr. prof. dr. DRAGO ZAJC

**NAČIN DELITVE DELA V DRŽAVNEM ZBORU
(OBLIKOVANJE IN DELOVANJE DELOVNIH TELES
S Poudarkom NA ODBORU ZA ZADEVE
EVROPSKE UNIJE)**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2008

*Za vse nasvete in strokovno pomoč pri izdelavi diplomske naloge se iskreno
zahvaljujem svojemu mentorju izr. prof. dr. Dragu Zajcu!*

*Zahvaljujem se staršem, bratu in Luki, ker so mi bili v podporo skozi vsa študijska leta
ter pri nastajanju moje diplomske naloge.*

NAČIN DELITVE DELA V DRŽAVNEM ZBORU (OBLIKOVANJE IN DELOVANJE DELOVNIH TELES S Poudarkom NA ODBORU ZA ZADEVE EVROPSKE UNIJE)

Sodobni parlamenti se srečujejo s številnimi kompleksnimi zadevami moderne družbe, ki jih morajo zakonsko urediti, zato je za bolj celovito in poglobljeno ukvarjanje z družbenimi vprašanji in javnimi politikami v parlamentu potrebna ustrezna specializacija in delitev dela. Delovna telesa so tako postala nujen pogoj za smotrno organiziran ter hitrejši in bolj tekoč zakonodajni postopek. Najpogostejša naloga delovnih teles je, da pred odločitvijo v parlamentu preučijo vsako zadevo ter o njej sprejemajo stališča. Z vstopom v Evropsko unijo so se vloge nacionalnih parlamentov spremenile, predvsem v razmerju do vlad, ki so postale edini igralec pri oblikovanju evropske zakonodaje v Svetu EU. Parlamenti so večinoma oblikovali posebna delovna telesa, odbore za zadeve EU, prek katerih nadzirajo delovanje vlade na ravni EU. Zavedanje, da je aktivna vloga parlamenta v sodelovanju z vlado v zadevah EU pomembna, je v Sloveniji privedlo do sprejema novega člena ustave, novega zakona ter dodatne poslovniške določbe, ki opredeljuje vlogo državnega zbora v novih okoliščinah. S temi rešitvami je državni zbor ohranil svojo zakonodajno vlogo, pa tudi nadzorno funkcijo nad izvršilno vejo oblasti.

Ključne besede: delovna telesa, Odbor za zadeve EU, delitev dela, parlamentarni poslovnik.

WORK DIVISION IN THE NATIONAL ASSEMBLY (FORMATION AND OPERATION OF WORKING BODIES WITH EMPHASIS ON THE COMMITTEE FOR EU AFFAIRS)

Modern day parliaments are dealing with an increasing number of issues and complex facts about our society. They are forced to convert these issues in terms of law so that our society can rely on it. For this goal to be achieved, our parliament needs firstly, to be efficient and specialized in social issues and social politic, and secondly, it should dispose of an adequate division of labour. Working bodies have therefore become a requisite for a systematic and faster legislative proceeding. The most common duty of working bodies is to study all the facts and suggest possible solutions before the parliament makes its decisions. With the entrance in the European Union, the roles of national parliaments have changed, especially in relation to their respective governments, which have become the only ones with a voice when it comes to the formation of legislature in the Council of the European Union. Most parliaments have adopted a special working body, the so-called Committee of European Affairs through which they control the function of the government on EU level. With the recognition of the importance of a parliament's active role in cooperating with its government on EU issues has brought Slovenia to accept a new article in its Constitution, an additional law and business regulations which define the role of the Slovenian National Assembly in its new entourage. These solutions made it possible for the Slovenian National Assembly to preserve its legislative role as well as its supervision of the executive branch of authority.

Key words: working bodies, Committee for European Affairs, division of work, parliamentary rules of procedure.

KAZALO

1 UVOD	9
2 METODOLOŠKI NAČRT	11
2.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA	11
2.2 HIPOTEZE	11
2.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	12
2.4 METODOLOGIJA	13
3 TEORETIČNO IZHODIŠČE	14
3.1 SODOBNI PARLAMENT IN VLOGA DELOVNIH TELES	14
3.1.1 FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV	16
3.1.2 ZAKONODAJNA FUNKCIJA	18
3.1.3 DELITEV DELA V ZAKONODAJNEM POSTOPKU	19
3.2 PARLAMENTARNI POSLOVNIK	21
3.2.1 POMEN PARLAMENTARNIH POSLOVNIKOV	22
3.3 DELOVNA TELES	23
3.3.1 POMEN ŠTEVILA DELOVNIH TELES IN ŠTEVILA NJIHOVIH ČLANOV	26
3.3.2 FUNKCIJE DELOVNIH TELES	28
3.3.3 MOČ DELOVNIH TELES	29
4 DELITEV DELA V DRŽAVNEM ZBORU	31
4.1 NOV POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA	31
4.1.1 POMEN SPREMEMBE POSLOVNIKA	31
4.1.2 MODERNIZACIJA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA IN VLOGA DELOVNIH TELES	33
4.1.2.1 Redni zakonodajni postopek	33
4.1.2.1.1. <i>Predhodna obravnava</i>	34
4.1.2.1.2. <i>Prva obravnava</i>	34
4.1.2.1.3 <i>Druga obravnava</i>	35
4.1.2.1.4 <i>Tretja obravnava</i>	38
4.1.2.2 Skrajšani postopek	39
4.1.2.3 Nujni postopek za sprejem zakona	40
4.1.3 UČINKI NOVEGA POSLOVNIKA	41

4.2 DELOVNA TELESNA V DRŽAVNEM ZBORU	47
4.2.1 NAMEN DELOVNIH TELES	47
4.2.2 OBLIKOVANJE IN SESTAVA DELOVNIH TELES	47
4.2.3 VRSTE DELOVNIH TELES	48
4.2.3.1 Stalna delovna telesa (Stalne komisije državnega zbora)	49
4.2.3.2 Odbori državnega zbora	51
4.2.3.3 Preiskovalne komisije	55
4.2.3.4 Druge komisije	57
4.2.3.5 Kolegij predsednika državnega zbora	59
4.2.4 NALOGE IN NAČIN DELA DELOVNIH TELES	60
4.2.4.1 Matična delovna telesa	60
4.2.4.2 Zainteresirana delovna telesa	60
4.2.4.3 Naloge predsednika in podpredsednika delovnega telesa	60
4.2.4.4 Seje delovnih teles	61
4.2.4.5 Pomen delovnih teles pri programiranju dela državnega zbora	61
4.2.5 STROKOVNA PODPORA DELOVNIM TELESOM	62
4.2.6 STALNI NADZOR DELOVNIH TELES	62
4.2.7 SPLOŠNI PODATKI O SESTAVI IN DELU DELOVNIH TELES	63
5 ODBOR ZA ZADEVE EVROPSKE UNIJE	75
5.1 PARLAMENTARNI NADZOR NAD VLADO V ZADEVAH EU	75
5.1.1 VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA IN SODELOVANJE Z VLADO V ZADEVAH EU	78
5.1.2 AKTIVNOST DRŽAVNEGA ZBORA NA PODROČJU EU ZADEV	80
5.2 POSTOPEK OBRAVNAVANJA ZADEV EU PO POSLOVNIKU	81
5.3 ANALIZA ODBORA ZA ZADEVE EU	83
6 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK	90
7 LITERATURA	93

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Pomen in vloga delovnih teles sodobnih nacionalnih parlamentov	25
Tabela 3.2: Število delovnih teles in njihovih članov v nekaterih državah	27
Tabela 4.1: Število sprejetih zakonov v mandatnem obdobju 1996-2000	41
Tabela 4.2: Število sprejetih zakonov v mandatnem obdobju 2000-2004	42
Tabela 4.3: Število sprejetih zakonov v mandatnem obdobju 2004-2008	42
Tabela 4.4: Št. sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatnem obdobju 1996-2000	42
Tabela 4.5: Št. sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatnem obdobju 2000-2004	43
Tabela 4.6: Št. sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatnem obdobju 2004-2008	43
Tabela 4.7: Časovno trajanje sej državnega zbora v mandatnem obdobju 2000-2004	44
Tabela 4.8: Časovno trajanje sej državnega zbora v mandatnem obdobju 2004-2008	44
Tabela 4.9: Število amandmajev po vlagateljih v mandatnem obdobju 1996-2000	45
Tabela 4.10: Število amandmajev po vlagateljih v mandatnem obdobju 2000-2004	46
Tabela 4.11: Število amandmajev po vlagateljih v mandatnem obdobju 2004-2008	46
Tabela 4.12: Število članov v delovnih telesih	63
Tabela 4.13: Podatki o številu mest, ki jih zasedajo posamezni poslanci	64
Tabela 4.14: Zastopanost posameznih poslanskih skupin v delovnih telesih	64
Tabela 4.15: Podatki o sejah delovnih teles po letih v mandatnem obdobju 2004-08	66
Tabela 4.16: Časovno trajanje sej delovnih teles v obdobju 2004-2008	68
Tabela 4.17: Število obravnavanih točk na sejah delovnih teles in na plenarnih zasedanjih	69
Tabela 4.18: Vloženi amandmaji po delovnih telesih	70
Tabela 4.19: Število predlaganih in sprejetih amandmajev	71
Tabela 4.20: Obravnavani zakoni po posameznih delovnih telesih	72
Tabela 5.1: Primeri nadzornih sistemov nacionalnih parlamentov v zadevah EU	76
Tabela 5.2: Sodelovanje parlamenta v zadevah EU	77
Tabela 5.3: Osnovna usmerjenost parlamentarnega nadzora v zadevah EU	77
Tabela 5.4: Aktivnost državnega zbora na področju EU zadev v plenarni zasedbi	80
Tabela 5.5: Analiza Odbora za zadeve EU	84
Tabela 5.6: Delo Odbora za zadeve EU	85
Tabela 5.7: Število sej, število obravnavanih EU zadev ter število obravnavanih točk v matičnih delovnih telesih v mandatnem obdobju 2004-2008	85

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

COSAC	Konferenca nacionalnih parlamentarnih delovnih teles, pristojnih za zadeve Evropske unije ter Evropskega parlamenta
DeSUS	Demokratska stranka upokoјencev Slovenije
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EU	Evropska unija
LDS	Liberalna demokracija Slovenije
LIPA	Poslanska skupina LIPA
MDT	Matično delovno telo
NeP	Poslanska skupina nepovezanih poslancev
NS	Poslanci narodne skupnosti
NSi	Nova Slovenija
OZEU	Odbor za zadeve Evropske unije
OZP	Odbor za zunanjo politiko
PoDZ	Poslovnik Državnega zbora (1993)
PoDZ-1	Poslovnik Državnega zbora (2002)
RS	Republika Slovenija
SD	Socialni demokrati
SDS	Slovenska demokratska stranka
SLS	Slovenska ljudska stranka
SNS	Slovenska nacionalna stranka
USRS	Ustava Socialistične Republike Slovenije
ZARES	Poslanska skupina ZARES
ZDT	Zainteresirano delovno telo
ZSDZVZEU	Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU

1 UVOD

Sodobni parlamenti se srečujejo z vse bolj raznovrstnimi, kompleksnimi in zahtevnimi zadevami, ki jih morajo zakonsko urediti. Družbene spremembe in politična modernizacija narekujejo čim hitrejšo in čim bolj kakovostno urejanje družbenih zadev. Ker je parlament preveliko telo, da bi o vseh zadevah lahko razpravljali v celoti, je postalo nujno, da je z ustrezno notranjo organizacijo in specializacijo oblikoval delovna telesa, ki so pogoj za poglobljeno obravnavanje zadev in učinkovit zakonodajni postopek. Delovna telesa so se začela oblikovati skladno s posameznimi področji po 2. svetovni vojni, predvsem zaradi praktičnih potreb parlamenta. Ker so delovna telesa ustanovljena za posamezna področja, se predlog zakona najprej obravnava na seji delovnega telesa, ki je odgovorno za področje zakona, šele nato se o njem razpravlja na plenarnih zasedanjih. S tem je zagotovljena večja racionalnost pri delovanju parlamenta.

V dokaj mladem slovenskem parlamentu delovna telesa niso novost. Poznala jih je že prejšnja skupščina, vendar je bila njihova vloga bolj dekorativne narave. Z osamosvojitvijo in ustvarjanjem novega večstrankarskega demokratičnega parlamenta je bilo nujno potrebno reorganizirati delovna telesa; najboljša rešitev je bila zgledovanje po modernih demokratičnih evropskih parlamentih. Ti so svojo organizacijo in delovanje gradili na več stoletni tradiciji. Najprej je bilo treba napisati nov poslovnik državnega zbora, ki bi v prvi vrsti določal demokratičen, ekonomičen in racionalen zakonodajni postopek. Čeprav je poslovnik iz leta 1993 predstavljal velik korak v smeri demokratičnega delovanja, je najverjetneje zaradi pomanjkanja izkušenj in precedenčnih primerov slabo organiziral delitev dela znotraj parlamenta. Velika slabost je bila v tem, da delovna telesa niso imela dovolj avtonomije, njihovo delo je bilo slabo organizirano, zaradi tega so postajala preobremenjena, kar se je kazalo v premajhni vpletenosti v oblikovanje politik. Z novim poslovníkom, ki ga je državni zbor sprejel leta 2002, se je zadeva bistveno izboljšala. Največje reforme so bile izpeljane na področju zakonodajnega postopka ter v organizaciji in delovanju delovnih teles. Pri oblikovanju novega zakonodajnega postopka so avtorji skušali slediti predvsem načelom racionalnosti, ekonomičnosti ter doseganja optimalnih rezultatov. Delovna telesa so postala bolj avtonomna in dobila več odgovornosti pri svojem delovanju. Večina dela se tako opravi že na sejah delovnih teles, kar posledično zmanjša neproduktivne razprave na plenarnih zasedanjih.

Z vstopom v Evropsko unijo je morala Slovenija na novo vzpostaviti kontrolne mehanizme nad delovanjem vlade v zadevah EU. Poleg klasičnih instrumentov nadzora si je državni zbor z novim 3.a členom slovenske ustave in novim Zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado zagotovil še dodatna sredstva, s katerimi lahko oblikuje stališča RS in obravnava zadeve EU. Vse te določbe državnemu zboru v razmerju do vlade v zadevah EU zagotavljajo precej močno vlogo v primerjavi s številnimi drugimi nacionalnimi parlamenti držav članic. Poseben pomen ima Odbor za zadeve Evropske unije, posebno delovno telo parlamenta, katerega naloga je, da na podlagi izhodišč vlade in mnenj matičnih delovnih teles sprejme stališča RS za vsa področja. S tem ima državni zbor neposreden nadzor nad delom vlade v zadevah EU. Vendar zakon določa, da vlada predstavlja in zastopa RS v institucijah EU in da je glede zadev EU samostojna in odgovorna pri opravljanju svojih funkcij.

Namen moje diplomske naloge je preučiti delovanje, sestavo in pomen, ki ga imajo delovna telesa v državnem zboru. Zelo koristno bi bilo podrobneje primerjati delovna telesa slovenskega državnega zbora z delovnimi telesi drugih evropskih parlamentov (predvsem novih demokratičnih držav, ki so v EU vstopile leta 2004). Tako bi prišli do ugotovitev o dejanski učinkovitosti delovnih teles v posameznih državah. Vendar bom zaradi omejitev diplomske naloge analizirala le oblikovanje in delovanje delovnih teles v državnem zboru RS. Podrobneje pa bom preučila pomen in delovanje Odbora za zadeve EU.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA

Sodobni parlamenti delujejo učinkovito le, če delo opravljajo racionalno z ustrezno notranjo organizacijo. Velik pomen pri tem ima ustrezna delitev dela, glavno vlogo pa imajo primerno oblikovana delovna telesa. Namen moje diplomske naloge je preučiti način delitve dela v državnem zboru in poskušati oceniti pomen delovnih teles v državnem zboru. Zanimalo me bo predvsem oblikovanje, sestava in delovanje delovnih teles ter njihova vloga in pomen v zakonodajnem postopku oziroma njihov vpliv na oblikovanje javnih politik. Način delovanja državnega zbora določa njegov poslovnik, zato bom obravnavala nov poslovnik, ga primerjala s starim in poskušala ugotoviti njegove učinke. Državni zbor se je poleg demokratičnega prehoda v začetku devetdesetih let moral prilagoditi tudi novim izzivom EU, na katere je odgovoril s povečanim nadzorom nad delovanjem vlade v zadevah EU. Ustanovil je Odbor za zadeve EU, prek katerega lahko vpliva na vlado pri oblikovanju stališč v zadevah EU. Zanimala me bosta predvsem delovanje in pomen Odbora za zadeve EU, obenem pa tudi to, kako močan vpliv ima državni zbor na delovanje vlade v zadevah EU. Cilj naloge je sprejeti ali ovreči zadani hipotezi z analizo primarnih in sekundarnih virov ter analizo empiričnih podatkov.

2.2 HIPOTEZE

Pri pisanju diplomske naloge bom poskušala preveriti naslednji hipotezi:

Hipoteza 1: Delitev dela v državnem zboru je po poslovniku dobro zasnovana, zaradi tega je njegovo delovanje učinkovito. Naloge in pristojnosti delovnih teles kar najbolj upoštevajo načeli racionalnosti in učinkovitosti pri oblikovanju politik.

Delitev dela v parlamentu je dobro zasnovana, če svojo glavno funkcijo (zakonodajno funkcijo) opravlja učinkovito. Učinkovitost se izraža skozi dobro planiranje dela, stabilnost postopkov ter predvidljivost in kvaliteto odločanja, zato predpostavljam, da je parlament učinkovit, če hitro in tekoče sprejema zakone ter če sprejeti zakoni ostanejo dolgo časa v veljavi, kar nam po drugi strani pove, da so sprejeti zakoni kvalitetni. Velik pomen igrajo dobro organizirana delovna telesa, ki s svojo strokovno specializacijo opravijo najzahtevnejši del v zakonodajnem postopku, saj so nujen pogoj za poglobljeno obravnavanje ter smotrno organiziranje zakonodajnega postopka.

Prvo hipotezo bom preverjala s pomočjo:

- analize sestave in delovanja delovnih teles
- vloge delovnih teles v zakonodajnem postopku
- analize delovanja državnega zbora v različnih mandatnih obdobjih s poudarkom na delovnih telesih
- analize zakonodajnega postopka

Hipoteza 2: Državni zbor lahko preko vlade na več načinov vpliva na procese odločanja o zadevah EU.

Ob novih vlogah parlamenta na področju zadev EU se odpira vprašanje, ali je njegova klasična zakonodajna funkcija razširjena s tem, ko preko vlade vpliva na procese odločanja na ravni EU ali pa lahko celo govorimo o povsem novi funkciji.

Odbor za zadeve EU je posebno delovno telo, ki nima enakih pristojnosti kot druga delovna telesa in je v procesih odločanja o zadevah EU krovno telo vsem delovnim telesom, saj obravnava in sprejema mnenja drugih delovnih teles o zadevah EU. Zato me bo ob moji glavni hipotezi zanimalo tudi, kakšen vpliv ima OZEU na delo drugih delovnih teles.

Drugo hipotezo bom preverjala s pomočjo:

- analize Ustave RS (3.a člena)
- analize Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU (ZSDZVZEU)
- analize delovanja Odbora za zadeve EU

2.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

V prvem delu bom opredelila teoretične pojme, ki mi bodo v pomoč pri nadaljnjem pisanju diplomske naloge. Predstavila bom pomen sodobnega parlamenta, njegovih funkcij in zakonodajnega postopka. Opredelila bom delovna telesa, njihove funkcije in moč ter njihov pomen za učinkovito delovanje parlamenta. Prav tako bom prikazala pomen parlamentarnega poslovnika in pomembnost racionalnega zakonodajnega postopka.

V drugem delu bom analizirala posledice novega poslovnika in njegove učinke. Osredotočila se bom predvsem na zakonodajni postopek ter vlogo in pomen delovnih teles v njem.

Analizirala bom podatke o številu sprejetih zakonov, najpogosteje uporabljenih postopkih za sprejem zakona, številu in trajanju sej državnega zbora in sej delovnih teles, številu vloženih in sprejetih amandmajev itd. Predstavila bom delovna telesa državnega zbora in njihove naloge v trenutnem mandatnem obdobju. Z združitvijo teorije in empirije bom skušala ugotoviti učinkovitost delovnih teles v državnem zboru. S to ugotovitvijo bom lahko odgovorila na prvo hipotezo, ali je delitev dela v državnem zboru dobro zasnovana in posledično njegovo delo učinkovito.

V tretjem delu bom podrobneje obravnavala Odbor za zadeve EU ter njegov pomen pri vplivanju državnega zbora na delovanje vlade na ravni EU. S podatki, ki jih bom dobila v poročilih dela državnega zbora za določeno mandatno obdobje, bom prikazala njegovo delovanje (število sej in njihovo trajanje ter število obravnavanih zadev EU), njegove funkcije in njegova vsebinska področja.

V zaključku bom predstavila ugotovitve, do katerih sem prišla ob pisanju diplomske naloge, in potrdila oz. zavrnila postavljeni hipotezi.

2.4 METODOLOGIJA

V prvem delu diplomske naloge bom uporabila deskriptivno metodo, in sicer bom analizirala sekundarne vire, ki mi bodo v pomoč pri opisovanju in pojasnjevanju osnovnih teoretičnih pojmov.

V drugem delu bom uporabila:

- analizo primarnih virov (Ustave RS, zakonov, Poslovnika DZ)
- analizo sekundarnih virov (knjig, člankov, raziskovalnih poročil)
- analizo in interpretacija internetnih virov (člankov, poročil)

3 TEORETIČNO IZHODIŠČE

3.1 SODOBNI PARLAMENT IN VLOGA DELOVNIH TELES

»Parlamentarizem je skupno ime za različne oblike moderne demokratične vladavine, v kateri ima parlament osrednjo vlogo. V njem pridejo do izraza vsa pomembna mnenja in zahteve, ki se pojavljajo v določeni družbi oziroma državi, pred očmi javnosti pa se odpira razprava o najpomembnejših družbenih vprašanjih« (Zajc 2004, 15). V najširšem smislu lahko parlamentarizem razumemo kot sistem interesnega posredovanja, ki omogoča, da se vsi interesi pojavijo v urejenem in preglednem parlamentarnem okolju, v katerem postanejo razmerja moči jasno določena (Ogris v Zajc 2004, 15). V ožjem smislu pa ga je mogoče pojmovati kot način oziroma postopek sprejemanja obvezujočih pravil, zakonov in drugih aktov (Igličar v Zajc 2004, 15). Brezovšek (1996, 137) opredeljuje parlament kot »telo, ki je sestavljeno iz določenega števila članov, katerih funkcija je zastopanje drugih oseb, ki zaradi svoje številčnosti ali prostorske distance v tem ne morejo sodelovati sami«.

Torej je parlament tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Praviloma opravlja zakonodajno funkcijo kot svojo najpomembnejšo funkcijo. V sodobnih ustavnih ureditvah se oblikuje z neposrednimi volitvami na podlagi splošne in enake volilne pravice (Grad in Pogorelec 2004, 37).

Glede na klasično teorijo reprezentativne vladavine je moč sprejemanja zakonov osredotočena v parlamentu, ki je edini predstavnik suverenega ljudstva in zato tudi pooblaščen izražati voljo ljudi v obliki zakonov. Zato so za delovanje parlamenta in za ohranjanje njegove vloge izrednega pomena oblikovanost, pristojnost in način dela delovnih teles. Delovna telesa strukturirajo proces odločanja in zagotavljajo potrebno strokovnost in stabilnost ter končno prispevajo k legitimnosti odločitev. Pri opravljanju svojega dela krepijo vlogo parlamenta ter posredno ali neposredno nadzirajo delo vlade (Zajc 1991, 362–363).

Intenzivni razvojni procesi narekujejo potrebo po kvalitetnem normativnem urejanju družbenih odnosov, hitrem prilagajanju modelom gospodarske, socialne in politične organiziranosti ter oblikovanju modernih politik. Posledica tega je, da se v sodobnih parlamentih povečuje pritisk na zakonodajno urejanje. Parlamenti v tranzicijskih državah imajo bistveno težje zakonodajno delo, saj morajo zakonodajo graditi na novo, brez pravih

izkušenj in ob pomanjkanju precedenčnih primerov. Zaradi teh pritiskov so se novi parlamenti spremenili v nekakšne »tovarne zakonov«. Velika pomanjkljivost je bila, da niso posvetili dovolj pozornosti načrtovanju dela oziroma so v poslovnih načrtovanjih opredelili le na splošno, ob tem pa so se srečevali z velikimi težavami pri načrtovanju zakonodajnega dela. Negativne posledice te pomanjkljivosti so se kazale na primer tako, da so bili dnevni redi zasedanj velikokrat improvizirani, da so vlade prevzele gromozanski delež zakonodajne pobude in povzročile dodatne težave s slabo pripravljenimi predlogi ter da poslanci vsega dela niso mogli opraviti na rednih zasedanjih, zaradi česar se je povečevalo število izrednih sej in prišlo do vse večjih zaostankov itd. (Zajc 2004, 173–181). Nujno je bilo treba reorganizirati delovanje parlamenta ter sprejeti nova pravila za učinkovitejši in bolj ekonomičen zakonodajni postopek.

Z ustanovitvijo nove države se je slovenski parlament srečeval z zelo zahtevnim delom. V zelo kratkem času je moral prevzeti funkcije, ki so bile obsežnejše od klasičnih parlamentarnih funkcij. V celoti je moral spremeniti vso sistemsko in področno zakonodajo ter jo v zadnjem času tudi prilagoditi zakonodaji EU (Krašovec T. 2000, 179). Da bi zakonodajni postopek ob upoštevanju načela demokratičnosti in ob modernem oblikovanju delovnih teles čim bolj racionalno in ekonomično potekal, se je moral slovenski parlament kar najbolje organizirati (Zajc 1996, 58). Delovna telesa niso bila novost v slovenskem parlamentarnem življenju, že ustava iz leta 1974 je določala, da so lahko Skupščina Socialistične Republike Slovenije in njeni zbori ustanavljali komisije, odbore in druga stalna ali občasna delovna telesa, katerih naloga je bila preučiti predloge zakonov in drugih aktov, preučiti vprašanja iz svojega delovnega področja ter spremljati izvrševanje zakonov in drugih aktov (USRS, 369. čl.). Delovna telesa so lahko pooblastili, da opravljajo ankete in poizvedbe, določeno je bilo tudi, da ne morejo imeti preiskovalnih ali drugih sodnih funkcij (USRS, 371. čl.). Oblikovanost delovnih teles je ustrezala načelu enotnosti oblasti in splošni predstavi o nekonfliktnem urejanju zadev, hkrati pa tudi nerazvitim funkcijam predstavniškega telesa (Zajc 2000a, 182). Delovna telesa so bolj ali manj ustrezala dekorativni vlogi parlamenta, v manjši meri so pokrivala področja ministrstev in niso razvijala samostojnih aktivnosti. Njihova struktura je bila zelo preprosta, njihove naloge pa so bile komajda primerljive z nalogami sodobnih delovnih teles. Po prvih demokratičnih volitvah leta 1990 se je bil v Sloveniji zgodil poskus hitre modernizacije delovnih teles¹. Zgledovali so

¹ Začasni poslovnik Skupščine SRS, ki je bil sprejet 8. maja 1990, je poleg klubov delegatov prvič določil tudi način oblikovanja nekaterih delovnih teles (Zajc 2000a, 182).

se po posameznih modernih parlamentih zahodne Evrope, kjer so delovna telesa opravljala različne naloge, predvsem pa so se ukvarjala z zakonodajnim delom.

V parlamentih zahodne Evrope so zakonodajni postopki praviloma dobro urejeni in predvidljivi, poslanci imajo dovolj časa za dopolnitve, ki navadno niso zahtevne, večina vsebinskega dela na dopolnjevanju zakonskih predlogov pa je opravljenega v specializiranih delovnih telesih (Zajc 2004, 173–181). Že v zgodovini lahko opazimo, da so parlamenti za lažje organiziranje svojega dela ustanavljali delovna telesa za vsako posamezno pomembno zadevo v postopku, o kateri so odločali. S sprejetjem končne odločitve so tudi delovna telesa prenehala delovati. Ker so »*ad hoc*« delovna telesa prinesla pozitivne učinke, vendar je bila vsakokratna ustanovitev novega telesa zamudna, so parlamenti začeli ustanavljati stalna delovna telesa za področja njihovih klasičnih funkcij. Skladno s področji posameznih ministrstev so se delovna telesa začela oblikovati po 2. svetovni vojni. Parlamenti so v svojem razvoju različno oblikovali svoja delovna telesa. Švedski Riksdag je leta 1970 v okviru ustavnih reform posodobil strukturo delovnih teles, ki natančno pokrivajo ustrezna ministrstva v vladi. Francoska *Assemblée Nationale* je leta 1959 opustila izredno razvejan sistem visoko specializiranih delovnih teles in oblikovala le šest delovnih teles z zelo velikim številom članov (Zajc 2000a, 175–176).

Sodobni parlament kot predstavniški organ deluje v ustavno določenih okvirih. V tem okviru ima avtonomijo, da samostojno sprejema svoj poslovnik, s katerim določa notranjo strukturo, organiziranost, način delovanja in odločanja (Zajc 2004, 16). Ta pravica do samoorganiziranja je določena že v ustavi in izhaja iz parlamentarne avtonomije².

3.1.1 FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV

»Sodobni parlamenti opravljajo več različnih funkcij, ki so jih razvili postopoma tekom zgodovinskega razvoja in na podlagi principa delitve oblasti med različnimi nosilci oblasti« (Krašovec T. 2000, 174). Ena najpomembnejših funkcij je gotovo zakonodajna, vendar je treba poleg nje omeniti še zlasti volilno in nadzorno funkcijo (Grad in Pogorelec 2004, 39).

² Parlamentarna avtonomija je klasičen pojem parlamentarnega prava in delovanja sodobnih parlamentov. Govori o tem, da si parlament sam organizira lastno delo in da deluje neodvisno od drugih organov (Pitamic 1927, 357; Grad 2000b, 200).

»Razvitost funkcij je pomemben kazalec demokratičnosti in učinkovitosti sodobnih parlamentov, hkrati pa tudi demokratičnosti celotne družbe« (Zajc 2000b, 103).

Delitev le na klasične funkcije parlamenta (zakonodajno ali oblikovanje izvršilne oblasti) ne zadostuje, treba je upoštevati še celoto drugih posledic, ki jih imata obstoj in delovanje parlamenta za politični sistem. Ugotoviti je mogoče zelo različne formalne in neformalne funkcije, ki so relevantne za neprekinjeno, stabilno in učinkovito delovanje političnega sistema in njegovo povezavo s civilno družbo (Zajc 2000a, 28). Že pred več kot sto leti je Bagehot omenjal nekatere splošne funkcije kot na primer: izražanje različnih mnenj in zahtev, obveščanje ljudi o zadevah, o katerih navadno ne slišijo, pojasnjevanje volivcem, kako mora država v določenih primerih ukrepati itd. Beer poleg teh ugotavlja še mobiliziranje javnosti v podporo posameznim ukrepom ali politikam (Zajc 2004, 102).

Najcelovitejši pregled nalog sodobnega parlamenta je podal Robert Packenham³ v svoji analizi brazilskega kongresa. Naredil je lestvico enajstih funkcij, ki jo velja upoštevati pri ocenjevanju nalog novih parlamentov (Zajc 2004, 102). Grad deli parlamentarne funkcije na: politične oziroma reprezentativne funkcije (predstavlja in uveljavlja voljo ljudstva) in oblastne funkcije (zakonodajno, nadzorstveno in volilno) (Grad 2000a, 86).

Funkcije sodobnih parlamentov so dejansko široke in mnogovrstne, nekatere lahko neposredno opazimo, druge lahko le predpostavljamo in jih je težko empirično dokazovati in meriti, vendar je treba upoštevati razvitost vseh funkcij, saj se med seboj dopolnjujejo (Zajc 2000b, 252).

Zajc navaja osem funkcij sodobnega parlamenta:

- ustvarjanje legitimnosti
- predstavljanje družbenih interesov
- racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov
- zakonodajna funkcija
- funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna

³ Naloge sodobnega parlamenta po Packenhamu so: ustvarjanje legitimnosti (latentno podeljevanje legitimnosti političnemu sistemu, manifestno podeljevanje legitimnosti političnemu sistemu, parlament kot varnostni »ventil« oziroma funkcija sproščanja napetosti), rekrutiranje, socializacija in izobraževanje (rekrutiranje politikov, socializacijska funkcija, izobraževalna funkcija) ter odločevalske funkcije (zakonodajna, usmerjevalna funkcija, interesna artikulacija, razreševanje konfliktov, nadzor nad vlado in njeno dejavnostjo).

- postavljanje vlade in nadzor nad vlado ter njeno politično in upravno dejavnostjo
- rekrutacija in socializacija poslancev – oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne (evro)elite
- informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija

Rečemo lahko, da je učinkovit tisti parlament, ki dobro opravlja svoje funkcije, predvsem zakonodajno. Učinkovitost se izraža skozi dobro načrtovanje dela, skozi stabilnost postopkov ter skozi predvidljivost in kakovost odločanja (Petelin 2005, 23).

3.1.2 ZAKONODAJNA FUNKCIJA

Za preučevanje načrtovanja dela oziroma delitve dela v parlamentih je treba nameniti pozornost procesu zakonodajnega odločanja kot centralnemu delovnemu procesu v zakonodajnem telesu in njegovemu načrtovanju. Pri tem so nam v pomoč načela zakonodajnega postopka, ki so jih oblikovali klasični parlamenti tekom razvoja zakonodajnega procesa (Krašovec T. 2000, 175).

Načela zakonodajnega postopka so naslednja (Zajc v Krašovec T. 2000, 176):

- načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov (načelo samostojnosti)
- načelo demokratičnosti
- načelo javnosti
- načelo stopnjevitosti (večfaznosti)
- načelo racionalnosti
- načelo ekonomičnosti
- načelo doseganja optimalnih rezultatov
- načelo zbornega (plenarnega) sprejemanja zakonov in drugih aktov
- načelo pisnosti

Zakonski predlogi se obravnavajo po postopku, ki omogoča izčrpen pretres v več stopnjah: razprava in sklepanje v odborih, generalna in specialna debata v zboru, glasovanje v načelu, sklepanje o posameznih členih ali paragrafih in končno o celotnem predlogu (Pitamic 1927, 360).

Glede na zakonodajno funkcijo oziroma glede na vlogo v procesih oblikovanja javnih politik lahko parlamente razvrstimo v tri skupine (Mezey in Norton v Maurer 2001b, 68–72):

- parlamenti, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik *veliko* vlogo in lahko spreminjajo ali zavrnejo vladne predloge javnih politik, lahko pa tudi oblikujejo in sprejmejo lastne predloge javnih politik;
- parlamenti, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik *zmerno* vlogo in lahko spremenijo ali zavrnejo vladne predloge, ne morejo pa oblikovati niti sprejeti pomembnejših lastnih predlogov;
- parlamenti, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik *malo* ali *nobene* vloge, saj ne morejo spremeniti ali zavrniti vladnih predlogov, prav tako ne morejo oblikovati ali sprejeti lastnih predlogov.

3.1.3 DELITEV DELA V ZAKONODAJNEM POSTOPKU

3.1.3.1 NAČELA

Načelo racionalnosti, načelo ekonomičnosti in načelo doseganja optimalnih rezultatov pomembno vplivajo na programiranje dela v parlamentu.

• *Načelo racionalnosti*

Da bi se zagotovil smiseln potek zakonodajnega postopka, je potrebna časovna razporeditev dela in razporeditev med različna delovna telesa in strokovne organe v parlamentu. Načelo zahteva smotno razporeditev dela v daljšem obdobju in delitev dela med parlamentom, ki mora obravnavati veliko zakonodajnih predlogov hkrati, in specializiranimi delovnimi telesi, ki so odgovorna za spremljanje procesov in oblikovanje politik na posameznih področjih. Z upoštevanjem tega načela si zagotovimo, da z manjšo porabo sredstev, časa in naporov dosežemo boljši ali enak rezultat.

• *Načelo ekonomičnosti*

To načelo zagotavlja, da se v čim krajšem času in s čim manjšim trdom ter sredstvi dosežejo kar najboljši rezultati. Po tem načelu so točno določeni roki za posamezna opravila v zakonodajnem postopku, ki se ne morejo podaljšati in s katerimi naj bi se dosegla kontinuiranost postopka. Skupaj z načelom racionalnosti zagotavlja predvidljivost postopka z vidika predvidene porabe časa. Parlament lahko v posameznih izrednih primerih skrajša posamezne roke, ki so predpisani v posameznih fazah, prav tako lahko uporabi različne skrajšane postopke.

• ***Načelo doseganja optimalnih rezultatov***

Gre za neformalna (in občasno tudi formalizirana) posvetovanja in pogajanja o vsebinskih in postopkovnih vprašanjih. Zagotavlja odpravljanje ovir v zakonodajnem postopku in pospeševanje zakonodajnih procesov (npr. posvetovanja in pogajanja med različnimi dejavniki, ki omogočajo doseganje minimalnega soglasja o vsebinskih in postopkovnih vprašanjih pa tudi strokovnega svetovanja posameznim poslancem, političnim dejavnikom in delovnim telesom) (Krašovec T. 2000, 176–177; Zajc 2000a, 132).

3.1.3.2 PRAVILA

»Na načelih zakonodajnega postopka so oblikovana pravila zakonodajnega postopka, s katerimi se utrjuje stabilnost in predvidljivost postopkov« (Zajc v Krašovec T. 2000, 177). Pravila predstavljajo tehnično plat tehnologije postopka in omogočajo praktično delo parlamentu.

Pravila razdelimo v več skupin, in sicer na:

- 1) pravila, ki strukturirajo postopek obravnavanja zakona in določajo število branj zakona. Sem spadajo pravila, ki določajo posebnosti vsakega branja; določajo način dela med delovnimi telesi in plenumom (npr. kdo opravi prvo branje in pod kakšnimi pogoji se prvo branje opravi v plenumu);
- 2) pravila, ki določajo način delitve dela med delovna telesa in skupna zasedanja ter sestavo in vlogo delovnih teles. Določajo, kako se sestavijo delovna telesa glede na število članov (razmerje med poslanci člani koalicije in opozicije) in kako se razdelijo vodilna mesta v delovnih telesih, ali pride predlog v obravnavo najprej v delovno telo ali na skupno zasedanje, kolikokrat in kdaj se vključujejo v obravnavo delovna telesa, katera delovna telesa so matična in katera druga lahko izrazijo mnenje za obravnavo predloga zakona itd.
- 3) pravila, ki določajo razporeditev zakonodajnega dela v letu in mesecu. Urejajo tudi način usklajevanja zakonodajnega programa parlamenta s programom izvršilne oblasti. Ta sklop pravil lahko določa tudi potreben čas za posamezne faze v zakonodajnem postopku;
- 4) pravila, ki omogočajo sodelovanje oziroma dejavno udeležbo posameznim upravičencem oziroma dejavnikom v zakonodajnem odločanju in določajo posebne pogoje in roke za vstopanje;

- 5) pravila o časovnem trajanju razprav. Z njimi se določata dolžina in število nastopov posameznih poslancev ob vsakem vprašanju na dnevnem redu. Sem sodijo tudi pravila o načinu delitve časa za razprave med poslanci oziroma poslanskimi skupinami;
- 6) pravila za sprejemanje odločitev (na primer: potrebna večina za posamezne odločitve) in pravila, ki določajo, kako naj poteka odločanje po sprejetem vetu. Pravila določajo ugotavljanje sklepčnosti, način glasovanja, posebne večine za sprejemanje pomembnih odločitev, javno ali tajno glasovanje itd;
- 7) pravila, s katerimi se določajo pravice in dolžnosti posameznih udeležencev zakonodajnega postopka. Pravila določajo način porazdelitve moči med udeležence z namenom, da je zakonodajni postopek čim boljše organiziran, povezan in smotrno voden.

Pravila in postopki so zapisani v poslovnških odločbah in neposredno vplivajo na potek dela v parlamentu. Upoštevati jih je treba pri načrtovanju delovanja parlamenta, saj pomembno prispevajo k predvidljivosti, stabilnosti in učinkovitosti odločanja. Upoštevanje teh pravil in postopkov je pogoj za legitimnost odločanja. Poslovniki so nujni za učinkovito delo parlamentov, njegovo delo lahko pospešujejo, ovirajo ali podaljšujejo (Krašovec T. 2000, 177–178; Zajc 2000a, 133–134).

3.2 PARLAMENTARNI POSLOVNIK

Akti notranje organizacije in poslovanja najpomembnejših državnih organov, s katerimi so navadno urejeni zlasti načini dela in odločanja posameznega organa, so pomemben pravni vir državne ureditve. Pravica, da si državni organ sam uredi omenjena vprašanja, se šteje za pomembne elemente njegovega položaja. Nedvomno je treba na prvem mestu omeniti poslovnik parlamenta, ki ga sprejema parlament sam (Grad 1999, 86).

Pravila poslovanja parlamenta so kodificirana v poslovnških, ki si jih moderni parlamenti predpisujejo sami (parlamentarna avtonomija). Kakor vse norme v moderni državi, se morajo tudi pravila, ki se tičejo notranjega poslovanja parlamenta, naslanjati ali na zakon ali neposredno na ustavo. Zakon ali pa ustava pa morata obvestiti parlament, da si sam uredi svoje poslovanje (Pitamic 1927, 357).

3.2.1 POMEN PARLAMENTARNIH POSLOVNIKOV

»Poslovnik parlamenta je za organiziranost in delo predstavniškega telesa najpomembnejši splošni pravni akt takoj za ustavo. Zato je v hierarhiji pravnih aktov najbolj pogosto uvrščen na raven zakona. Parlamentarni poslovnik je s svojimi normami o notranji členitvi predstavniškega telesa, pravicami in obveznostmi poslancev in o postopkih sprejemanja parlamentarnih odločitev ključnega pomena za delovanje zakonodajne veje oblasti« (Igličar 2007, 299).

Poslovnik je akt, ki v kodificirani obliki predpisuje način poslovanja parlamenta, v njem so urejeni način dela in njegovo poslovanje, pravice in dolžnosti poslancev, navadno pa tudi razmerja parlamenta do drugih državnih organov, s katerimi prihaja v stik (Kaučič in Grad 2003, 190). »Poslovniki so posebej urejena in obvezujoča pravila razpravljanja in odločanja, prilagojena parlamentarnemu okolju in temeljijo na enotnih načelih demokratičnosti, saj so kot taki odraz razmer v dani družbi« (Zajc 2000a, 136). S poslovníkom načrtujemo delovanje parlamenta, ki omogoča določanje prioritet in uveljavljanje določenih konceptov družbenega in gospodarskega razvoja. Načrtovanje dela zagotavlja relativno enakomerne delovne obremenjenosti in ustrezen delovni ritem skozi leto (Krašovec T. 2000, 179).

Poslovnik je odločitev konkretnega parlamenta, zato velja prepričanje, da obvezuje samo tisti parlament, ki ga je sprejel, ne pa novoizvoljenega parlamenta, ki mu sledi. Vendar v praksi kaže, da tudi nov parlament prevzame poslovnik prejšnjega, sicer ga spreminja po potrebi, navadno pa ne sprejme novega (Grad 2000a, 113–114).

Ker je sprejemanje zakonov ena pomembnejših funkcij parlamentov, so postopkovna pravila odločilna za zakonodajno delovanje. Ob ustavnih normah je največji del procesnih pravnih norm za sprejemanje zakonov zbran v poslovníku parlamenta (Igličar 2000, 166). Smotrna ureditev zakonodajnega postopka zagotavlja, da so potrebe neke družbe čim boljše in čim hitreje uresničene (Zajc 2000a, 136). Če hoče biti parlament učinkovit, mora biti njegovo delo ustrezno organizirano. Organizacija dela mora predvsem upoštevati funkcije in pristojnosti parlamenta, njegova razmerja do drugih državnih organov ter sestavo in položaj njegovih članov. Pri organizaciji je pomembno upoštevati, da je parlament politično telo, v katerem se spopadajo različni politični interesi, zaradi tega je nujno, da so pravila organiziranja, delovanja in odločanja čim bolj natančno določena, da bi omogočala nemoteno delovanje (Grad 2000a, 107).

Poslovniki v zakonodajnem postopku določajo posamezne stopnje obravnavanja in sprejemanja zakonskih predlogov ter opredeljujejo pravice in dolžnosti udeležencev v njem. V postopku imajo pomembno vlogo parlamentarna delovna telesa, ki opravljajo glavno vsebinsko delo. Parlament ustanovi delovna telesa na začetku svojega mandata z namenom obravnavanja vprašanj na posameznih področjih (Zajc 2000a, 138).

Pitamic (1997, 362) poudarja, da se glavno delo parlamenta ne vrši v zboru samem, temveč v odborih, ki jih zbor voli iz svojih članov za določene namene, na primer za pregledovanje pooblastil poslancev, za pretresanje zakonskih predlogov, za poročanje o vloženi prošnji in pritožbah itd.

3.3 DELOVNA TELESA

Današnja družba je zelo kompleksna, zato je za bolj poglobljeno in celovito ukvarjanje z družbenimi vprašanji in javnimi politikami potrebna specializacija in delitev dela. Nemogoče je, da bi se parlament na plenarnih zasedanjih ukvarjal s številnimi in kompleksnimi družbenimi vprašanji, zato je v njem prišlo do poudarjene specializacije in delitve dela (Norton v Krašovec A. 2004, 10–11).

Da bi zakonodajni postopki čim bolj racionalno potekali in da bi lahko parlament učinkovito deloval, mora razviti ustrezno notranjo organiziranost in specializacijo. Celoten parlament je preveliko telo, da bi moglo razpravljati o vseh zadevah v celoti, zato so bila ustanovljena delovna telesa, ki so postala nujen pogoj za poglobljeno obravnavanje vseh zadev in smotrno organiziran zakonodajni postopek (Zajc 2000a, 175). Delovna telesa so se zgodovinsko oblikovala predvsem zaradi praktičnih potreb parlamenta, saj obseg zakonodajne dejavnosti onemogoča, da bi parlament brez pomembne pomoči delovnih teles racionalno uravnaval legislativni proces v celoti, pa tudi njegove posamezne faze (Zajc 1991, 363). »Parlamenti z večjimi zakonodajnimi pristojnostmi in možnostmi odlikovanja politik imajo običajno dobro razvit sistem delovnih teles (Mezey v Zajc 2000a, 175).

V sodobnih parlamentih se delovna telesa običajno imenujejo odbori in komisije. Grad pravi, da so komisije navadno namenjene posebnim nalogam parlamenta ali strokovni proučitvi nekega vprašanja, poleg poslancev pa jih sestavljajo tudi strokovnjaki. Odbori pa so praviloma sestavljeni iz samih poslancev, in sicer tako, da pride do izraza politična, predvsem

strankarska sestava parlamenta. Števili odborov in njegovih članov se med državami zelo razlikujeta (Grad 2000a, 91). Naloga odborov in komisij je predvsem ta, da pred odločitvijo v parlamentu preučijo vsako zadevo, o njej zavzemajo stališča, dajejo pripombe in usmeritve, kar poslancem vse pomaga pri odločitvi (Kaučič in Grad 2003, 192).

Parlamentarni odbori se v glavnem delijo na stalne in nestalne. Stalni se organizirajo za nedoločen čas ali za mandatno dobo parlamenta, drugi pa za določeno dobo ali pa da opravijo določeno nalogo (posebni ali *ad hoc* odbori). Stalno delovanje pomeni, da posamezna delovna telesa delujejo v večih zakonodajnih obdobjih zapored in njihova osebna sestava se bistveno ne spreminja (Olson in Mezey v Krašovec A. 2004, 11). Stalni odbori oziroma komisije se ukvarjajo predvsem z zakonodajnim delom, nekateri pa imajo posebne naloge in se ukvarjajo z imuniteto ali privilegiji poslancev, vprašanji poslovnika in z drugimi organizacijskimi zadevami (Shaw v Zajc 1996, 59). Stalna delovna telesa prevzemajo velik, včasih več kot sorazmeren del celotnega zakonodajnega bremena in uporabljajo postopke, ki jih celoten parlament ne bi mogel. Na ta način je zakonodajno delo organizirano tako, da omogoča osredotočanje na probleme in poglobljeno razpravo (Zajc 2000a, 176). Olson in Mezey (v Krašovec A. 2004, 11) poudarjata, da stalnost delovanja omogoča stalno pridobivanje strokovne podpore in znanja z določenega področja ter navezavo stika s pobudniki ali posedovalci take podpore in znanja. Vse to omogoča kopičenje in nadgrajevanje strokovnega znanja s posameznega področja tudi članom, ki na tem področju sicer niso strokovnjaki. Tudi Pitamic deli parlamentarne odbore na stalne in nestalne. Stalni odbori so voljeni za vse zasedanje, drugi pa se volijo po potrebi. Obstajajo tudi odbori, ki svoje delo nadaljujejo tudi po zaključenem zasedanju in celo po razpustu parlamenta. Pitamic pravi, da v takem primeru ne moremo več govoriti o parlamentarnem odboru v pravem smislu besede. Taki odbori bi se dali označiti kot nekakšne strokovne komisije s tistimi dolžnostmi in pravicami, ki jim jih daje zakon (Pitamic 1927, 362).

Naslednja običajna delitev je delitev na splošne⁴ in posebne (specializirane) odbore. Posebni so ustanovljeni predvsem za obravnavo nekega področja v okviru funkcij parlamenta, ki se običajno bolj ali manj prekriva z upravno organizacijo, torej s področji posameznih ministrstev (Grad 2000a, 91). »Pri uresničevanju funkcij parlamenta igrajo interna telesa znotraj parlamenta pomembno vlogo, njihova naloga je, da omogočajo lažje in bolj pretehtano

⁴ Splošni so značilni predvsem za britanski sistem, medtem ko na evropskem kontinentu prevladujejo specializirani odbori oz. komisije (Grad 2000a, 91).

odločanje v parlamentu« (Grad 2000a, 92). Ker je parlament kolegijski organ, praviloma sprejema odločitve v sestavi vseh svojih članov. To dejstvo predpostavlja, da parlament odločanja ne more prenesti na kakšno ožje telo znotraj parlamenta, na primer na delovna telesa⁵. Sprejemanje zakonov je zelo zapletena naloga, zato terja podrobno urejeno proceduro. Postopki so praviloma večfazni in delovna telesa imajo znotraj njih zelo pomembno vlogo, saj so nujen pogoj za učinkovito obravnavanje vseh zadev (Grad 2000; Zajc 1996).

Tabela 3.1: Pomen in vloga delovnih teles sodobnih nacionalnih parlamentov

	Moč delovnih teles	Pristojnosti v zakonodajnem postopku
VELIKA BRITANIJA ⁶	Manjša	Predlog zakona (v drugem branju) je najprej obravnavan na skupnem zasedanju, nato gre predlog s priporočili v ustrezno delovno telo, ki oblikuje amandmaje in pripravi poročilo; skupno zasedanje ima večji pomen od delovnih teles. Oblikovanje amandmajev.
ZDA	Velika	Delovna telesa v predstavniskem domu imajo glavno nalogo obravnavati in dopolnjevati predloge zakonov; lahko zavrnejo zakon, tako da sploh ne pride na skupno zasedanje. Odločitev o predlogu (filter) zaslišanja, priprava poročila.
FRANCIJA	Velika	Po skupni razpravi na podlagi poročila pristojnega delovnega telesa lahko skupščina sprejme sklep, da se opravi druga obravnava, predlog pa se ponovno vrne v obravnavo v pristojno delovno telo. Plenarna razprava o poročilu delovnega telesa.
NEMČIJA	Velika	Smotrna delitev dela in velika specializacija delovnih teles; poslanci kar največji del njihovega dela opravijo v delovnih telesih; predlog pošljejo pristojnemu delovnemu telesu, ki predlog temeljito obravnava in dopolni; Odločitev o predlogu, dopolnitve, priprava poročila.
ŠVEDSKA	Velika	Delovna telesa imajo široke pristojnosti za oblikovanje politik in dopolnjevanje predlogov zakonov. Obravnava predloga amandmaja, priprava poročila.
POLJSKA	Velika	Odbori Sejma so ustanovljeni za obravnavo in pripravo mnenj o področjih, o katerih odloča Sejm. Oblikujejo svoja mnenja o zadevah, ki so nanje naslovljena.
AVSTRIJA	Velika	V državnem zboru predloge zakonov najprej predhodno obravnava pristojen odbor, nato pa o njem glasuje plenum državnega zbora. Predhodna obravnava predloga zakona.

Vir: Prirejeno po Zajc 2000a, 139–144.

V naši ureditvi se je uveljavil izraz delovna telesa kot skupno ime za parlamentarne odbore in komisije. Delovna telesa so ustanovljena za (Kaučič in Grad 2003, 193):

- spremljanje stanja na posameznih področjih
- pripravo odločitev o politiki na teh področjih

⁵ Izjema je italijanski parlament, ki del svoje zakonodajne pristojnosti delegira na parlamentarne komisije, in sicer tako, da jih pooblasti za sprejem določenih zakonov (Grad 2000a, 92). V Avstriji imajo delovna telesa tudi zakonodajno iniciativo (Kaučič in Grad 2003, 192).

⁶ Velika Britanija ima posebno razvejan in zapleten sistem parlamentarnih odborov. Britanski parlament ima zelo dolgo tradicijo in se precej razlikuje od ureditve v drugih državah, zato imajo običajno »committees« manjšo vlogo (Grad 2000a, 91 in Zajc 1991, 364).

- oblikovanje stališč do posameznih vprašanj
- obravnavo predlogov in drugih aktov državnega zbora

Poleg rednih delovnih teles parlamenti ustanovljajo tudi posebna občasna telesa, med katere sodijo tudi **preiskovalne komisije**. Preiskovalne komisije preučujejo zadeve, s katerimi bi se moralo ukvarjati sodišče, vendar so posebnega nacionalnega pomena. Te komisije opravljajo parlamentarno preiskavo in preiskujejo posebno pomembne zadeve, ki so običajno v nacionalnem interesu (Zajc 2000a, 178).

Namen preiskovalne komisije je razkriti nepravilnosti, ki jih povzročijo nosilci javnih funkcij ali javnih pooblastil, kot so kršitve, nedopustno ravnanje, zloraba pooblastil ali javnih funkcij ipd. Parlamentarna preiskava se lahko odredi le za zadeve javnega pomena, torej za zadeve, ki imajo političen pomen (Kaučič in Grad 2003, 215). V sodobnih parlamentih pride parlamentarna preiskava v poštev, ko obstaja sum o zlorabi položaja visokih državnih uradnikov in se represivni aparat in sodni organi ne odzovejo tako, kot bi se morali. Pristojnost parlamentarnega preiskovalnega telesa je predvsem preučiti zadevo in jo nato prepustiti pristojnim organom. Ti organi pa morajo pod pritiskom parlamenta in javnosti hitro ter učinkovito ukrepati (Zajc 2000a, 178). Predmet preiskave ne morejo biti zadeve iz redne pristojnosti sodišč. Če se med preiskavo odkrijejo dejanja ali ravnanja, ki spadajo v pristojnost sodišč, se odstopijo v nadaljnje obravnavanje pristojnim državnim organom (Kaučič in Grad 2003, 215).

3.3.1 POMEN ŠTEVILA DELOVNIH TELES IN ŠTEVILA NJIHOVIH ČLANOV

Delovna telesa so številčno manjša telesa, ki se ukvarjajo s posameznimi področji, sestavljajo pa jih posamezni poslanci. Poslanci se za članstvo odločajo zaradi posebnega interesa sodelovanja na področjih, ki so za njih zanimiva, ali zaradi poklicne specializacije na določenem področju (Norton v Krašovec A. 2004, 11).

Število članov delovnih teles je odvisno predvsem od velikosti parlamenta in števila v njem zastopanih strank ter od pomembnosti delovnega telesa. Raziskovalci ugotavljajo, da naj bi večje število delovnih teles prispevalo k večji ekonomičnosti delovanja parlamenta. Manjša velikost delovnih teles pa naj bi prispevala k večji specializaciji in učinkovitosti, čeprav bi ta lahko imela težave s kvorumom (Zajc 1996, 60). Čim večji je parlament in čim večje je število delovnih teles, tem večji so prihranki v delovanju parlamenta (Zajc 2000a, 176–179).

Preveliko število delovnih teles in njihova velikost glede na skupno število poslancev pa lahko pripeljeta do prevelikih obremenitev poslancev in do drugih nepredvidenih posledic za smotrno obvladovanje zakonodajnega in drugega dela. V takem primeru prihaja do težav s sklicevanjem sestankov, člani se ne morejo dovolj poglobljeno ukvarjati z zadevami. Prevelika obremenjenost z delom slabo vpliva na motiviranost in iniciativnost poslancev, zmanjša tudi prisotnost na sejah in zasedanjih (Zajc 1996, 61). Prav zaradi teh negativnih posledic obstajajo v številnih državah omejitve glede članstva v delovnih telesih, vendar v večini parlamentov tolerirajo, da nekaj najbolj izkušenih poslancev deluje v dveh delovnih telesih (Zajc 2000a, 180).

Tabela 3.2: Število delovnih teles in njihovih članov v nekaterih državah

Parlament	Število članov v parlamentu	Število stalnih delovnih teles	Velikost; število članov (min/maks)	Politična zastopanost v delovnih telesih
NEMČIJA Bundestag	612	22	13/48	Številčna zastopanost posameznih poslanskih skupin odgovarja strankarski zastopanosti.
FRANCIJA Assemblée nationale	577	6	71/143	Število sedežev strank v delovnih telesih je odvisno od števila njihovih članov v parlamentu.
ITALIJA Camera dei deputati	630	14	43/47	Sestava delovnih teles je odvisna od proporcionalne zastopanosti v plenumu.
ŠVEDSKA Riksdag	349	15	35/44	V delovnem telesu se odraža moč strank, zastopanih v parlamentu – delovno telo je različica parlamenta v malem.
POLJSKA Sejm	460	25	17/41	Sestava posameznega odbora je potrjena na plenarnem zasedanju Sejma na predlog predsedstva in po posvetovanju s kolegijem Sejma.
ČEŠKA Poslanski dom	200	13	12/19	Poslovnik le na splošno določa, da Poslanski dom ustanovi svoja delovna telesa in določi število njihovih članov.
MADŽARSKA Hiša ljudstva	386	25	10/28	Razmerje med strankami v odboru sledi velikosti parlamentarnih skupin, te pa se lahko dogovorijo tudi o drugačnem razmerju. Vsaka poslanska skupina mora biti zastopana z najmanj enim članom v vsakem stalnem odboru.
SLOVENIJA Državni zbor	90	23	5/21	Vsaki poslanski skupini se praviloma zagotovi vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu.

Vir: Internetne strani nacionalnih parlamentov (14. avgust 2008).

Število članov je običajno odvisno od števila strank, ki so zastopane v parlamentu ali njegovem domu. Kjer se sedeži v delovnih telesih delijo po sorazmernem načelu, pogosto prihaja do pogajanj med strankami o zastopanosti posameznih strank. V parlamentih, ki

omogočajo predstavništvo v delovnih telesih vsaki poslanski skupini ne glede na njeno velikost, so nekateri poslanci bistveno bolj obremenjeni kot drugi (Zajc 2000a, 180).

Po svoji specializaciji in številu se delovna telesa ločijo od parlamenta do parlamenta, kar je odvisno od razvitosti in celovitosti družbe in stopnje njene demokratičnosti ter od števila članov, ki jih imajo parlamenti, in od dolžine (pogostosti) njihovih zasedanj (Zajc 1991, 363). Primerjalni podatki kažejo, da ima večina parlamentov do dvajset delovnih teles.

3.3.2 FUNKCIJE DELOVNIH TELES

Delovna telesa imajo svojo posebno avtonomijo in niso le podaljški parlamentov. Poleg zakonodajne funkcije se ukvarjajo še s številnimi širšimi funkcijami, ki so pomembne v procesih političnega odločanja. Nekatera pa imajo posebne ožje naloge in se ukvarjajo z imuniteto ali privilegiji poslancev, vprašanji poslovnika, volitvami in drugimi organizacijskimi zadevami. Funkcije delovnih teles nam omogočajo boljše razumevanje njihove dejanske vloge pri zakonodajnem odločanju.

Med pet najpomembnejših funkcij⁷, ki jih opravljajo delovna telesa, sodijo:

- **Funkcija specializacije:** najpomembnejša funkcija delovnih teles. Sistem stalnih delovnih teles z jasnimi pristojnostmi in stalnim članom omogoča, da se poslanci lažje seznanjajo z vsebino zadev, ki jih morajo obravnavati znotraj posameznih področjih oblikovanja politik, hkrati pa tudi s samim potekom sprejemanja posameznih zakonskih predlogov. Funkcija omogoča vedno večje delitve dela, ki omogočajo hkratno obravnavanje velikega števila zadev in povečujejo učinkovitost zakonodajnega dela.
- **Funkcija zagotavljanja neprekinjenega zakonodajnega dela in stabilnosti oblikovanja politik:** funkcija zagotavlja institucionalno ravnotežje. Preprečuje vpliv sprememb pri oblikovanju politik, ki jih prinaša spreminjanje večin. Izkušnje kažejo, da so delovna telesa zagotovila specializacijo in stabilnost delovanja, čeprav ni bila dosežena kontinuiteta v članstvu.
- **Pridobivanje informacij:** poslanci lahko po svojih osebnih zvezah pridobijo veliko pomembnih informacij, vendar pa lahko svoje znanje razširijo le znotraj delovnih

⁷ Funkcije delovnih teles so povzete po Zajcu (2000a, 176).

teles. Svoje znanje in izkušnje iz dela delovnih teles na različne načine posredujejo drugim poslancem, ki se morajo zanašati na njihove ocene ali predloge.

- **Medstrankarsko usklajevanje:** delovna telesa so na različne načine povezana s strankarskimi poslanskimi skupinami. Njihov najočitnejši vpliv se kaže pri predlaganju članov in delitvi vodilnih funkcij v delovnih telesih. V parlamentih se sedeži v delovnih telesih praviloma sorazmerno delijo med parlamentarne stranke, izvolitev članov pa je le formalna. V njih se srečujejo strankarski strokovnjaki za posamezna področja. V zadnjem času je opaziti, da strankarski klubi izvajajo velik vpliv na svoje člane in s tem posredno nadzirajo delovna telesa. Velik vpliv imajo zlasti predsedniki, saj delujejo v korist svojih strank.
- **Omogočanje pogajanj oziroma pridobivanje pogajalskih koristi:** člani delovnih teles so izbrani na podlagi boljšega poznavanja področja, strokovnih izkušenj ali zgolj dolgotrajnega članstva v istem telesu. V situacijah, ko gre za kolektivno odločanje, zasledujejo svoje posebne cilje, vendar skušajo dosežati tudi praktične kompromise. Člani se obnašajo podobno in skupaj postavljajo najvišje zahteve, ki koristijo celotnemu področju oblikovanja politik. Ta funkcija je zlasti poudarjena v novih parlamentih, kjer prihaja do močno ideološko pogojenih razprav in soočenj, zaradi katerih je težko najti praktične kompromise. Zato lahko stalna delovna telesa odigrajo vlogo posebnih laboratorijev, v katerih se premagujejo nerazrešena nasprotja in iščejo produktivni pristopi.

3.3.3 MOČ DELOVNIH TELES

Načelo delitve dela v parlamentu se uresničuje s porazdelitvijo moči med parlamentom kot celoto in delovnim telesom oziroma med posamezne druge akterje v zakonodajnem procesu. Razmerje moči med delovnim telesom in parlamentom je največkrat podobno razmerju moči med večino in manjšino (Zajc 1996, 67). Jasna in točno določena razmerja moči in odgovornosti prispevajo k boljšemu razumevanju celotnega procesa oblikovanja politik in zakonodajnega dela (Reschova in Ilonszki v Zajc 1996, 68).

Kot indikator moči delovnih teles lahko uporabimo določbe o njihovi pristojnosti in odgovornosti, ki so vsebovane v parlamentarnem poslovniku. Moč delovnih teles se izraža skozi njihovo aktivnost, samostojnost in dejavnost v celotnem procesu oblikovanja politik, ki zajema oblikovanje predlogov in alternativ, vpliv pri sprejemanju končnih odločitev in kontrolo nad njihovim uresničevanjem. Olson (v Zajc 1996) pravi, da je v tem smislu njihova

moč v nekem razmerju s sposobnostjo oblikovanja politik celotnega parlamenta. Zajc predpostavlja, da je moč delovnih teles večja, če obravnavajo predloge zakonov, preden pridejo v obravnavo na skupno zasedanje. Prav tako predpostavlja, da je njihova vloga pomembnejša, če so sposobna predlog zakona dopolniti ali preoblikovati na eni sami vsebinsko zaokroženi in poglobljeni razpravi. K večji učinkovitosti in moči prispeva tudi način dela. Zaprte seje naj bi praviloma omogočale neposrednejše soočanje argumentov in olajševale iskanje kompromisov ob nujnih popuščanjih. Na odprtih sejah pa naj bi poslanci poskušali predvsem povečevati svojo popularnost in priljubljenost (Zajc 1996, 68–69).

4 DELITEV DELA V DRŽAVNEM ZBORU

4.1 NOV POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA

4.1.1 POMEN SPREMEMBE POSLOVNIKA

Poslovnik je pomemben za samostojnost parlamenta v odnosu do izvršilne oblasti in za urejanje procesa odločanja za učinkovitost delovanja parlamenta. Poleg tega ima zelo velik političen pomen, saj določa pravila, po katerih se morajo pri svojem delovanju ravnati politične stranke in drugi politični subjekti. Urejenost postopkov in odločevalska rutina omogočajo regularnost kolektivnega obnašanja udeležencev v zakonodajnih postopkih in prispevajo k predvidljivosti in kakovosti odločanja.

Državni zbor Republike Slovenije je prvi poslovnik sprejel spomladi leta 1993. Pomenil je velik korak v smeri modernizacije odločanja, upošteval je politične in socialne spremembe v družbi in izhajal iz novih izhodišč politične tekmovalnosti, vendar je prevzel tudi nekaj značilnosti prejšnjega poslovnika. Državni zbor se je kot vsi parlamenti novo nastalih demokracij srečeval s pomanjkanjem parlamentarne tradicije in nerazumevanjem določenih pravil parlamentarnega obnašanja ter načinov dela. Poslovnik iz leta 1993 je imel določene pomanjkljivosti, ki mu jih je očitala tudi Evropska komisija, ki je v svojih letnih poročilih o približevanju Slovenije EU že večkrat poudarila, da zakonodajni postopki potekajo prepočasi oziroma, da gre vsak zakon skozi tri branja in da je treba nameniti stalno pozornost ureditvi sodnega in parlamentarnega procesa. Pri tem je omenila, da proces odločanja v parlamentu upočasnjujejo tudi nestabilnosti v koaliciji (Zajc 2001, 1).

Slabo načrtovanje zakonodajnega dela v prejšnjem poslovniku je povzročilo, da so bili predlogi zakonov slabo pripravljene, še posebej predlogi, ki jih je vlagala vlada. Do velikega pritiska na zakonodajno delovanje je prišlo predvsem zaradi zahtev tranzicije in konsolidacije demokracije, saj je bilo treba vzpostaviti nov demokratični pravni red ter ga vzporedno prilagoditi tudi evropskemu pravnemu redu. Slabo pripravljenost potrjuje to, da je bilo treba sprejeti veliko število dopolnil. Prihajalo je do ogromnih zaostankov in vse več zakonov je moralo čakati, da so bili uvrščeni na dnevni red zasedanj. Poslancem ni uspelo obravnavati vseh zadev v predvidenem času, zato jih je bilo treba prelagati na naslednje oziroma izredne seje. Tudi trajanje posameznih zasedanj ni bilo časovno vnaprej določeno, prav tako ni bilo

zadostnih možnosti za racionalno omejitev razprave poslancev. Zakonodajni postopek je bil izredno zahteven in dolgotrajen. Redni postopek je zahteval tri obravnave in je lahko trajal zelo dolgo. Zaradi njegove zahtevnosti se je vse več zakonov predlagalo po hitrem oziroma nujnem postopku. Neustrezna je bila tudi delitev dela med skupna zasedanja in delovna telesa, ki se je kazala v tem, da delovnim telesom ni dajala zadostne samostojnosti in odgovornosti, kar se je očitno kazalo v tem, da so delovna telesa predlagala tudi manj amandmajev kot vlada in poslanci (Zajc 2004, 177–184).

Leta 1997 je prišlo do prvega poskusa spreminjanja poslovnika, ki je predvideval večjo racionalizacijo dela državnega zbora, povečano vlogo delovnih teles in večje pristojnosti kolegija predsednika državnega zbora. Predlog zaradi različnih okoliščin in razlogov ni bil sprejet⁸.

Negativne izkušnje pri delovanju parlamenta in preučitve delovanja različnih evropskih parlamentov so privedle do drugega poskusa spremembe poslovnika leta 2001. Predlaganih je bilo nekaj novih ciljev, načel oziroma rešitev, ki naj bi omogočile (Zajc 2001, 1–2):

- doslednejšo razmejitev zakonodajne od izvršilne veje oblasti oziroma večjo samostojnost državnega zbora v rednem zakonodajnem postopku in hkrati močnejšo vlogo vlade glede intervencijskih zakonov ter boljše sodelovanje z vlado;
- boljše planiranje dela (sprejemanje terminskih programov, ki vsebujejo tudi programe dela delovnih teles), boljše vodenje oziroma koordiniranje dela državnega zbora (večja vloga kolegija in predsednika, ki lahko sam odloča o nekaterih proceduralnih vprašanjih) in boljše načrtovanje časa za zasedanje, vključno z omejitvijo razprav poslancev;
- bolj racionalen in ekonomičen redni zakonodajni postopek, bolj racionalen in ekonomičen postopek sprejemanja državnega proračuna in zaključnega računa ter večjo uveljavitev (odgovornost) delovnih teles v zakonodajnem postopku;
- večjo vlogo stroke, zlasti pravne, v zakonodajnem postopku.

Predlog je bil sprejet in nov poslovnik je začel veljati 15. julija 2002. Poslovnik je krajši za kar 54 členov (stari obsega 342 členov, novi pa 288 členov). Po besedah predlagateljev je nov

⁸ Razlogi so bili v različnih pogledih strank in nasprotovanju enega dela opozicije. V tem času so se poslanci posvečali spremembam volilnega sistema in možnim učinkom te spremembe na postopek zakonodajnega odločanja (Zajc 2001, 1–2).

poslovník prinesel večjo racionalnost in ekonomičnost zakonodajnega postopka ter učinkovitost dela v državnem zboru. K temu so najbolj pripomogli bistveno skrajšan zakonodajni postopek, večje pristojnosti kolegija predsednika državnega zbora, večje pristojnosti in odgovornosti delovnih teles ter časovno načrtovanje in omejevanje razprav poslancev. Do sedaj je bil poslovnik dopolnjen junija 2004, julija 2007 pa spremenjen in dopolnjen.

4.1.2 MODERNIZACIJA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA IN VLOGA DELOVNIH TELES

Modernizacija zakonodajnega postopka je imela za namen predvsem skrajšati redni zakonodajni postopek in tako preprečiti, da bi predvsem vlada predlagala zakone po nujnem postopku, ter zmanjšati velik pritisk na zakonodajno urejanje, ki ga je vršila vlada v času tranzicije in konsolidacije demokracije.

Z novim poslovníkom se je zakonodajni postopek bistveno skrajšal, tudi vloga in pristojnosti matičnega delovnega telesa so se precej spremenile. Do sprememb je prišlo v vseh treh fazah postopka. Navedla bom bistvene značilnosti ter spremembe prejšnjega in sedanjega zakonodajnega postopka⁹.

4.1.2.1 REDNI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Zakonsko iniciativo imajo vlada, poslanec, državni svet ali najmanj 5.000 volivcev. Predlog zakona pošljejo predsedniku državnega zbora (PoDZ-1, 114. čl.). V skladu s 115. členom mora predlog zakona vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitve. Uvod mora obsegati oceno stanja in razloge za sprejem zakona, cilje, načela in poglobitve rešitve predloga, oceno finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva itd. Če predlog zakona ne vsebuje zahtevanih vsebin, predsednik državnega zbora pozove predlagatelja, da dopolni predlog zakona. Takoj po vložitvi predsednik državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem in vladi, če ta ni predlagateljica zakona. S tem se začne zakonodajni postopek (PoDZ-1, 116. čl.).

⁹ Primerjava je povzeta po PoDZ-1, 2007 in PoDZ, 2000.

4.1.2.1.1 PREDHODNA OBRAVNAVA

Predlagatelj lahko predlaga, da se opravi predhodna obravnava o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerah, ki naj bi se uredila s predlaganim zakonom. Predhodna obravnava se opravi na podlagi prikaza stanja na področju, ki naj se uredi z zakonom, in tez za normativno ureditev, ki lahko vsebujejo variantne rešitve. Če kolegij sprejme predlog, da se opravi predhodna obravnava, predsednik državnega zbora določi delovno telo, v katerem se ta opravi (PoDZ-1, 119. čl.). V predhodni obravnavi sodelujejo predlagatelj, lahko tudi vlada, če ni predlagatelj. Delovno telo lahko zahteva, da zakonodajno-pravna služba poda svoje mnenje, nato po končani predhodni obravnavi delovno telo sprejme mnenje in ga pošlje predlagatelju, ki obrazloži, kako je upošteval mnenje delovnega telesa (PoDZ-11, 20. čl.).

Po novem poslovniku se predhodna obravnava opravi le v delovnem telesu. Stari poslovnik pa je dopuščal možnost, da lahko državni zbor na predlog delovnega telesa sprejme sklep, da se predhodna obravnava opravi na seji državnega zbora (182. čl. PoDZ). Novost je pripomogla k hitrejšemu postopku predhodne obravnave.

4.1.2.1.2 PRVA OBRAVNAVA

Prva obravnava predloga zakona se opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem (PoDZ-1, 121. čl.), razen če najmanj deset poslancev v 15 dneh po posredovanju predloga zahteva, da državni zbor opravi splošno razpravo o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih, ciljih in poglobitnih rešitvah. Po končani splošni razpravi državni zbor sklepa, ali je predlog primeren za nadaljnjo obravnavo (PoDZ-1, 122. čl.). V prvi obravnavi predsednik državnega zbora določi matično delovno telo in mu dodeli zakon v obravnavo takoj po poteku roka 15 dni oziroma po zaključku splošne razprave (PoDZ-1, 123. čl.). V primeru, da bo predlog zakona imel finančne posledice za državni proračun ali druga javna finančna sredstva, se dodeli v obravnavo tudi delovnemu telesu, ki je pristojno za vprašanja javnih financ. Predlog, ki vsebuje določbe, ki se nanašajo na pravice in položaj narodnih skupnosti, se dodeli tudi komisiji za narodne skupnosti (PoDZ-1, 124. čl.).

V prejšnjem poslovniku se je v prvi obravnavi opravila splošna razprava predloga zakona. Tudi matično delovno telo je predstavilo svoje mnenje o predlogu zakona (PoDZ, 183. čl.). Omenjeno telo je oblikovalo predlog odločitve, ki naj jo državni zbor sprejme po končani prvi obravnavi. K predlogu odločitve in stališč so lahko poslanci, predlagatelj in vlada, kadar ni bila predlagatelj, vlagali dopolnjevalne in spreminjevalne predloge (PoDZ, 184. čl.), vendar ni

bilo mogoče dajati amandmajeve k posameznim določbam (PoDZ, 183. čl.). Po končani prvi obravnavi je državni zbor odločil, da se na isti seji ali na naslednji seji opravi druga obravnava predloga v besedilu, ki je bilo predloženo za prvo obravnavo; da predlagatelj zakona ali sekretariat za zakonodajne in pravne zadeve v določenem roku pripravi besedilo predloga zakona za drugo obravnavo v skladu s stališči državnega zbora, sprejetimi po končani prvi obravnavi; da se zakon ne sprejme (PoDZ, 185. čl.). Besedilu predloga, ki je pripravljen za drugo obravnavo, mora biti priložena obrazložitev, iz katere je razvidno, pri katerih členih in kako so bila upoštevana stališča državnega zbora (PoDZ, 187. čl.).

Razliko med poslovnikoma je opaziti v vlogi delovnih teles. Medtem ko po novem poslovniku sploh še niso prisotna in se določijo po poteku 15-dnevnega roka oziroma po zaključku splošne razprave, v prejšnjem že predstavijo svoje mnenje in oblikujejo predlog odločitve. Obravnavanje predloga zakona se je v prvi obravnavi bistveno skrajšal, saj se opravi že s posredovanjem zakona poslancem, le pogojno pa je možna splošna razprava.

4.1.2.1.3 DRUGA OBRAVNAVA

Druga obravnava se deli na dve fazi, in sicer se predlog zakona najprej opravi v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi poročila matičnega delovnega telesa še na seji državnega zbora. Predstavniki poslanskih skupin lahko na seji državnega zbora obrazložijo stališče poslanske skupine, ki lahko traja največ pet minut, vendar le v primeru, če se o predlogu zakona ni opravila splošna razprava. V drugi obravnavi se opravita razprava in glasovanje o členih ali delih predloga zakona. O naslovu se razpravlja in glasuje le, če je k njemu vložen amandma (PoDZ-1, 125. čl.).

Obravnava v matičnem delovnem telesu

Matično delovno telo opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona (PoDZ-1, 126. čl.). Matično delovno telo lahko sklene, da: se združita razprava in glasovanje o več povezanih členih predloga; se opravita razprava in glasovanje o posameznih delih oziroma poglavjih predloga; se razpravlja in glasuje skupaj o več delih oziroma poglavjih ali o vseh členih skupaj. Sklene lahko tudi, da predlog ni primeren za nadaljnjo obravnavo, vendar le tisti predlog, o katerem ni bila opravljena splošna razprava v obravnavi (PoDZ-1, 128. čl.). Poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo, delovno telo, ki je pristojno za vprašanje javnih financ, ter vlada, ko ni predlagateljica zakona, lahko vložijo amandmaje k predlogu zakona do petega dne pred sejo matičnega delovnega telesa.

Predlagatelj zakona lahko vloži amandmaje k vložnim amandmajem najkasneje dan pred sejo matičnega delovnega telesa do 12. ure (PoDZ-1, 129. čl.). Mnenje k posameznem amandmaju lahko dajo predlagatelj zakona, zainteresirano delovno telo, delovno telo, pristojno za vprašanja javnih financ, in vlada, ko ni predlagateljica zakona. Vse amandmaje in mnenja obravnava matično delovno telo in se do njih tudi opredeli (PoDZ-1, 130. čl.). O vsakem amandmaju se glasuje posebej. Pred vsakim glasovanjem lahko predlagatelj in vlada, ko ni predlagateljica, podata svoje mnenje k posameznem amandmaju. Če predsedujoči matičnega delovnega telesa ugotovi, da so zaradi sprejetega oziroma nesprejetega amandmaja drugi amandmaji postali brezpredmetni, se o njih ne glasuje. Če predlagatelji drugih amandmajev ugovarjajo ugotovitvi predsedujočega, o zadevi odloči matično delovno telo brez razprave in obrazložitve glasu. Matično delovno telo lahko sprejme tudi svoj amandma (PoDZ-1, 131. čl.). Po končani obravnavi amandmajev in členov se pripravi dopolnjen predlog zakona, v katerega se vključi vse sprejete amandmaje. Dopolnjeni predlog zakona je sestavni deli poročila matičnega delovnega telesa za drugo obravnavo predloga zakona (PoDZ-1, 133. čl.).

Obravnava na seji državnega zbora

Državni zbor opravi razpravo po posameznih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji, ter o njih glasuje. O predlogu, za katerega je matično delovno telo sklenilo, da ni primerno za nadaljnjo obravnavo, državni zbor ne razpravlja, ampak o njem le glasuje. Pred glasovanjem lahko poročevalec matičnega delovnega telesa dopolnilno obrazloži predlog. Če državni zbor predloga ne sprejme, ga pošlje nazaj v obravnavo matičnemu delovnemu telesu (PoDZ-1, 134. čl.). K dopolnjenemu predlogu zakona lahko vložijo amandmaje poslanska skupina, deset poslancev, predlagatelj in vlada, ko ni predlagateljica, in sicer le k tistim členom predloga, h katerim je matično delovno telo sprejelo amandmaje. Amandmaji se lahko vložijo najkasneje pet dni pred sejo državnega zbora. Predlagatelj pa lahko vloži amandmaje k amandmajem najkasneje dan pred obravnavo točke do 12. ure. Mnenje k posameznem amandmaju lahko podajo matično delovno telo, delovno telo, ki je pristojno za vprašanja javnih financ, vlada ter predlagatelj predloga (PoDZ-1, 135. čl.). Državni zbor lahko sklene, da skupaj razpravlja o dveh ali več členih, h katerim so vloženi amandmaji, in skupaj glasuje o amandmajih k tem členom (PoDZ-1, 136. čl.). Po končani drugi obravnavi se pripravi pregled vseh sprejetih amandmajev in vseh članov dopolnjenega predloga zakona, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti. Pravno tehnično se uredi besedilo za tretjo obravnavo, če so bili sprejeti amandmaji k več kot desetini članov dopolnjenega predloga zakona (PoDZ-1, 137.

čl.). Če so bili sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga, lahko državni zbor na predlog predlagatelja sklene, da bo na isti seji opravil tretjo obravnavo predloga, če temu ne nasprotuje več kot tretjina navzočih poslancev (PoDZ-1, 138. čl.). Če pa k dopolnjenemu predlogu ni bil sprejet noben amandma, državni zbor na isti seji preide na glasovanje o zakonu (PoDZ-1, 139. čl.).

Po starem poslovniku je državni zbor v drugi obravnavi razpravljal o vsakem členu predloga posebej in nato še o naslovu zakona. Po končani razpravi o členih in naslovu so poslanci glasovali. Državni zbor je lahko na podlagi predloga matičnega delovnega telesa, poslanske skupine ali najmanj desetih poslancev sklenil, da se v drugi obravnavi opravi splošna razprava o predlogu ali pa, da se ponovno opravi prva obravnavo (PoDZ, 188. čl.). Spremembe in dopolnitve predloga zakona z amandmaji so lahko predlagali matično delovno telo, zainteresirano delovno telo, predlagatelj in vlada, ko ni bila predlagateljica. Predlagatelj in vlada, ko ni bila predlagateljica, sta podala mnenje o vsakem amandmaju. Svoje mnenje je podalo tudi matično delovno telo, ki je bilo sestavni del poročila, ki ga je o predlogu podalo državnemu zboru (PoDZ, 190. čl.). Najmanj deset poslancev, poslanska skupina ali matično delovno telo so lahko predlagali amandmaje do konca obravnave posameznega člena oziroma do konca obravnave posameznega poglavja predloga (PoDZ, 191. čl.). Poslanci so glasovali o vsakem amandmaju posebej (PoDZ, 192. čl.). Na isti seji je lahko državni zbor prešel na tretjo obravnavo, če ni bil k predlogu sprejet noben amandma ali so bili sprejeti le amandmaji, ki so po mnenju sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve redakcijske narave (PoDZ, 194. čl.). Celovito besedilo predloga zakona z vsemi sprejetimi amandmaji in z obrazložitvijo sprememb v besedilu členov za tretjo obravnavo je pripravil sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve (PoDZ, 195. čl.).

Najpomembnejša razlika med novim in starim poslovníkom je ta, da se v novem druga obravnavo deli na obravnavo v matičnem delovnem telesu in na sejo državnega zbora. Matično delovno telo dobi pomembnejšo vlogo, na njegovo sejo se je dejansko preselila vsebinska razprava o predlogu zakona. Razlikuje se tudi možnost vlaganja amandmajev matičnega delovnega telesa. Novi poslovnik je omejil možnost vlaganja amandmajev predvsem vladi, saj je državni zbor z amandmaji le težko prispeval h kvaliteti zakonodaje, ker je vlada predlagala veliko zakonov ter dopolnitve že obstoječih. Stari poslovnik je pogojno dopuščal možnost, da se ponovno opravi prva obravnavo ali da se opravi splošna razprava. Novi poslovnik je to možnost precej omejil, saj predhodno obravnavo lahko predlaga le

predlagatelj in se opravi na seji matičnega delovnega telesa, ne več na seji državnega zbora, prav tako je izključil možnost, da se ponovno odpre obravnavo, ki je bila že opravljena.

4.1.2.1.4 TRETJA OBRAVNAVA

V tretji obravnavi državni zbor razpravlja o predlogu zakona in o njem glasuje. Obravnava o posameznih členih se opravi le o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji. Tretja obravnava se opravi praviloma na prvi naslednji seji po drugi obravnavi (PoDZ-1, 140. čl.). Lahko pa se opravi tudi na isti seji (druge obravnave), če so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona in če temu ne nasprotuje več kot tretjina navzočih poslancev (PoDZ-1, 138. čl.). Tudi v tej fazi lahko upravičenci vlagajo amandmaje k členom, h katerim so bili v drugi obravnavi na seji državnega zbora sprejeti amandmaji. Upravičenci so predlagatelj ali vlada, ko ni predlagateljica, ali poslanska skupina. Če zakonodajnoppravna služba ali vlada ugotovita, da so s sprejetimi amandmaji posamezne odločbe medsebojno neuskklajene ali neuskklajene z drugimi zakoni, na to opozori predsedujočega, ta predlagatelju določi čas za pripravo uskladitvenega amandmaja. Če uskladitveni amandma ni bil sprejet, se sestane matično delovno telo, ki pripravi svoj uskladitveni amandma ali predlaga, da se predlog zakona ne sprejme. Državni zbor razpravlja in glasuje o uskladitvenem amandmaju, in če ga ne sprejme je zakonodajni postopek končan (PoDZ-1, 140. čl.). Po končani razpravi o predlogu zakona oziroma po sprejemu uskladitvenih amandmajev državni zbor glasuje o predlogu zakona (PoDZ-1, 141. čl.).

Po starem poslovníku je v tretji obravnavi državni zbor razpravljal o zakonskem predlogu v celoti in o členih, h katerim so bili sprejeti amandmaji. Svoje mnenje je podalo tudi matično delovno telo (PoDZ, 196. čl.). Upravičeni do vlaganja amandmajev so bili najmanj deset poslancev, poslanska skupina, matično delovno telo, predlagatelj in vlada, ko ni bila predlagateljica (PoDZ, 197. čl.). Po končani razpravi o predlogu in glasovanju o amandmajih je državni zbor glasoval o zakonskem predlogu v celoti (PoDZ, 198. čl.).

Vloga matičnega delovnega telesa je v tretji obravnavi predloga zakona po novem poslovníku bolj omejena. V postopek je vključeno le ob morebitni neuskklajenosti predloga zakona. V prejšnjem poslovníku pa je matično delovno telo podalo mnenje o zakonskem predlogu in vlagalo amandmaje. Sedaj lahko amandmaje vlagajo le predlagatelj ali vlada, ko ni predlagateljica, ali poslanska skupina, vendar le k členom, h katerim so bili v drugi obravnavi na seji državnega zbora sprejeti amandmaji. Prej pa so do tega bili upravičeni najmanj deset

poslancev, poslanska skupina, matično delovno telo, predlagatelj in vlada, ko ni bila predlagateljica.

4.1.2.2 SKRAJŠANI POSTOPEK

Predlagatelj zakona lahko predlaga državnemu zboru, naj obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, če gre za:

- manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona,
- prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb,
- manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom EU,
- spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča.

Če kolegij odloči, da se predlog obravnava v skrajšanem postopku, predsednik takoj določi matično delovno telo in mu podeli predlog v obravnavo. V skrajšanem postopku ni splošne razprave o predlogu, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Druga obravnava se začne z obravnavo predloga v matičnem delovnem telesu. Amandmaji se lahko vlagajo na sami seji do začetka tretje obravnave (PoDZ-1, 142. čl.).

Po starem poslovniku je državni zbor lahko odločil, da bo obravnaval predlog po skrajšanem postopku na obrazložen predlog predlagatelja, s katerim je soglašalo matično delovno telo po poprejšnjem mnenju sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve. Amandmaji so se lahko vlagali le k členom sprememb in dopolnitev zakona. Skrajšani postopek ni mogel biti sprejet, če mu je nasprotovala tretjina navzočih poslancev. Vsak poslanec pa je lahko predlagal, da se druga in tretja obravnava opravita po rednem postopku (PoDZ, 204. čl.).

Do poenostavitve je prišlo pri predlaganju skrajšanega postopka, saj postopek predlaga le predlagatelj, o katerem odloča kolegij. Nov poslovnik več ne omogoča možnosti, da se druga in tretja obravnava pod določenimi pogoji opravita po rednem postopku. Vse to govori v prid hitrosti postopka. Po starem poslovniku državni zbor ni mogel določiti skrajšanega postopka, če s tem ni soglašalo matično delovno telo.

4.1.2.3 NUJNI POSTOPEK ZA SPREJEM ZAKONA

Vlada lahko predlaga sprejem zakona po nujnem postopku, kadar je sprejem zakona nujen:

- zaradi interesov varnosti države,
- zaradi obrambe države,
- zaradi odprave posledic naravnih nesreč,
- da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države.

Vlada razloge posebej utemelji. Če kolegij določi, da se predlog obravnava po nujnem postopku, predsednik takoj določi matično delovno telo in mu v obravnavo dodeli predlog zakona. Predlog zakona se uvrsti na prvo sejo državnega zbora (PoDZ-1, 143. čl.). V nujnem postopku ni splošne razprave o predlogu, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Druga obravnava se začne z obravnavo predloga v matičnem delovnem telesu. Amandmaji o delih oziroma členih predloga se lahko predlagajo tudi ustno na sami seji do zaključka razprave. Državni zbor lahko zahteva, da se do amandmajev, vloženih po seji matičnega delovnega telesa, opredeli matično delovno telo (PoDZ-1, 144. čl.).

Hitri postopek za sprejem zakona je po starem poslovniku predlagal predlagatelj zakona, kadar so to zahtevale izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče. Predlog je moral biti posebej obrazložen (PoDZ, 201. čl.). O sprejemu predloga je odločal državni zbor (PoDZ, 202. čl.). Po hitrem postopku so se združile vse tri obravnave predloga na isti seji, tako da so se opravili splošna razprava, razprava in glasovanje o členih ter razprava in glasovanje o zakonskem predlogu v celoti (PoDZ, 203. čl.). Amandmaje so predlagali v ustni obliki. Državni zbor je lahko zahteval, da so se o predloženem amandmaju takoj izrekli matično delovno telo, sekretariat za zakonodajno in pravne zadeve, predlagatelj in vlada (PoDZ, 204. čl.).

Odločitev, da se predlog zakona obravnava po hitrem postopku je po prejšnjem poslovniku sprejel državni zbor, zdaj to opravi kolegij predsednika državnega zbora. Po novem poslovniku državni zbor lahko zahteva, da se do amandmajev opredeli matično delovno telo, po starem pa, da se o predloženem amandmaju izrečejo matično delovno telo, sekretariat za zakonodajno in pravne zadeve, predlagatelj in vlada.

4.1.3 UČINKI NOVEGA POSLOVNIKA

Učinke novega poslovnika bom poskušala prikazati s statističnimi podatki o delu državnega zbora v mandatnih obdobjih 1996–2000, 2000–2004 in 2004–2008¹⁰. Raziskavo bom razdelila na tri dele.

V prvem delu me bo zanimalo predvsem, koliko zakonov je bilo sprejetih v posameznih mandatnih obdobjih in koliko jih je bilo sprejetih glede na vrsto zakonodajnega postopka. Z novim poslovníkom se je redni zakonodajni postopek skrajšal ter postal bolj racionalen in ekonomičen, zato bi pričakovala, da je parlament sprejel večje število zakonov po rednem zakonodajnem postopku. Ker se je zmanjšala tudi možnost vlaganja zakonov po nujnem postopku (sedaj lahko nujni postopek predlaga le vlada v izrednih situacijah) bi pričakovala, da se je precej zmanjšalo število sprejetih zakonov po nujnem postopku in povečalo po rednem postopku.

V drugem delu bom preučila, koliko se je zaradi uvedbe novih pravil skrajšala poraba časa na sejah državnega zbora. Prikazala bom trajanje nekaterih sej pred spremembo poslovnika in po njej. Pričakujem krajše redne seje in manj izrednih sej, saj se predlogi zakonov vsebinsko oblikujejo že na sejah delovnih teles.

V tretjem delu bom prikazala število predlaganih in sprejetih amandmajev. Ker so po novem poslovníku strožji pogoji za vlaganje amandmajev, pričakujem, da se je zmanjšalo število predlaganih in s tem posledično sprejetih amandmajev. S povečanimi pristojnostmi delovnih teles pričakujem tudi, da sedaj predlagajo več amandmajev in so s tem bolj aktivno vključeni v oblikovanje zakonov.

1. DEL

Tabela 4.1: Število sprejetih zakonov v mandatnem obdobju 1996–2000

VRSTA ZAKONA	1996	1998	1999	2000	Skupaj
Ustavni zakoni	1	0	0	1	2
Zakoni	30	35	74	47	186
Zakoni o spremembah ali dopolnitvah	37 (29 %)	39 (34 %)	42 (21 %)	37 (19 %)	155 (42 %)
Ratifikacija	61	40	80	109	290
SKUPAJ	129	114	196	194	633

Vir: Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000.

¹⁰ Za leto 2008 so dostopni podatki le do 18. julija 2008.

Tabela 4.2: Število sprejetih zakonov v mandatnem obdobju 2000–2004

VRSTA ZAKONA	2000/01	2002	2003	2004	Skupaj
Ustavni zakoni	0	0	1	3	4
Zakoni	43	53	38	35	169
Zakoni o spremembah ali dopolnitvah	68 (39 %)	63 (36 %)	57 (40 %)	75 (40 %)	263 (39 %)
Ratifikacija	64	58	48	73	243
SKUPAJ	175	174	144	186	679

Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, prvo leto mandata: oktober 2000 – december 2001, Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, drugo leto mandata: januar 2002 – december 2002, Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, tretje leto mandata: januar 2003 – december 2003 ter Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004.

Tabela 4.3: Število sprejetih zakonov v mandatnem obdobju 2004–2008

VRSTA ZAKONA	2004/05	2006	2007	2008 ¹¹	Skupaj
Ustavni zakoni	0	1	0	0	1
Zakoni	21	67	32	29	149
Zakoni o spremembah ali dopolnitvah	78 (52 %)	96 (47 %)	80 (51 %)	64 (55 %)	318 (50 %)
Ratifikacija	51	42	45	24	162
SKUPAJ	150	206	157	117	630

Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, prvo leto mandata: oktober 2004 – december 2005, Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, drugo leto mandata: januar 2006 – december 2006, Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, tretje leto mandata: januar 2007 – december 2007 ter Podatki o delu DZ v mandatnem obdobju 2004–2008.

V mandatnem obdobju 1997–2000 (glej tabelo 4.1) je bilo sprejetih, spremenjenih in dopolnjenih 343 zakonov, v naslednjem mandatu 2000–2004 (glej tabelo 4.2) pa 432 zakonov. Učinki novega poslovnika so opazni, saj je bilo sprejetih kar 91 zakonov več. V mandatnem obdobju 2004–2008 (glej tabelo 4.3) pa je bilo sprejetih 467 zakonov, kar je 35 zakonov več kot v mandatnem obdobju 2000–2004 in kar 126 zakonov več kot v obdobju 1997–2000. Dejansko kvaliteto sprejetih zakonov pa lahko ugotovljamo glede na odstotek sprejetih sprememb ali dopolnitev zakonov, ta je bil v prvem in drugem analiziranem mandatnem obdobju na isti ravni, v zadnjem mandatu pa se je povečal za skoraj 10 %.

Tabela 4.4: Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatnem obdobju 1996–2000

VRSTA POSTOPKA	1996	1998	1999	2000	SKUPAJ
Redni postopek	14 (21 %)	20 (27 %)	41 (35 %)	26 (31 %)	101 (30 %)
Hitri postopek	41 (61 %)	41 (55 %)	55 (47 %)	35 (42 %)	172 (50 %)
Skrajšani postopek	12 (18 %)	13 (17 %)	20 (17 %)	23 (27 %)	68 (20 %)
SKUPAJ	67	74	116	84	341

Vir: Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000.

¹¹ Podatki o delu DZ za obdobje od 1. januarja 2008 do 18. julij 2008.

Tabela 4.5: Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatnem obdobju 2000–2004

VRSTA POSTOPKA	2000/01	2002	2003	2004	SKUPAJ
Redni postopek	23 (21%)	50 (43%)	42 (44%)	33 (29%)	148 (34%)
Nujni postopek	60 (54%)	42 (36%)	26 (27%)	60 (53%)	188 (43%)
Skrajšani postopek	28 (25%)	24 (21%)	28 (29%)	20 (18%)	100 (23%)
SKUPAJ	111	116	96	113	436

Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, prvo leto mandata: oktober 2000 – december 2001, Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, drugo leto mandata: januar 2002 – december 2002, Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, tretje leto mandata: januar 2003 – december 2003 ter Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004.

Tabela 4.6: Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatnem obdobju 2004–2008

VRSTA POSTOPKA	2004/05	2006	2007	2008	SKUPAJ
Redni postopek	23 (23%)	92 (56%)	54 (49%)	40 (43%)	209 (45%)
Nujni postopek	29 (29%)	26 (16%)	23 (21%)	28 (30%)	106 (23%)
Skrajšani postopek	47 (47%)	46 (28%)	34 (31%)	25 (27%)	152 (32%)
SKUPAJ	99	164	111	93	467

Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, prvo leto mandata: oktober 2004 – december 2005, Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, drugo leto mandata: januar 2006 – december 2006, Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, tretje leto mandata: januar 2007 – december 2007 ter Podatki o delu DZ v mandatnem obdobju 2004–2008.

Pred spremembo poslovnika je bilo vsako leto sprejetih največ zakonov po hitrem oziroma nujnem postopku. Nujni postopek naj bi se uporabljal le v primeru, ko to zahtevajo izredne razmere, vendar so zaradi težav in zapletov, ki so se pojavljali v rednem postopku, predlagatelji pogosto predlagali sprejem zakona po hitrem postopku. Do rezultatov novega poslovnika je prišlo že takoj v letih 2002 in 2003, kjer se je povečala obravnava zakonov po rednem postopku. V mandatnem obdobju 1997–2000 (glej tabelo 4.4) je bilo največ zakonov sprejetih po hitrem postopku, tj. kar 50 % vseh zakonov, najmanj uporabljen je bil skrajšani postopek, in sicer v 20 % primerov. V letih 2001/02 (glej tabelo 4.5) je bilo 54 % zakonov sprejetih po nujnem postopku, naslednje leto se je odstotek zmanjšal na 36 %, leta 2003 pa kar na 27 %. Leta 2004 (glej tabelo 4.6) pa je ponovno opaziti visok odstotek sprejetih zakonov po nujnem postopku, saj je pri usklajevanju s pravnim redom EU prihajalo do zaostankov, ki so jih poskušali skrajšati z obravnavanjem zakonov po nujnem postopku. V skupnem seštevku še vedno prevladuje sprejem zakonov po nujnem postopku, vendar se je bistveno zmanjšal v primerjavi s prejšnjim mandatnim obdobjem. V trenutnem mandatu je bilo v prvem letu sprejetih največ zakonov po skrajšanem postopku, naslednja tri leta pa v rednem. Nujni postopek je v trenutnem mandatu najmanj uporabljen od vseh treh analiziranih postopkov, največ pa redni.

2. DEL

Tabela 4.7: Trajanje sej državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004

Mandatno obdobje	2000/01			2002			2003			2004			Skupaj
	R	I	S	R	I	S	R	I	S	R	I	S	
Seja													
Število sej	11	12	23	10	14	24	11	12	23	6	13	19	89
Trajanje v urah	315: 47	93: 38	409: 25	178: 41	106: 12	384: 53	291: 35	77: 27	369: 02	236: 37	196: 14	432: 51	1596: 13
Porabljen čas na sejo v urah	28,7	7,8	17,8	27,8	7,6	16,53	26,5	6,4	16	39,4	15,1	22,8	18,2
Št. točk dnevnega reda	306	65	425	318	103	421	261	30	291	215	99	314	1451
Št. točk preloženih na naslednje seje	76	2	78	77	17	94	7	0	7	0	1	0	180

Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, prvo leto mandata: oktober 2000 – december 2001, Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, drugo leto mandata: januar 2002 – december 2002, Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, tretje leto mandata: januar 2003 – december 2003 ter Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004.

Tabela 4.8: Trajanje sej državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008

Mandatno obdobje	2004/05			2006			2007			2008			Skupaj
	R	I	S	R	I	S	R	I	S	R	I	S	
Seja													
Število sej	12	13	25	11	12	23	11	6	17	7	7 ¹²	14	79
Trajanje v urah	329: 08	102: 46	431: 54	509: 13	107: 28	616: 41	419: 25	59: 42	479: 07	345: 42	73: 03	418: 45	1946: 27
Porabljen čas na sejo v urah	27,4	7,9	17,3	46,3	8,9	26,8	38,1	9,9	28,2	49,4	10,4	29,8	25,5
Poraba časa glede na prijavljen čas	65 %	60 %	64 %	61 %	75 %	63 %	60 %	73 %	61 %	64 %	61 %	63 %	63 %
Št. točk dnevnega reda	235	36	271	338	30	368¹³	276	18	294	207	23	230	1163
Št. točk preloženih na naslednje seje	4	0	4	1	0	1	4	0	4	x	x	x ¹⁴	9

Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, prvo leto mandata: oktober 2004 – december 2005, Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, drugo leto mandata: januar 2006 – december 2006, Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, tretje leto mandata: januar 2007 – december 2007 ter Podatki o delu DZ v mandatnem obdobju 2004–2008.

Nov poslovnik, ki je uveljavil boljše načrtovanje dela, je pozitivno vplival tudi na porabljen čas za sejo državnega zbora. To je imelo za posledico, da so poslanci morali boljše načrtovati svoje delo in sprejemati kakovostne časovne načrte, ki vsebujejo tudi programe delovnih teles. Število rednih sej je skladno s poslovníkom, ki predvideva, da se državni zbor sestaja na

¹² V prvem polletju 2008 je bilo sklicanih 8 izrednih sej, izvedenih pa 7, ker je bila 35. izredna seja odpovedana.

¹³ Leto 2006 je bilo zelo dinamično tako po obsegu kot po vsebini dela. Na to so posredno vplivale lokalne volitve ter začetek priprav na predsedovanje Slovenije EU (L. Lončar v Poročilo o delu DZ, drugo leto mandata 2006).

¹⁴ Za leto 2008 ni podatka o številu točk, preloženih na naslednje seje.

rednih zasedanjih enkrat mesečno, razen v mesecu avgustu zaradi parlamentarnih počitnic. Izjema so leto 2002 (glej tabelo 4.7), kjer so se sestali 10-krat, v letu 2004 pa le 6-krat ter leta 2004/05 12-krat (glej tabelo 4.8). V trenutnem mandatnem obdobju v primerjavi s prejšnjim lahko opazimo tudi, da se je zmanjšalo število izrednih sej, kar dokazuje, da poslanci večino svojega dela opravijo na rednih sejah. Nov poslovnik je tudi poostiril pogoje uvrstitve točk na dnevni red, zato je prišlo do pomanjšanja le-teh. V letu 2000/01 je bilo na dnevni red uvrščenih 306 točk, leta 2002 318 točk, v naslednjih letih pa se je število točk bistveno zmanjšalo. Leta 2003 se je na dnevni red uvrstilo le 261 točk. Leta 2006 pa je ponovno opaziti veliko število uvrščenih točk na dnevni red – kar 338. Zelo pomemben dosežek novega poslovnika pa je, da se je zmanjšalo število preloženih točk na naslednje seje. V letih 2000/01 in 2002 je bilo na naslednje seje skupaj preloženih kar 172 točk, v trenutnem mandatnem obdobju je bilo zaenkrat skupaj preloženih le 9 točk.

Porabljen čas na posamezno sejo se sicer ni bistveno skrajšal, mogoče zaradi težkega usklajevanja slovenskega pravnega reda z »*acquis communautaire*«, je pa treba poudariti, da je delo veliko bolj organizirano in učinkovito, saj se je bistveno zmanjšalo prelaganje točk na naslednje seje. V trenutnem mandatnem obdobju je opaziti, da poslanci ne izkoriščajo vsega napovedanega časa, v povprečju so porabili le 62,7 % vsega napovedanega časa.

3. DEL

Tabela 4.9: Število amandmajev po vlagateljih v mandatnem obdobju 1996–2000

	1996		1998		1999		2000		SKUPAJ	
	predlag	sprej	predlag	sprej	predlag	sprej	predlag	sprej	predlag	sprej
Delovna telesa	398 (19 %)	365 (29 %)	726 (30 %)	636 (45 %)	1109 (27 %)	1056 (40 %)	967 (35 %)	893 (58 %)	3200 (28 %)	2950 (43 %)
Poslanci	860 (41 %)	277 (22%)	978 (40 %)	321 (23 %)	1678 (41 %)	626 (24 %)	915 (33 %)	330 (21 %)	4431 (39 %)	1554 (23 %)
Vlada	810 (39 %)	606 (48 %)	719 (30 %)	459 (32 %)	1291 (32 %)	947 (36 %)	857 (31 %)	322 (21 %)	3677 (32 %)	2334 (34 %)
SKUPAJ	2068	1248	2423	1416	4078	2629	2739	1545	11308	6838

Vir: Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000.

Tabela 4.10: Število amandmajev po vlagateljih v mandatnem obdobju 2000–2004

Predlagatelj	2000/01		2002		2003		2004		SKUPAJ	
	predlag	sprej	predlag	sprej	predlag	sprej	predlag	sprej	predlag	sprej
Delovna telesa	703 (23 %)	648 (32 %)	1028 (26 %)	882 (38 %)	974 (37 %)	889 (56 %)	1160 (43 %)	1118 (63 %)	2981 (23 %)	2708 (37 %)
Poslanci	1005 (33 %)	356 (18 %)	1922 (48 %)	511 (24 %)	1591 (60 %)	630 (40 %)	1412 (53 %)	594 (34 %)	5930 (46 %)	2091 (29 %)
Vlada	1338 (44 %)	989 (50 %)	1056 (26 %)	743 (35 %)	90 (3 %)	60 (4 %)	98 (4 %)	50 (3 %)	4083 (31 %)	2412 (33 %)
SKUPAJ	3046	1993	4006	2136	2655	1579	2670	1762	12994	7211

Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, prvo leto mandata: oktober 2000 – december 2001, Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, drugo leto mandata: januar 2002 – december 2002, Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004, tretje leto mandata: januar 2003 – december 2003 ter Poročilo o delu DZ v obdobju 2000–2004.

Tabela 4.11: Število amandmajev po vlagateljih v mandatnem obdobju 2004–2008

Predlagatelj	2004/05		2006		2007		2008		SKUPAJ	
	predlag	sprej	predlag	sprej	predlag	sprej	predlag	sprej	predlag	sprej
Delovna telesa	781 (32 %)	732 (72 %)	1558 (40 %)	1522 (59 %)	497 (16 %)	476 (30 %)	202 (9 %)	200 (12 %)	3038 (26 %)	2930 (43 %)
Poslanci	1630 (66 %)	253 (25 %)	2244 (57 %)	992 (38 %)	2466 (80 %)	1022 (64 %)	1974 (90 %)	1397 (87 %)	8314 (72 %)	3664 (54 %)
Vlada	52 (2 %)	34 (3 %)	94 (2 %)	57 (2 %)	103 (3 %)	102 (6 %)	9 (0,4 %)	9 (0,6 %)	258 (2 %)	202 (3 %)
SKUPAJ	2463	1019	3896	2571	3066	1600	2185	1606	11610	6796

Vir: Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, prvo leto mandata: oktober 2004 – december 2005, Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, drugo leto mandata: januar 2006 – december 2006, Poročilo o delu DZ v obdobju 2004–2008, tretje leto mandata: januar 2007 – december 2007 ter Podatki o delu DZ v mandatnem obdobju 2004–2008.

Posledica neustrezne delitve dela med plenum in delovna telesa se je kazala v tem, da so delovna telesa dajala manj amandmajev v primerjavi s poslanci in vlado. Delovna telesa svojih nalog niso dobro opravljala tudi zato, ker po starem poslovniku ni bila povsem določena njihova odgovornost. V letih 1997–2000 (glej tabelo 4.9) so delovna telesa predlagala le 28 % vseh amandmajev, največ so jih predlagali poslanci – 39 %, in vlada – 32 %. V naslednjem mandatnem obdobju (glej tabelo 4.10) se je skupno število predlaganih amandmajev s strani delovnih teles še zmanjšalo na 23 %, v letih 2004–2008 (glej tabelo 4.11) pa se je povečalo na 26 %. Vendar je učinke novega poslovnika mogoče opaziti že takoj naslednje leto, leta 2000/01 so delovna telesa predlagala 23 % amandmajev, leta 2002 26 %, leta 2003 37 % ter leta 2004 kar 43 %. Podatki dokazujejo, da so delovna telesa postala bolj pomembna in avtonomna v zakonodajnem postopku. Skozi vsa tri analizirana obdobja je opaziti največ sprejetih amandmajev, ki so jih predlagala delovna telesa. Med letoma 1996–2000 je bilo 43 % sprejetih amandmajev delovnih teles, prav tako je v mandatnem obdobju 2000/01–2004 bilo največ sprejetih amandmajev delovnih teles, 37 %, v trenutnem mandatu

pa je bilo do 18. 7. 2008 sprejetih kar 43 % amandmajev delovnih teles. Ob teh podatkih bi lahko sklepali, da delovna telesa najboljše in najbolj kakovostno pripravljajo amandmaje.

Nov poslovnik je omejil možnost vlaganja amandmajev predvsem za vlado. Že takoj naslednje leto je opaziti precej manjši odstotek predlaganih amandmajev s strani vlade, leta 2000/01 je predlagala 44 % amandmajev, leta 2002 26 % amandmajev, leta 2003 pa le 3 %. Z novim poslovnikom je prišlo do doslednejše razmejitve med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. Državni zbor ima večjo samostojnost v zakonodajnem postopku, delovna telesa pa so pridobila večje odgovornosti.

4.2 DELOVNA TELESNA V DRŽAVNEM ZBORU

4.2.1 NAMEN DELOVNIH TELES

Državni zbor je z namenom racionalne organizacije in učinkovitejšega opravljanja svojih funkcij ter osredotočanja na probleme svoje delo razdelil na posamezna delovna telesa. Ustanovitev delovnih teles zagotavlja hitrejšo in hkratno obravnavo več zakonskih predlogov, diferenciran pristop glede na specifičnost problematike, neprekinjen proces oblikovanja politik in razvejan sistem pridobivanja informacij (Krašovec T. 2001, 9). Delovna telesa predstavljajo glavno obliko specializacije in delitve dela v državnem zboru. Po poslovniku se ustanovijo za spremljanje stanja na posameznih področjih ter za pripravo odločitev o politikah na teh področjih. Njihov namen je tudi oblikovanje stališč do posameznih vprašanj in obravnavanje predlogov zakonov in drugih aktov državnega zbora (PoDZ-1, 32. čl.).

4.2.2 OBLIKOVANJE IN SESTAVA DELOVNIH TELES

Državni zbor ustanovi delovno telo in določi njegove naloge na predlog kolegija predsednika državnega zbora. Ob določitvi števila članov v vseh delovnih telesih, ki pripadajo posamezni poslanski skupini, kolegij upošteva velikost posameznih poslanskih skupin. Ob določitvi mest v posameznem delovnem telesu pa upošteva razmerje med poslanci vladajoče koalicije in poslanci opozicije. Vsaki poslanski skupini se praviloma zagotovi vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu. Pri sestavi in določanju funkcij lahko kolegij upošteva tudi poslansko skupino nepovezanih poslancev. Pri določanju vodilnih funkcij se upošteva velikost poslanske skupine, poleg tega pa tudi porazdelitev drugih funkcij v državnem zboru ter razporeditev poslancev v delegacije v mednarodnih parlamentarnih institucijah ter mednarodnih

organizacijah in mednarodnih telesih. Poslanska skupina določi svoje člane glede na število mest, ki ji pripadajo v določenem delovnem telesu, in o tem obvesti predsednika državnega zbora (PoDZ-1, 33. čl.). Poslanec ima pravico in dolžnost, da se izreče, v katerih delovnih telesih želi sodelovati. Izjavo sporoči vodji poslanske skupine, če pa ni član nobene poslanske skupine, potem izjavo v pisni obliki pošlje predsedniku državnega zbora. Poslanca narodnih skupnosti sta obvezno člana komisije za narodni skupnosti, če pa želita sodelovati še v katerem drugem delovnem telesu, o tem pisno obvestita predsednika državnega zbora (PoDZ-1, 34. čl.).

Delovno telo ima predsednika in praviloma enega podpredsednika. Mesta predsednikov in podpredsednikov praviloma pripadajo poslancem različnih poslanskih skupin. Če je predsednik delovnega telesa iz vrst predstavnikov poslanskih skupin vladajoče koalicije, je podpredsednik praviloma iz vrst poslanskih skupin opozicije in obratno. Skupno število vseh članov mora biti liho. V komisiji za nadzor javnih financ in v komisiji za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb vodilne funkcije in večina članstev pripadajo poslancem opozicijskih poslanskih skupin (PoDZ-1, 33. čl.). Državni zbor na svoji prvi seji imenuje predsednike in podpredsednike delovnih teles, če tega ne stori na prvi seji, jih imenuje najkasneje v 30 dneh po konstituiranju (PoDZ-1, 15. čl.).

4.2.3 VRSTE DELOVNIH TELES

Poslovnik neposredno omenja in opisuje le stalne komisije državnega zbora, sicer pa govori o delovnih telesih na splošno. Prejšnji poslovnik je poleg stalnih komisij posebej navajal še stalne odbore, ki jih je državni zbor ustanovil z odlokom, praviloma za področja, za katera so ustanovljena ministrstva, lahko pa tudi za več med seboj povezanih področij. Državni zbor je lahko ustanovil tudi posebne odbore za določene naloge, ki so pripravljali posamezne zakone in spremljali izvajanje zakonodaje na posameznih področjih (PoDZ, 130. čl.). Nov poslovnik nima poseben odločbe, ki bi dajala možnost za ustanovitev posebnih komisij in odborov. Ima le splošno odločbo, ki pravi, da državni zbor ustanovi delovna telesa in določi njihove naloge na predlog kolegija (PoDZ-1, 33. čl.).

Trenutno ima državni zbor poleg šestih stalnih komisij, ki so posebej določene v poslovniku, še štirinajst odborov, štiri preiskovalne komisije in tri dodatne komisije. Glede na primerjavo z drugimi večjimi parlamenti ima slovenski državni zbor približno enako število delovnih teles, vendar veliko premalo poslancev. Mogoče bi bilo treba organizirati manj delovnih teles

(kot zgled bi lahko navedla Francijo, ki ima le 6 delovnih teles, Italija 14, Švedska 15), ki bi glede na število poslancev zagotavljala njihovo manjšo obremenitev. Kot posebno delovno telo je naveden kolegij predsednika državnega zbora.

4.2.3.1 STALNA DELOVNA TELESA (Stalne komisije državnega zbora)

MANDATNO-VOLILNA KOMISIJA

Po poslovniku mandatno-volilna komisija opravlja zadeve v zvezi s potrditvijo mandatov poslancev. Komisija obravnava vprašanja v zvezi z imuniteto poslancev, sodnikov ustavnega sodišča, sodnikov ter varuha človekovih pravic in njegovih namestnikov; predloge zakonov in drugih aktov, ki urejajo položaj ter pravice poslancev in generalnega sekretarja; prav tako obravnava vprašanja iz pristojnosti državnega zbora v zvezi z volitvami, imenovanji in razrešitvami ter obvešča zbor o primerih, ki imajo za posledico prenehanja poslančevega mandata. Ima tudi predlagalno funkcijo, v okviru katere državnemu zboru v imenovanje ali izvolitev predlaga funkcionarje, če tako določa zakon, ta poslovnik ali drug akt državnega zbora. Če zakon tako določa, daje soglasje k imenovanju funkcionarjev. Komisija sprejema akte o plačah in drugih osebnih prejemkih in povračilih ter dopustih poslancev in generalnega sekretarja. Opravlja tudi druge naloge, ki jih določa zakon, ta poslovnik ali drug akt državnega zbora (PoDZ-1, 36. čl.).

KOMISIJA ZA POSLOVNIK

Komisija za poslovnik obravnava predlog poslovnika državnega zbora in predlog poslovnika o parlamentarni preiskavi ter njune spremembe in dopolnitve, pobude za spremembe in dopolnitve tega poslovnika in poslovnika o parlamentarni raziskavi. Spremlja uresničevanje teh dveh poslovnikov ter ju razlaga. Na pobudo poslancev ali delovnih teles daje mnenje o skladnosti drugih aktov državnega zbora in njegovih delovnih teles, ki urejajo njihova vprašanja organizacije in dela. Komisija za poslovnik opravlja tudi druge zadeve, ki so določene s poslovníkom (PoDZ-1, 37. čl.).

KOMISIJA ZA NARODNI SKUPNOSTI

Komisija obravnava predloge zakonov in drugih aktov, ki urejajo položaj ter pravice zgolj avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti ter njihovih pripadnikov. Obravnava vprašanja, ki zadevajo položaj in pravice narodnih skupnosti, vprašanja v zvezi z razvojem vzgoje in izobraževanja ter kulturno-prosvetne in gospodarske dejavnosti, vprašanja v zvezi z vprašanji javnega obveščanja in založništva ter vprašanja razvoja stikov med narodnima

skupnostnima in njunima matičnima narodoma. Komisija tudi predlaga ukrepe za uresničevanje pravic obeh (PoDZ-1, 38. čl.).

KOMISIJA ZA NADZOR JAVNIH FINANC

Komisija nadzoruje izvrševanje državnega proračuna ter finančnih načrtov Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in javnega zavoda RTV Slovenije z vidika zakonitosti, namenskosti in racionalnosti porabe ter pravilnosti njihovih finančnih izkazov na podlagi poročil računskega sodišča. Nadzoruje tudi izvrševanje finančnih načrtov in pravilnosti finančnih izkazov javnih skladov, javnih podjetij in zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija. Komisija ima funkcijo spremljanja izvrševanja proračunov lokalnih skupnosti, ki prejemajo finančna sredstva za izravnavo in nadzorujejo namensko porabo sredstev, prejetih iz državnega proračuna. Državnemu zboru poroča o nadzorstvu, ki ga opravlja, ter mu predlaga potrebne ukrepe (PoDZ-1, 39. čl.).

KOMISIJA ZA NADZOR OBVEŠČEVALNIH IN VARNOSTNIH SLUŽB

Komisija nadzira dejavnost obveščevalno-varnostne službe pri vladi in obveščevalno-varnostne službe ministrstva za obrambo ter skladnost njegovega delovanja s politiko nacionalne varnosti Republike Slovenije in smernicami vlade. Poleg tega nadzira še uporabo z zakonom določenih posebnih oblik, metod in ukrepov pridobivanja podatkov obveščevalno-varnostnih služb pri vladi, ministrstva za obrambo ter ministrstva za notranje zadeve. Državnemu zboru enkrat letno poroča o nadzoru in predlaga ukrepe (PoDZ-1, 40. čl.).

KOMISIJA ZA ODNOSE S SLOVENCMI V ZAMEJSTVU IN PO SVETU

Komisija spremlja in obravnava problematiko avtohtonih slovenskih narodnih manjšin v zamejstvu in Slovencev po svetu ter s tem povezano usmerjanje finančne podpore. Spremlja in skrbi za izvajanje resolucije o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov Republike Slovenije ter vzdržuje redne stike s predstavniki Slovencev. Državnemu zboru poroča o pomembnih zadevah s tega področja ter pripravlja predloge sklepov in odločitev ter obvešča pristojna delovna telesa o zadevah, ki se nanašajo na posamezne predloge zakonov in drugih aktov v zvezi s Slovenci v zamejstvu in po svetu. Komisija pri obravnavi zunanjepolitične problematike sodeluje z Odborom za zunanjo politiko, razpravlja o pobudah in predlogih, ki jih državnemu zboru v skladu s poslovníkom pošiljajo organizacije Slovencev v zamejstvu in po svetu, hkrati pa

sodeluje z drugimi državnimi organi na področju odnosov s Slovenci v zamejstvu in po svetu¹⁵.

4.2.3.2 ODBORI DRŽAVNEGA ZBORA¹⁶

ODBOR ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNI RAZVOJ

Odbor obravnava predloge zakonov, problematiko in druge akte, ki se nanašajo na lokalno samoupravo na ravni občine in pokrajine. Spremlja izvajanje zakonodaje s področja lokalne samouprave in izvajanje Evropske listine o lokalni samoupravi v praksi. Obravnava vprašanja regionalnega razvoja, pobude in predloge za ustanovitev občin in pokrajin ter za določitev oziroma spremembo njihovih območij. Obravnava tudi predloge, ki se nanašajo na teritorialno členitev Republike Slovenije, povezane s programi strukturne in kohezijske politike. Odbor spremlja tudi druge zadeve, ki so povezane z njenim delovnih področjem. Obravnava zadeve Evropske unije s svojega delovnega področja.

ODBOR ZA GOSPODARSTVO

Odbor v okviru svojih pristojnosti obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na ekonomski sistem in razvoj, notranji trg ter tehnično zakonodajo in merila, varstvo potrošnikov, varstvo konkurence, ekonomske odnose s tujino, razvoj podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, pogoje za ustanavljanje in ohranjanje delovnih mest, intelektualno lastnino, drobno gospodarstvo in turizem, energetiko in rudarstvo, elektronske komunikacije in pošto, industrijske projekte ter druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Odbor prav tako spremlja in nadzira delo Slovenske odškodninske družbe, d. d., Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d., Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije, vzajemnih skladov, investicijskih družb in družb za upravljanje ter drugih skladov in drugih pravnih oseb, v kolikor je njihovo delovanje vezano na lastninsko preoblikovanje podjetij. V njegovo pristojnost sodi tudi obravnava poročila družbenega pravobranilca Republike Slovenije in drugih institucij s področja oškodovanja družbene lastnine pri lastninskem preoblikovanju podjetij oziroma pravnih oseb, obravnava, spremljanje in nadzor izvajanja privatizacije in prodaje državnega premoženja ter obravnava poročil organov, pristojnih za izvedbo privatizacije državnega premoženja, ter poročil v zvezi z oškodovanjem državne lastnine v postopku privatizacije. Odbor obravnava zadeve Evropske unije s svojega delovnega področja.

¹⁵ *Delovna telesa v državnem zboru*. Dostopno prek: www.dz-rs.si (18. avgust 2008).

¹⁶ *Odbori državnega zbora*. Dostopno prek: www.dz-rs.si (18. avgust 2008).

OBDOR ZA OKOLJE IN PROSTOR

Odbor obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na okolje in prostor, ter druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. V njegovo pristojnost spadajo tudi zadeve Evropske unije s svojega delovnega področja.

ODBOR ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO

Odbor obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na kmetijstvo, razvoj podeželja, prehrano in krmo, varstvo rastlin, veterinarstvo in zootehniko, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo ter druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Obravnava tudi zadeve Evropske unije s svojega delovnega področja.

ODBOR ZA FINANCE IN MONETARNO POLITIKO

Odbor obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na javnofinančne prihodke, proračun in javna naročila, zakladništvo in javno računovodstvo, davčni in carinski sistem, finančni sistem, centralnobančni sistem in monetarno politiko. Med pristojnosti odbora sodijo tudi področje preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Odbor obravnava zadeve Evropske unije s področja financ in monetarne politike.

ODBOR ZA ZUNANJO POLITIKO

Odbor ima široke naloge in pristojnosti. Obravnava predloge zakonov, drugih aktov in problematiko, ki se nanaša na področje zunanjih zadev države. Odbor obravnava problematiko, ki zadeva bilateralno in multilateralno parlamentarno sodelovanje, ter se zavzema in posreduje stališča o zadevah, ki so na dnevnem redu mednarodnih parlamentarnih teles, institucij in organizacij, ter opozarja predsednika državnega zbora in predsednike delovnih teles na posamezna vprašanja v zvezi s tem. V njegovo pristojnost sodijo tudi konzularna zaščita, mednarodne pogodbe ter druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Potrjuje pobude za sklenitev mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti Republike Slovenije, ter v primeru novih elementov v pogajanjih podaja tudi nova stališča za delo pogajalskih delegacij, obravnava predloge za odprtje ali zaprtje diplomatskih predstavništev Republike Slovenije v tujini ter za imenovanje vodij diplomatskih predstavništev. Odbor pripravlja predloge kolegiju predsednika državnega zbora za sestavo delegacij, ki sodelujejo v mednarodnih parlamentarnih institucijah, v mednarodnih organizacijah in telesih, ter skrbi za izvajanje mednarodne dejavnosti državnega zbora v

skladu s pravilnikom. V skladu z zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije in poslovnikom državnega zbora obravnava zadeve Evropske unije s področja zunanje in varnostne politike ter s tem povezane zunanje dejavnosti Evropske unije, vključno z vprašanji širitve Evropske unije. Obravnava pa tudi predloge zakonov o ratifikaciji sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija, ter predloge zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb, ki jih sklepa Republika Slovenija skupaj z drugimi državami članicami Evropske unije ter Evropsko skupnostjo oziroma Evropsko skupnostjo za atomsko energijo. Odbor obravnava predloge deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije in na svojem področju sodeluje z institucijami ter drugimi organi Evropske unije. Odbor za zunanjo politiko v zvezi z zadevami Evropske unije sodeluje z matičnimi delovnimi telesi.

ODBOR ZA NOTRANJO POLITIKO, JAVNO UPRAVO IN PRAVOSODJE

Odbor znotraj svojih nalog obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na javno varnost in policijo, upravne notranje zadeve in migracije, javno upravo in sistem javnih uslužbencev, plačni sistem v javnem sektorju, organizacijo in status sodišč, državnega tožilstva, državnega pravobranilstva in Ustavnega sodišča Republike Slovenije. V področje dela omenjenega odbora sodijo tudi civilno in kazensko pravo, sodni postopki in pravosodna uprava, odvetništvo in notariat, izvrševanje kazenskih sankcij, varstvo osebnih podatkov in druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Odbor obravnava zadeve Evropske unije s svojega delovnega področja.

ODBOR ZA OBRAMBO

Odbor obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na obrambni sistem, sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami, in druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Odbor obravnava zadeve Evropske unije s področja obrambe.

ODBOR ZA PROMET

Odbor obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na železniški, zračni in pomorski promet ter promet po celinskih vodah in cestni promet, razen nadzora varnosti cestnega prometa, prometno infrastrukturo, žičniške naprave in druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Obravnava zadeve Evropske unije s področja prometa.

ODBOR ZA ZDRAVSTVO

Naloge odbora so obravnavanje predloga zakonov, drugih aktov in problematike, ki se nanaša na varovanje in krepitev zdravja. Obravnava vprašanja zdravstvenega varstva, zdravstvenega zavarovanja in zdravstvene dejavnosti, zdravstvene varnosti živil in zdravega prehranjevanja. Odbor prav tako preučuje zadeve s področja zdravil, medicinskih pripomočkov ter kemikalij. Delovno telo obravnava tudi druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Tudi odbor za zdravstvo obravnava zadeve Evropske unije s svojega delovnega področja.

ODBOR ZA KULTURO, ŠPORT IN ŠOLSTVO

Odbor obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih vrednot. V njegovo delovno področje spadajo zadeve s področja medijev, vzgoje ter osnovnega, srednjega in višjega šolstva ter športa. V področje dela odbora pa sodijo tudi druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Tudi odbor za kulturo, šport in šolstvo obravnava zadeve Evropske unije s svojega delovnega področja.

ODBOR ZA DELO, DRUŽINO, SOCIALNE ZADEVE IN INVALIDE

Odbor obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na delovna razmerja in pravice iz dela, zaposlovanje in poklicno usposabljanje, družino, socialne zadeve in invalidsko varstvo, vojne invalide, vojne veterane in žrtve vojnega nasilja ter vojna grobišča. Pristojnost odbora je tudi obravnava drugih vprašanj, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Odbor obravnava zadeve Evropske unije s svojega delovnega področja.

ODBOR ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ

Odbor obravnava predloge zakonov, druge akte in problematiko, ki se nanaša na visoko šolstvo, znanost in raziskovanje, tehnologijo in meroslovje, pospeševanje in usklajevanje dela na področju informacijske družbe. Pristojen je tudi za druga vprašanja, ki jih obravnava za ta področja pristojno ministrstvo. Odbor obravnava zadeve Evropske unije s svojega delovnega področja.

ODBOR ZA ZADEVE EVROPSKE UNIJE

Odbor v skladu z zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije in poslovníkom državnega zbora obravnava zadeve Evropske unije. Ne obravnava zadev

s področja zunanje in varnostne politike ter zadev notranje zakonodaje (ne obravnava predlogov zakonov, ki jih obravnavajo druga delovna telesa od matičnih). Odbor obravnava sklepanje mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti Evropske skupnosti oziroma Evropske skupnosti za atomsko energijo, ter sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih sklene Republika Slovenija skupaj z drugimi državami članicami Evropske unije ter Evropsko skupnostjo oziroma Evropsko skupnostjo za atomsko energijo. Sodeluje z institucijami in organi Evropske unije ter z odbori nacionalnih parlamentov za zadeve Evropske unije (prek COSAC), prav tako pa tudi z matičnimi delovnimi telesi v zvezi z zadevami Evropske unije s svojega delovnega področja. V njegovo področje sodi med drugim tudi obravnava predlogov deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije ter obravnava zadev, ki so na dnevnem redu institucij in organov Evropske unije ter poročila o aktivnostih predstavnikov Republike Slovenije. Odbor skrbi tudi za evidenco zadev Evropske unije.

4.2.3.3 PREISKOVALNE KOMISIJE¹⁷

PREISKOVALNA KOMISIJA ZA UGOTOVITEV IN OCENO DEJANSKEGA STANJA, KI JE LAHKO PODLAGA ZA ODLOČANJE O POLITIČNI ODGOVORNOSTI NOSILCEV JAVNIH FUNKCIJ V VLADI RS, NA MINISTRSTVU ZA PRAVOSODJE IN VRHOVNEM DRŽAVNEM TOŽILSTVU RS V ZVEZI Z IZVRŠEVANJEM NADZORA PO ZAKONU O DRŽAVNEM TOŽILSTVU (ULRS, št. 110/02 – UPB) ZA SPREMEMBO ZAKONODAJE IN ZA DRUGE ODLOČITVE V SKLADU Z USTAVNIMI PRISTOJNOSTMI DRŽAVNEGA ZBORA

Preiskovalna komisija je bila ustanovljena z namenom, ugotoviti obseg in vsebino dejansko opravljenega nadzora po zakonu ter morebitno osebno odgovornost nosilcev javnih funkcij za pomanjkljiv, neučinkovit ali vsebinsko neustrezen nadzor v času mandatne dobe državnega zbora v letih od 2000 do 2004. Skuša ugotoviti stopnjo vpletenosti posameznih nosilcev javnih funkcij in oceniti njihov politični vpliv na posledice vodenja politike pregona in ugotoviti morebitno osebno odgovornost nosilcev javnih funkcij pri pravno nedopustnih ravnanjih v zvezi s politiko pregona ali pregonom v posameznih primerih ter ugotoviti vzroke in okoliščine, ki lahko povzročajo nezakonito in neodgovorno delo državnega tožilstva, ter spremeniti zakonodajo tako, da ne bo več omogočala takšnih ravnanj.

¹⁷ Preiskovalne komisije državnega zbora. Dostopno prek: www.dz-rs.si (18. avgust 2008).

PREISKOVALNA KOMISIJA ZA UGOTOVITEV POLITIČNE ODGOVORNOSTI NOSILCEV JAVNIH FUNKCIJ V ZVEZI Z DOMNEVNIM OŠKODOVANJEM DRŽAVNEGA PREMOŽENJA PRI PRODAJI DELEŽEV KAPITALSKE DRUŽBE, D. D. IN SLOVENSKE ODŠKODNINSKE DRUŽBE, D. D. V GOSPODARSKIH DRUŽBAH, IN SICER TAKO, DA ZAJEMA PREISKAVA VSE PRODAJE, KI SO SPORNE Z VIDIKA SKLADNOSTI Z ZAKONI IN DRUGIMI PREDPISI TER Z VIDIKOV PREGLEDNOSTI IN GOSPODARNOSTI

Preiskava zajema prodajo kapitalskih deležev KAD in SOD v gospodarskih družbah po vrstnem redu, kot so navedene v Aktu o odreditvi. Njen namen je ugotoviti, ali je pri prodaji deležev KAD in SOD v gospodarskih družbah prihajalo do prodaj, ki so bile negospodarne, netransparentne ter v nasprotju z veljavno zakonodajo, in ali je pri teh prodajah prišlo do oškodovanja državnega premoženja, v kakšni višini in kdo od nosilcev javnih funkcij je za takšne prodaje politično odgovoren oziroma kakšni in čigavi interesi so pripeljali do takšnih prodaj.

PREISKOVALNA KOMISIJA ZA UGOTOVITEV POLITIČNE ODGOVORNOSTI NOSILCEV JAVNIH FUNKCIJ, KI SO SODELOVALI PRI PRIPRAVI IN IZVEDBI POGODBE O NAKUPU PEHOTNIH BOJNIH OKLEPNIH VOZIL – SREDNJIH OKLEPNIH KOLESNIH VOZIL 8 x 8 ZARADI SUMA, DA JE POSEL POLITIČNO DOGOVORJEN, VODEN NETRANSSPARENTNO IN DA JE NEGOSPODAREN, TER ZARADI SUMA PRISOTNOSTI KLIENTELIZMA IN KORUPCIJE IN ZA UGOTOVITEV SUMA O NEPOSREDNI ALI POSREDNI POVEZAVI MED SEDANJIMI IN NEKDANJIMI AKTERJI TER NOSILCI JAVNIH FUNKCIJ Z OROŽJEM V OBDOBJU OD 1991 DO 1993

Namen preiskave je ugotoviti, ali je bilo izvajanje nadzora državnega zbora nad ministrstvom za obrambo in Slovensko vojsko zavestno zavlačevano in oteženo. Pojasnitev, ali je bil tako razpis kot podpis pogodbe za nakup pehotnih bojnih oklepnih vozil – srednjih oklepnih kolesnih vozil 8 x 8 – izveden skladno s predpisi in usmeritvami, ki jih je sprejel bodisi državni zbor bodisi vlada. Komisija raziskuje stopnjo vpletenosti posameznih nosilcev javnih funkcij z njihovim političnim vplivom na izbor ponudb, pogajanj o nakupu in podpisano pogodbo. Ugotoviti želi, ali so bili nakupi opravljeni netransparentno in negospodarno, predvsem v korist posrednika in z njim povezanih oseb ter v škodo javnega interesa oziroma države. Ugotoviti skuša stopnjo politične odgovornosti posameznih nosilcev javnih funkcij. Komisija skuša ugotoviti tudi neposredno ali posredno povezavo med sedanjimi in nekdanjimi akterji v trgovini z orožjem ter nosilci javnih funkcij, saj se v konkretnem primeru

nakupa srednjih oklepni kolesnih vozil 8 x 8 pojavljajo tudi osebe, ki so bile posredno ali neposredno povezane s trgovino z orožjem v obdobju od 1991 do 1993.

PREISKOVALNA KOMISIJA ZA UGOTOVITEV POLITIČNE ODGOVORNOSTI NOSILCEV JAVNIH FUNKCIJ, KI SO SODELOVALI PRI PRIPRAVI IN IZVEDBI NAKUPA LAHKIH OKLEPNIH KOLESNIH VOZIL 6 x 6, VLADNEGA LETALA, HAVBIC 155 mm, SISTEMA ZA UPRAVLJANJE OGNJA (ACCS), LETAL PILATUS IN OBNOVI TANKOV T55-S, FINANCIRANIH V OKVIRU TEMELJNIH RAZVOJNIH PROGRAMOV OBRAMBNIH SIL REPUBLIKE SLOVENIJE V LETIH OS 1994 DO 2007 ZARADI SUMA, DA SO BILI POSLI POLITIČNO DOGOVORJENI, VODENI NETRANSARENTNO IN NEGOSPODARNO, TER ZARADI SUMA O PRISOTNOSTI KLIENTELIZMA IN KORUPCIJE IN ZA UGOTOVITEV SUMA O ODGOVORNOSTI NOSILCEV JAVNIH FUNKCIJ PRI RAZOROŽITVI NEKDANJE TERITORIALNE OBRAMBE

Namen parlamentarne preiskave je: ugotoviti, ali so bili projekti v okviru izvajanja temeljnih razvojnih programov na ministrstvu za obrambo izvedeni transparentno in s skrbnostjo dobrega gospodarja; ugotoviti in razjasniti pogoje in postopke oddaje naročil zaupne narave, izbora ponudb, pogajanj ter vsebino pogodb; ugotoviti, kakšen interes in kakšne povezave oziroma povezani posli so bili v ozadju nakupov; ugotoviti stopnjo vpletenosti posameznih nosilcev javnih funkcij z njihovim političnim vplivom na izbor, pogajanja in podpis pogodb; ugotoviti stopnjo politične odgovornosti posameznih nosilcev javnih funkcij pri izvedbi posameznih projektov; ugotoviti, dokazati ali ovreči sum oškodovanja države pri navedenih projektih.

Parlamentarna preiskava obsega: ugotavljanje načina izvajanja navedenih nakupov na ministrstvu za obrambo oziroma v primeru vladnega letala tudi v ustreznih vladnih službah ali na ministrstvih ter ugotavljanje oškodovanja države pri navedenih nakupih.

4.2.3.4 DRUGE KOMISIJE¹⁸

KOMISIJA PO ZAKONU O NEZDRUŽLJIVOSTI OPRAVLJANJA JAVNE FUNKCIJE S PRIDOBITNO DEJAVNOSTJO¹⁹

Komisija opravlja naloge po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, izvaja nadzor nad izvrševanjem določb Zakona, zbira prijave o premoženjskem

¹⁸ Druge komisije državnega zbora. Dostopno prek: www.dz-rs.si (18. avgust 2008).

¹⁹ Glede na odločbo Ustavnega sodišča U-I-57/06 z 29. marca 2007 Komisija po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo še ne opravlja svoje funkcije.

stanju funkcionarjev na podlagi podatkov o premoženjskem stanju funkcionarjev in podatke o njihovih dohodkih ter o tem vodi evidenco. Spremlja uresničevanje določb o nezdržljivosti osnovne funkcije z drugimi funkcijami funkcionarjev, spremlja uresničevanje določb o prepovedih oziroma omejitvah pri sprejemanju daril in vodi evidenco seznamov daril funkcionarjev, spremlja uresničevanje določb o omejitvah pri poslovanju po predpisih o javnih naročilih in vodi evidenco subjektov, za katere veljajo omejitve ter seznam subjektov objavlja v UL RS in na svoji spletni strani. Predlaga tudi uvedbo postopka o prekršku ter vodi evidenco podatkov o osebah, zoper katere je uveden postopek o prekršku na podlagi zakona. Komisija sprejme svoj poslovnik ter opravlja druge naloge v skladu z zakonom in svojim poslovníkom.

KOMISIJA PO ZAKONU O PREPREČEVANJU KORUPCIJE

Komisija opravlja neposredni nadzor nad izvajanjem nalog komisije za preprečevanje korupcije, povezanih z nezdržljivostjo, omejitvami pri darilih in poslovanju ter nadzorom nad premoženjskim stanjem funkcionarjev. Komisija sprejme svoj poslovnik, obravnava poročilo komisije za preprečevanje korupcije, nadzor premoženjskega stanja predsednika, namestnika predsednika in članov komisije za preprečevanje korupcije ter druge naloge v skladu z zakonom in svojim poslovníkom. V zvezi z nadzorom premoženjskega stanja funkcionarjev daje soglasje k obrazcu za nadzor premoženjskega stanja funkcionarjev.

KOMISIJA ZA PETICIJE TER ZA ČLOVEKOVE PRAVICE IN ENAKE MOŽNOSTI

Komisija obravnava pritožbe in predloge državljanov, ki opozarjajo na določene probleme pri izvajanju zakonov in drugih aktov. Obravnava pritožbe, ki se nanašajo na posamične zadeve in ukrepa pri pristojnih organih ter proučuje prošnje, pritožbe in druge pobude splošnega pomena, ki jih pošiljajo državljani državnemu zboru in drugim organom, ter ugotavlja vzroke zanje. Komisija obvešča pristojna delovna telesa državnega zbora o pojavih, ki nastajajo pri uporabi zakonov in jim predlaga ustrezne ukrepe za učinkovito uresničevanje pravic, dolžnosti in pravnih interesov državljanov. Spremlja in preučuje tudi problematiko uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter daje pobude in priporočila organom in pravnim osebam, spremlja in preučuje vprašanja, ki se nanašajo na uresničevanje politike enakih možnosti ter na izvajanje enakopravnega vključevanja žensk in moških na vseh področjih družbenega življenja in dela, spremlja uresničevanje mednarodnih obveznosti Republike Slovenije, ki se nanašajo na človekove pravice, ter obravnava redna letna in posebna poročila varuha človekovih pravic ter poročila drugih organov, ki poročajo

državnemu zboru, v kolikor se ta nanašajo na izvajanje in uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Prav tako kot zainteresirano delovno telo obravnava predloge zakonov in drugih aktov, ki se nanašajo na človekove pravice in temeljne svoboščine ter zagotavljanje enakih možnosti.

USTAVNA KOMISIJA

Komisija obravnava predloge za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije, za spremembo ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, za spremembo ustavnega zakona za izvedbo Ustave Republike Slovenije in za spremembo Ustavnega zakona o spremembi Ustave Republike Slovenije ter pripravi predloge ustavnih zakonov za spremembe navedenih ustavnih aktov in predloge odlokov o njihovi razglasitvi.

4.2.3.5 KOLEGIJ PREDSEDNIKA DRŽAVNEGA ZBORA

Kolegij je delovno telo predsednika in je posvetovalne narave. V primerih, ki jih določa poslovnik, je lahko pristojen tudi za odločanje. Kolegij sestavljajo predsednik in podpredsednik državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. Pri njegovem delu sodelujejo tudi generalni sekretar, vodja zakonodajnopravne službe, lahko tudi predsedniki delovnih teles, predstavniki vlade, strokovni delavci državnega zbora in drugi udeleženci. Kolegij ima precej velik pomen pri organiziranju dela državnega zbora, saj odloča: o predlogu za sprejem predloga zakona po nujnem postopku²⁰, o obravnavi predloga zakona v skrajšanem postopku, o tem, ali naj se opravi predhodna obravnava zakona, o času trajanja seje državnega zbora in času obravnavanja posameznih točk dnevnega reda ter o času trajanja razprav. Kolegij odloča o številu mest v delovnih telesih, ki pripadajo posamezni poslanski skupini, ter o tem, kateri poslanski skupini pripada mesto predsednika ali podpredsednika delovnega telesa. Odloča tudi o sestavi delegacij državnega zbora v mednarodnih parlamentarnih institucijah ter v mednarodnih organizacijah in mednarodnih telesih in o drugih zadevah, ki jih določa poslovnik (PoDZ-1, 21. čl.). Kolegij sprejme program dela državnega zbora za posamezno leto ter terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev. Terminski program določa dneve za zasedanja državnega zbora in delovnih teles ter seznam predvidoma obravnavanih zadev in dneve, ko se bodo posamezne zadeve predvidoma obravnavale na sejah delovnih teles (PoDZ-1, 23. čl.).

²⁰ O njem ne odloča v primeru, ko predsednik vlade veže vprašanje zaupnice na sprejem zakona.

4.2.4 NALOGE IN NAČIN DELA DELOVNIH TELES

4.2.4.1 MATIČNO DELOVNO TELO

Delovno telo, v katerega delovno področje sodijo zadeve, ki so predložene državnemu zboru, obravnava te zadeve kot matično delovno telo. V posamezni zadevi ga določi predsednik državnega zbora (PoDZ-1, 41. čl.). Matično delovno telo pripravi poročilo o obravnavi posamezne zadeve in ga pošlje predsedniku državnega zbora, določi tudi poročevalca, ki bo predstavil poročilo na seji državnega zbora. Poročilo vsebuje: bistveno vsebino razprave in predlogov; stališča, ki so bila sprejeta o mnenjih zainteresiranih delovnih telesih, zakonodajnopravne službe, državnega sveta, predsednika republike in vlade; stališča o predlogih, ki so bili dani v razpravi; mnenje, ki ga je sprejelo matično delovno telo, ter ločena mnenja, če to zahtevajo posamezni člani (PoDZ-1, 42. čl.).

4.2.4.2 ZAINTERESIRANO DELOVNO TELO

Delovna telesa, ki niso matična, lahko obravnavajo določene zadeve kot zainteresirana delovna telesa (PoDZ-1, 41. čl.). Na sejo matičnega delovnega telesa, na kateri se obravnava mnenje zainteresiranega delovnega telesa, se povabi predstavnik zainteresiranega delovnega telesa. Predstavnik obeh delovnih teles se lahko dogovorita za skupno sejo. Matično delovno telo lahko ne sprejme mnenja zainteresiranega delovnega telesa, v tem primeru ima poročevalec zainteresiranega delovnega telesa možnost predstaviti svoje mnenje na seji državnega zbora (PoDZ-1, 43. čl.). Omenjeno delovno telo obravnava tudi vprašanja v zvezi s sodelovanjem Republike Slovenije s predstavniškimi telesi drugih držav, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami ter mednarodnimi organizacijami in mednarodnimi telesi na svojem področju (PoDZ-1, 44. čl.).

4.2.4.3 NALOGE PREDSEDNIKA IN PODPREDSEDNIKA DELOVNEGA TELES

Predsednik delovnega telesa sklicuje in vodi seje delovnega telesa ter javne predstavitve mnenj, določa poročevalce za obravnavo posameznih zadev na seji delovnega telesa ter skrbi za pripravo njegovih poročil in sklepov. Podpredsednik pomaga predsedniku pri njegovem delu in ga nadomešča, če je odsoten ali zadržan (PoDZ-1, 47. čl.). Predsednik določi dnevni red seje delovnega telesa v skladu s programom dela državnega zbora, s terminskim programom in s predlogom dnevnega reda seje državnega zbora, s sklepom državnega zbora ali kolegija in s sklepi delovnega telesa (PoDZ-1, 50. čl.).

4.2.4.4 SEJE DELOVNIH TELES

S sklicem seje se članom najkasneje štirinajst dni pred dnevno, določenim za sejo, pošlje dnevni red, morebitno mnenje vlade, kadar ni predlagateljica, mnenje zakonodajnopravne službe in morebitna mnenja zainteresirane javnosti. Po sklepu državnega zbora ali kolegija se lahko seja skliče tudi v krajšem roku oziroma na zahtevo tretjine članov delovnega telesa, poslanske skupine ali odločitve predsednika delovnega telesa. Poslovnik določa, da sme istočasno zasedati največ dvojice delovnih teles (PoDZ-1, 48. čl.). Na sejo se lahko k obravnavi posameznih točk dnevnega reda povabijo predlagatelji oziroma njihovi predstavniki in predstavniki vlade ter zakonodajnopravne službe, ki lahko sodelujejo v razpravi. K obravnavi posameznih točk dnevnega reda pa se lahko povabijo predstavniki institucij, katerih delo je neposredno povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, strokovnjaki in predstavniki zainteresirane javnosti, ki lahko na seji izjavijo in obrazložijo svoja mnenja in stališča o obravnavani zadevi (PoDZ-1, 51. čl.). Seja delovnega telesa je sklepčna, če se je udeleži več kot polovica članov. Če seja ni sklepčna se lahko obravnavajo vprašanja, o katerih se ne odloča, vendar če je navzočih najmanj tretjina članov, lahko soglasno sklenejo, da obravnavajo tudi vprašanja, o katerih se odloča, in da se odločitve sprejmejo na korespondenčni seji. Nato predsednik delovnega telesa skliče korespondenčno sejo in v sklicu pozove člane delovnega telesa, ki niso bili navzoči na seji, da mu v določenem roku sporočijo svojo opredelitev do predloga (PoDZ-1, 52. čl.). Poslanec ima pravico, da se udeležuje tudi sej delovnih teles, v katerih ni član, razen, če je za posamezne izmed njih s tem poslovnikom ali z odlokom o ustanovitvi delovnega telesa drugače določeno. Poslanec lahko na seji delovnega telesa, v katerem ni član, razpravlja, nima pa pravice glasovati (PoDZ-1, 55. čl.).

4.2.4.5 POMEN DELOVNIH TELES PRI PROGRAMIRANJU DELA DRŽAVNEGA ZBORA

Večina zadev se pred obravnavo na seji državnega zbora preuči v delovnih telesih, saj so le-ta specializirana za področja, ki spadajo v njihovo pristojnost. To prispeva k večji racionalnosti dela in strokovnosti delovanja državnega zbora. Da bi državni zbor učinkovito deloval, mora ustrezno organizirati svoje delo. To stori s programom dela, časovnim načrtom, z določanjem dnevnega reda ter z načinom organizacije in poteka sej državnega zbora. Delovna telesa morajo biti s programom državnega zbora seznanjena in pri njegovem sprejemanju je pomembno, da sodelujejo, da bodo lahko v program dela državnega zbora predlagala ureditev posameznih vprašanj.

4.2.5 STROKOVNA PODPORA DELOVNIM TELESOM

Parlamenti veliko pozornosti namenjajo organizaciji dela delovnih teles in njihovi strokovni podpori. Določen obseg strokovne ali administrativne podpore jim zagotavljajo prek parlamentarnih služb. Pri tem so upoštevane neposredne potrebe delovnih teles po tovrstni pomoči, ki so se izoblikovale na podlagi njihovega praktičnega delovanja. Strokovna podpora sledi ciljem, ki izhajajo iz sodobnih organizacijskih in političnih znanosti, saj delovna telesa opravljajo pomembno vlogo v procesu oblikovanja politik in v izvajanju nadzora nad izvršno oblastjo (Raziskovalni sektor 2001, 40). V številnih državah so delovnim telesom na razpolago tudi strokovnjaki, ki opravljajo različno raziskovalno delo, dajejo strokovne nasvete, sodelujejo pri pripravi poročil itd. Ti strokovnjaki, ki se vključujejo v delo delovnih teles za določen čas, prihajajo z različnih področij: univerz in raziskovalnih centrov, znanstvenih in kulturnih ustanov, industrije, sindikatov itd (Zajc 1991, 364).

Posebne strokovne in administrativne službe pomagajo pri načrtovanju dela, nudijo strokovno pomoč pri vsebinski pripravi zakonov in oblikovanju politik na posameznih področjih, še posebej pa skrbijo za formalni postopek odločanja in smotrni potek vseh posameznih postopkov ter končno tudi za uresničevanje privilegijev poslancev. Strokovno osebje ima naloge na več ravneh parlamentarne organiziranosti. Pomembne naloge ima na ravni delovnih teles, kjer so zaradi svojega poznavanja področij in že izvajanih politik v nenadomestljivo strokovno pomoč (Zajc 2000a, 200).

4.2.6. STALNI NADZOR DELOVNIH TELES

Delovna telesa imajo velike možnosti in prednosti pri uveljavljanju trajnega in učinkovitega nadzora, saj so specializirana za posamezna področja in imajo posebne odgovornosti. Trajno zagotavljajo, da so ministri in državni uradniki pod nadzorom, dajejo vse potrebne informacije in pojasnila o uresničevanju dogovorjenih politik ter omogočajo preglednost delovanja vlade oziroma njenih resorjev (Judge v Zajc 2004, 217). Delovanje delovnih teles, ki pokrivajo posamezna ministrstva, predstavlja pomemben del nadzora nad vlado in njenimi resorji. S pristojnostmi, ki jih določajo poslovniki, dajejo predloge, pregledujejo stanje na posameznih področjih in obravnavajo delo posameznih ministrstev pri uresničevanju politik. Lahko pozovejo posamezne ministre in državne uradnike, da pojasnijo določene ukrepe, ter povabijo poznavalce in priče, da se izjasnijo o določeni zadevi ali organizirajo posebne razprave. Delovna telesa vplivajo na način razmišljanja znotraj posameznih resorjev, sestavljanje in utemeljevanje predlogov, pripravljanje poročil itd (Zajc 2004, 217).

4.2.7 SPLOŠNI PODATKI O SESTAVI IN DELU DELOVNIH TELES

Za lažje ugotavljanje načina delitve dela v državnem zboru ter o tem, ali deluje učinkovito, si bom pomagala z analizo podatkov o sestavi in delovanju delovnih telesih ter njihovih članov. Glede na obstoječo teorijo predvidevam, da je parlament bolj učinkovit, če izpolnjuje naslednje kriterije:

- da so delovna telesa oblikovana kot stalna,
- da je v njih ustrezna zastopanost poslanskih skupin,
- da področja delovnih teles ustrezajo vladnim resorjem,
- da so avtonomna pri svojem delovanju (da se večina dela opravi na sejah delovnih teles, seje morajo biti tudi ustrezno organizirane, s tem se posledično skrajšajo neproduktivne razprave na plenarnih zasedanjih),
- da vplivajo na oblikovanje politik.

Zanimalo me bo predvsem, kakšno je trenutno stanje v delovnih telesih, koliko članov je v njih, v kolikih delovnih telesih v povprečju deluje posamezen poslanec ter kakšno je razmerje med koalicijo in opozicijo v delovnih telesih. Glede delovanja delovnih teles bom preučila število sej in njihovo trajanje, število zakonov, ki so jih delovna telesa obravnavala, ter število amandmajev, ki so jih vložila v letu 2004/05, 2006, 2007 in 2008 (do 18. julija 2008).

V državnem zboru je ustanovljenih **23 delovnih teles** (6 stalnih komisij po 35. členu poslovnika, 3 druge komisije²¹ in 14 odborov) in **4 preiskovalne komisije**.

Odbori so ustanovljeni za področja, ki ustrezajo vladnim resorjem. V poslovniku je določeno, da delovno telo lahko v okviru svojega delovnega področja od vlade zahteva pojasnila in podatke, ki jih potrebuje pri opravljanju svojih nalog (PoDZ-1, 45. čl.). Posamezni odbori so pristojni obravnavati vprašanja, ki jih obravnavajo posamezna ministrstva.

Tabela 4.12: Število članov v delovnih telesih (21. julija 2008)

Število vseh mest v delovnih telesih	312 (100 %)
Minimalno število članov v delovnem telesu	5
Maksimalno število članov v delovnem telesu	21
Povprečno število članov v delovnem telesu	13
Število mest, ki jih zaseda koalicija	168 (54 %)
Število mest, ki jih zaseda opozicija	133 (43 %)
Število mest, ki jih zasedata predstavnika narodnih manjšin	11 (3,5 %)

Vir: Lastna raziskava.

²¹ Komisija po Zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo še ne opravlja svoje funkcije, zato je nisem uvrstila med delujoča delovna telesa.

Minimalno število članov v delovnih telesih slovenskega parlamenta je 5 (glej tabelo 4.12), maksimalno pa 21 članov. V povprečju je v delovnih telesih 13 članov. Koalicijske poslanske skupine zasedajo 54 % mest v delovnih telesih, poslanske skupine opozicije zasedajo 43 % mest, predstavnika narodnih manjšin pa 3,5 % mest.

Tabela 4.13: Podatki o številu mest, ki jih zasedajo posamezni poslanci (21. julija 2008)

Število mest v različnih delovnih telesih	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Poslanci	1	1	1	37	30	15	2	1	2

Vir: Lastna raziskava.

V večini parlamentov tolerirajo, da nekaj najbolj izkušenih poslancev deluje v dveh delovnih telesih. Če je en poslanec član v večih delovnih telesih lahko pripelje do prevelikih obremenitev poslanca ter težav s sklicevanjem sestankov. V državnem zboru je opaziti ta problem. Glede na število delovnih teles ima državni zbor premalo poslancev, da bi se le-ti lahko učinkovito porazdelili. V državnem zboru je en poslanec v povprečju v treh delovnih telesih, kar ni v navadi v nobenem evropskem parlamentu. 20 poslancev (več kot ¼ poslancev) je članov petih in več delovnih teles. Le en poslanec²² ni član nobenega delovnega telesa. Največ poslancev (37) (glej tabelo 4.13) je članov treh delovnih teles, 30 poslancev je članov štirih delovnih teles in 15 poslancev je članov petih delovnih teles. Dva poslanca²³ sta člana osmih delovnih teles. Poleg tega poslanci sodelujejo tudi v preiskovalnih komisijah, stalnih delegacijah itd. Zaradi teh pomanjkljivosti poslanci državnega zbora niso mogli razviti vseh tistih značilnosti, ki zagotavljajo zadostno kvaliteto in kontinuiteto zakonodajnega dela ter predvidljivosti zakonodajnega postopka (Zajc 2001, 2).

Tabela 4.14: Zastopanost posameznih poslanskih skupin v delovnih telesih (21. julija 2008)

SDS	100 (32 %)	DeSUS	13 (4 %)
SD	49 (16 %)	SNS	12 (3,8 %)
LDS	38 (12 %)	LIPA	8 (2,5 %)
NSi	31 (10 %)	NS	11 (3,5 %)
SLS	24 (8 %)	NeP	4 (1,3 %)
ZARES	22 (7 %)	SKUPAJ	312 (100 %)

Vir: Lastna raziskava.

Podatki dokazujejo (glej tabelo 4.14), da je zastopanost posamezne poslanske skupine v delovnem telesu sorazmerna z velikostjo poslanske skupine v parlamentu oziroma s številom

²² Poslanec J. Drobnič iz poslanske skupine Nepovezanih poslancev.

²³ Poslanca Z. pl. Jelinčič (SNS) in M. Pozsonec (NS).

sedežev, ki jih zasedajo posamezne poslanske skupine v parlamentu. Sestava delovnih teles ustreza 33. členu poslovnika, ki določa, da mora kolegij pri določitvi števila članov upoštevati velikost posamezne poslanske skupine, od določitvi mest pa upošteva razmerje med poslanci vladajoče koalicije in poslanci opozicije. Poslovnik določa še, da se vsaki poslanski skupini praviloma zagotovi vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu (33. čl. PodZ-1).

Tabela 4.15: Podatki o sejah delovnih teles po letih v mandatnem obdobju 2004–2008

DELOVNO TELO	2004/05			2006			2007			2008			SKUPAJ
	seje	nujne	koresp.	seje	nujne	koresp.	seje	nujne	koresp.	seje	nujne	koresp.	
Mandatno-volilna komisija	24	9	1	16	5	-	14	3	-	8	1	-	62
Komisija za poslovnik	5	-	-	5	-	-	5	2	-	2	1	-	17
Komisija za narodni skupnosti	6	2	-	3	1	-	4	2	-	2	-	-	15
Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ ²⁴	22	5	-	18	2	1	25	7	1	13	4	-	78
K. za nadzor nad delom obveščevalno-varnostnih služb	11	4	-	11	4	-	16	7	-	5	1	-	43
Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu ²⁵	x	x	x	x	x	x	4	1	-	2	-	-	6
K. za peticije ter človekove pravice in enake možnosti	11	1	-	12	3	-	17	6	-	9	2	-	49
Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu	6	3	-	8	4	1	x	x	x	x	x	x	14
Komisija po zakonu o preprečevanju korupcije	6	2	-	7	1	-	5	1	-	1	-	-	19
Ustavna komisija	2	1	-	3	-	-	-	-	-	2	-	-	7
Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	11	4	-	10	7	-	7	4	-	8	3	-	36
Odbor za gospodarstvo	18	8	-	20	6	-	22	6	-	19	5	-	79
Odbor za okolje in prostor	12	5	-	11	3	-	19	9	-	6	2	-	48
Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	15	9	-	18	6	-	12	5	-	8	2	-	53
Odbor za finance in monetarno politiko	25	14	-	25	13	-	18	7	-	13	6	-	81
Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje	28	13	-	28	16	-	27	15	-	19	12	-	102
Odbor za obrambo	6	4	-	12	5	-	18	5	-	8	1	-	44
Odbor za promet	21	11	-	15	6	-	10	4	-	6	4	-	52
Odbor za zdravstvo	16	7	-	16	6	-	9	3	-	11	3	-	52
Odbor za kulturo, šport in šolstvo	17	8	-	14	5	-	13	4	-	9	3	-	53
Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide	12	3	-	19	8	-	16	4	-	12	5	-	59
Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj	11	3	-	8	3	-	9	3	-	5	2	-	33
Odbor za zunanjo politiko	41	32	-	39	25	1	29	19	-	29	21	1	138
Odbor za zadeve EU	52	20	-	46	7	-	48	5	1	28	6	-	174
SKUPAJ	378	168	1	364	136	3	347	122	3	225	84	1	1314

Vir: Poročila o delu državnega zbora v obdobju 2004–2008, prvo leto mandata: oktober 2004 – december 2005, Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2004–2005, drugo leto mandata: januar 2006 – december 2006, Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2004–2008, tretje leto mandata: januar 2007 – december 2007 ter Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008, polletno poročilo za obdobje od 1. januarja do 18. julija 2008.

²⁴ Komisija za nadzor proračuna in javnih financ se je 16. julija 2007 preimenovala v Komisijo za nadzor javnih financ.

²⁵ Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu je 16. julija 2007 postala stalna komisija.

V letu 2004/05 so delovna telesa imela skupaj 378 rednih sej, 168 nujnih ter 1 korespondenčno sejo (glej tabelo 4.15). Najbolj aktiven je bil Odbor za zadeve EU, ki se je sestel kar 52-krat, sledijo mu Odbor za zunanjo politiko z 41 sejami, Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje z 28 sejami ter Odbor za finance in monetarno politiko s 25 sejami. Največ nujnih sej sta imela OZP (32) in OZEU (20). Ustavna komisija in Komisija za poslovnik sta imeli najmanj sej, prva se je sestala dvakrat in druga petkrat. Med odbori so najmanj sej imeli Odbor za obrambo (6 sej), Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj (11 sej). V letu 2005 so se tako kot leto prej največkrat sestali OZEU (44-krat), OZP (39-krat), Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (28-krat) in Odbor za gospodarstvo (20-krat). Le tri seje sta imeli Komisija za narodni skupnosti in Ustavna komisija. Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj je imel 8 sej. V letu 2007 so največ sej imeli OZEU (48), OZP (29), Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (27) in Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ. Najmanj sej je štel ponovno Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (7). Le 4 seje sta imeli Komisija za narodni skupnosti in Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu. Leta 2008 so največ sej imeli OZP (29), OZEU (28) in Odbor za gospodarstvo (19). Najmanj sej je imel Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj (5). Vsako leto je opaziti manj rednih ter nujnih sej. Ob teh podatkih bi lahko sklepali, da poslanci kakovostno izkoriščajo čas, ki jim je na voljo, saj vse manj zadev prenašajo na naslednje seje. V letih 2004/05 je bilo 378 rednih in 168 nujnih sej, leta 2007 so se redne seje zmanjšale za kar 31 sej (347), nujne pa so se zmanjšale za 46 sej (122).

Tabela 4.16: Časovno trajanje sej delovnih teles v mandatnem obdobju 2004–2008

DELOVNO TELO	Porabljen čas v urah na seje				SKUPAJ
	2004/05	2006	2007	2008	
Mandatno-volilna komisija	32:38	23:18	20:51	10:18	87:05
Komisija za poslovnik	6:08	20:36	9:14	1:56	37:54
Komisija za narodni skupnosti	12:11	2:53	11:09	4:04	30:17
Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ	87:48	61:49	80:21	44:29	282:50
K. za nadzor nad delom obveščevalno-varnostne službe	43:20	48:20	85:56	18:15	195:51
Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu	x	x	9:49	3:55	13:44
K. za peticije ter človekove pravice in enake možnosti	21:11	34:40	48:40	21:26	125:57
Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu	9:54	15:53	x	x	25:47
Komisija po zakonu o preprečevanju korupcije	6:25	5:24	5:38	1:09	18:36
Ustavna komisija	6:22	5:33	-	5:52	17:47
Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	36:41	14:25	15:21	22:25	88:52
Odbor za gospodarstvo	47:01	41:10	45:36	29:57	163:44
Odbor za okolje in prostor	27:16	26:24	34:19	15:35	103:34
Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	42:28	36:24	29:33	24:07	132:32
Odbor za finance in monetarno politiko	93:31	52:18	43:01	32:35	221:25
Odbor za obrambo	10:11	33:42	47:05	14:41	105:39
Odbor za promet	29:21	38:11	21:20	15:04	103:56
Odbor za zdravstvo	32:46	46:27	35:46	40:08	155:07
Odbor za kulturo, šport in šolstvo	58:48	47:08	51:33	36:15	193:44
Odbor za delo družino, socialne zadeve in invalide	28:37	64:03	44:30	23:05	160:15
Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj	28:05	23:25	55:22	18:58	125:50
Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje	76:13	83:10	63:34	58:22	281:19 9%
Odbor za zunanjo politiko	66:35	64:42	41:51	54:45	227:53 7%
Odbor za zadeve EU	84:34	54:51	70:02	39:21	249:48 8%
SKUPAJ					3149:26

Vir: Poročila o delu državnega zbora v obdobju 2004–2008, prvo leto mandata: oktober 2004 – december 2005, Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2004–2005, drugo leto mandata: januar 2006 – december 2006, Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2004–2008, tretje leto mandata: januar 2007 – december 2007 ter Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008, polletno poročilo za obdobje od 1. januarja do 18. julija 2008.

Največ časa na sejah je v prvem letu mandata porabil Odbor za finance in monetarno politiko 93 ur in 31 minut, sledi mu OZEU, ki je porabil 84 ur in 34 minut (glej tabelo 4.16). Veliko časa sta porabila tudi Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (76 ur in 13 minut) in Odbor za zunanjo politiko (66 ur in 35 minut). Med stalnimi komisijami je bila najbolj aktivna Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ, ki je na sejah porabila 87 ur in 48 minut. Najmanj časa sta porabila Odbor za obrambo (10 ur in 11 minut) ter Odbor za okolje in prostor (27 ur in 16 minut). Leta 2006 je največ časa na sejah porabil Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (83 ur in 10 minut), naslednji je bil Odbor za zunanjo politiko (64 ur in 42 minut), takoj za njim pa je Odbor za delo, družini, socialne zadeve in invalide (64 ur in 3 minute). Najmanj časa sta porabila Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (14 ur in 25 minut) in Odbor za visoko šolstvo, znanost in

tehnološki razvoj (23 ur in 25 minut). V tretjem letu mandata sta največ časa porabila OZEU (70 ur in 2 minuti) ter Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (63 ur in 34 minut). Najmanj aktivna pa sta bila Odbor za lokalno samoupravno in regionalni razvoj (15 ur in 21 minut) in Odbor za promet (21 ur in 20 minut). V letu 2008 sta bila najbolj aktivna Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje in Odbor za zunanjo politiko, sledita mu Odbor za zdravstvo in OZEU. V mandatnem obdobju 2004–2008 je OZEU porabil kar 8 % vsega časa porabljenega na sejah delovnih teles, več je porabil Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (9 % vsega časa), OZP pa je porabil 7 % vsega časa. Najmanj časa na sejah pa sta porabila Odbor za obrambo ter Odbor za promet. Med stalnimi komisijami sta bili najbolj aktivni Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ ter Komisija za nadzor nad delom obveščevalno-varnostnih služb.

V celotnem mandatnem obdobju lahko opazimo, da so največ časa na sejah porabili Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, in sicer 281 ur in 19 minut, OZEU (248 ur in 48 minut) ter Odbor za zunanjo politiko (227 ur in 53 minut). Najmanj aktivni so bili Odbor za lokalno samoupravno in regionalni razvoj (87 ur in 52 minut), Odbor za okolje in prostor (103 ure in 34 minut) ter Odbor za promet (103 ure in 56 minut). Med stalnimi komisijami je najmanj časa na sejah porabila Komisija za narodni skupnosti (30 ur in 17 minut).

Delovna telesa so v mandatnem obdobju 2004–2008 skupaj za seje porabila 3.149 ur in 26 minut, za seje na plenarnih zasedanjih pa je bilo v istem časovnem obdobju porabljeno 1.946 ur in 27 minut (glej tabelo 4.16). Podatki dokazujejo, da se zadeve v bistveno večji meri obravnavajo na sejah delovnih teles kot na plenarnih zasedanjih.

Tabela 4.17: Število obravnavanih točk na sejah delovnih teles in na plenarnih zasedanjih

Število obravnavanih točk na sejah delovnih teles v mandatnem obdobju 2004–2008		Število obravnavanih točk na plenarnih zasedanjih v mandatnem obdobju 2004–2008	
2004/05	1130	2004/05	271
2006	1075	2006	368
2007	1153	2007	294
2008	681	2008	230
SKUPAJ	4039	SKUPAJ	1163

Vir: Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (do 18. julija 2008).

Državni zbor je na plenarnih zasedanjih v trenutnem mandatnem obdobju obravnaval 1.163 točk, delovna telesa pa so v istem časovnem obdobju skupaj obravnavala 4.038 točk dnevnega

reda, najbolj aktivna sta bila OZEU s 622 točkami in OZP s 576 točkami (glej tabelo 4.17). Tudi ta podatek dokazuje, da se večino dela opravi na sejah delovnih teles.

Tabela 4.18: Vloženi amandmaji po delovnih telesih

DELOVNO TELO	AMANDMAJI					
	2004/05		2006		2007	
	MDT + ZDT	NUJ. SKR. RAT.	MDT + ZDT	NUJ. SKR. RAT.	MDT + ZDT	NUJ. SKR. RAT.
Mandatno-volilna komisija	1	-	-	-	-	-
Komisija za poslovnik	-	-	-	-	-	-
Komisija za narodni skupnosti	19	-	-	-	-	9
K. za nadzor proračuna in drugih javnih financ	4	4	1	1	-	-
Komisija za nadzor nad delom obveščevalno-varnostnih služb	-	-	6	6	8	10
K. za odnose s Slov. v zamejstvu in po svetu	x	x	x	x	-	-
Komisija za peticije ter ČP in enake možnosti	-	-	-	-	-	-
K. za odnose s Slov. v zamejstvu in po svetu	-	-	2	-	x	x
K. po zakonu o preprečevanju korupcije	-	-	-	-	4	-
Ustavna komisija	-	-	-	-	-	-
O. za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	85	80	17	-	14	2
Odbor za gospodarstvo	61	28	314	31	17	-
Odbor za okolje in prostor	23	-	192	-	74	-
Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	114	2	115	11	14	10
Odbor za finance in monetarno politiko	72	55	363	83	135	39
Odbor za zunanjo politiko	4	4	31	6	2	1
Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje	201	91	173	73	37	17
Odbor za obrambo	7	-	21	-	12	-
Odbor za promet	53	53	78	78	3	14
Odbor za zdravstvo	28	2	35	8	48	2
Odbor za kulturo, šport in šolstvo	25	11	60	18	8	4
O. za delo, družino, socialne zadeve in invalide	85	12	145	38	48	9
Odbor za visoko šolstvo, znanost in teh. razvoj	43	1	19	6	36	-
Odbor za zadeve EU	-	-	-	-	-	-
SKUPAJ	829	347	1572	359	473	104

Legenda:

MDT+ZDT: Število vloženi amandmajev, ki so jih vložila delovna telesa, tako matična kot zainteresirana.

NUJ. SKR. RAT.: Število vloženi amandmajev, ki so jih vložila delovna telesa v nujnem in skrajšanem postopku ter v postopku ratifikacije mednarodnih pogodb.

Vir: Poročila o delu državnega zbora v obdobju 2004–2008, prvo leto mandata: oktober 2004 – december 2005, Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2004–2005, drugo leto mandata: januar 2006 – december 2006 ter Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2004–2008, tretje leto mandata: januar 2007 – december 2007.

V letu 2004/05 je kot matično in zainteresirano delovno telo največ amandmajev (201) vložil Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (glej tabelo 4.18). Sledijo mu Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano s 114 vloženi amandmaji ter Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide s 85 vloženi amandmaji. Nobenega amandmaja niso vložili OZEU, druge komisije državnega

zboru ter Komisija za poslovnik in Komisija za nadzor nad delom obveščevalno-varnostnih služb. Dodati je treba, da OZEU ni običajno delovno telo in nima enakih pristojnosti kot ostala delovna telesa. OZEU obravnava predloge, ki so jih matična delovna telesa dala glede določene zadeve EU, ter o njih sprejema stališča. Zanimivo je, da je v letu 2004/05 Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj imel le 11 sej, vložil pa je kar 85 amandmajev. V letu 2006 so bila delovna telesa najbolj aktivna, Odbor za finance in monetarno politiko je kot matično in zainteresirano delovno telo vložilo kar 363 amandmajev, Odbor za gospodarstvo je vložilo 314 amandmajev, Odbor za okolje in prostor 192 itd. Šest komisij in OZEU niso vložili nobenega amandmaja. Največ vloženih amandmajev v letu 2007 je bilo s strani Odbora za finance in monetarno politiko (135) ter Odbora za okolje in prostor (74). Šest komisij in OZEU niso vložili nobenega amandmaja.

V tabeli 4.19 je prikazano število predlaganih in sprejetih amandmajev delovnih teles po posameznih letih v četrtem mandatnem obdobju. Od leta 1997 do leta 2008 so delovna telesa predlagala največ amandmajev v letu 2006, kar 1558. Opaziti je, da so delovna telesa leta 2006 predlagala največ amandmajev v celotnem mandatnem obdobju, kar 1558, od katerih je bilo sprejetih 1522 amandmajev.

Tabela 4.19: Število predlaganih in sprejetih amandmajev

Delovna telesa	2004/05		2006		2007		2008		Skupaj	
	predlaga	sprejet	predlaga	sprejet	predlaga	sprejet	predlaga	sprejet	predlaga	sprejet
	708	664	1558	1522	440	429	202	200	2908	2815

Vir: Poročila o delu državnega zbora v obdobju 2004–2008, prvo leto mandata: oktober 2004 – december 2005, Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2004–2005, drugo leto mandata: januar 2006 – december 2006, Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2004–2008, tretje leto mandata: januar 2007 – december 2007 ter Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008, polletno poročilo za obdobje od 1. januarja do 18. julija 2008.

Tabela 4.20: Obravnavani zakoni po posameznih delovnih telesih v mandatnem obdobju 2004-2008

DELOVNO TELO	ZAKONI									
	2004/05			2006			2007			
	MDT + ZDT	NUJ	SKR	MDT + ZDT	NUJ	SKR	MDT + ZDT	NUJ	SKR	SKUPAJ
Mandatno-volilna komisija	3	-	3	-	-	-	-	-	-	6
Komisija za poslovnik	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Komisija za narodni skupnosti	5	-	4	4	-	1	7	-	-	21
Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ	5	4	1	5	5	-	1	1	-	22
Komisija za nadzor nad delom obveščevalno-varnostnih služb	2	-	-	6	-	1	1	-	1	11
Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu	x	x	x	x	x	x	2	-	-	2
Komisija za peticije človekove pravice ter enake možnosti	4	1	-	7	1	2	8	1	-	24
Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu	1	-	-	4	-	-	x	x	x	5
Komisija po zakonu o preprečevanju korupcije	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Ustavna komisija	3	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj	7	1	5	5	2	-	7	-	-	27
Odbor za gospodarstvo	13	2	3	18	-	8	17	-	4	65
Odbor za okolje in prostor	5	2	2	5	-	1	7	2	2	26
Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	7	1	-	9	-	2	9	1	4	33
Odbor za finance in monetarno politiko	22	16	2	29	6	7	11	4	5	102
Odbor za zunanjo politiko	56	52	-	50	45	-	48	44	-	295
Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje	39	5	29	42	10	15	42	12	13	207
Odbor za obrambo	1	-	-	4	-	1	2	-	-	8
Odbor za promet	9	3	3	16	4	4	9	2	2	52
Odbor za zdravstvo	4	1	3	8	-	2	11	1	2	32
Odbor za kulturo, šolstvo in šport	9	-	5	14	1	8	10	3	4	54
Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide	9	-	-	18	1	7	13	3	6	57
Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj	4	-	1	5	2	1	3	3	2	21
Odbor za zadeve EU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SKUPAJ	210	87	62	249	77	60	204	67	43	1075

Legenda:

MDT+ZDT: Število zakonov, ki jih je delovno telo obravnavalo kot matično in zainteresirano.

NUJ: Število zakonov, ki jih je delovno telo obravnavalo v nujnem postopku.

SKR: Število zakonov, ki jih je delovno telo obravnavalo v skrajšanem postopku.

Vir: Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (do 18. julija 2008).

V prvih treh letih mandatnega obdobja je Odbor za zunanjo politiko obravnaval največje število zakonov (295) kot matično in zainteresirano delovno telo ter po nujnem in skrajšanem postopku (glej tabelo 20). Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje je obravnaval 207 zakonov, Odbor za finance in monetarno politiko pa 102 zakona. Najmanj zakonov sta obravnavali Komisija po zakonu o preprečevanju korupcije (2), ustavna komisija (2) in Odbor za obrambo (8). OZEU ni obravnaval nobenega zakona, saj ne obravnava notranje zakonodaje, v njegovo pristojnost ne spadajo predlogi zakonov, ki jih obravnavajo druga delovna telesa kot matična.

Delovna telesa so v državnem zboru oblikovana kot stalna, kar učinkovito vpliva na delovanje v parlamentu, saj poslanci s svojim kontinuiranim delovanjem pridobivajo na znanju in izkušnjah. Čeprav so v poslovniku državnega zbora eksplicitno navedene in opisane le stalne komisije v 35. čl. PoDZ-1 ni posebne določbe, ki bi posebej opredelila posebne komisije in odbore. V 33. členu določa le, da državni zbor ustanovi delovna telesa in določi njihove naloge na podlagi kolegija predsednika državnega zbora. Odbori državnega zbora pokrivajo področja, za katera so ustanovljena ministrstva²⁶, tako ima zakonodajna veja oblasti, prek svojih delovnih teles, stalni nadzor nad vladnimi resorji. Za slovenska delovna telesa lahko rečemo, da so parlament v malem, saj njihova sestava ustreza sorazmerni zastopanosti posameznih poslanskih skupin v parlamentu. Razmerje med koalicijo in opozicijo ustreza poslovniskemu določilu, ki zahteva, da kolegij ob določitvi mest v delovnem telesu upošteva razmerje med poslanci koalicije in poslanci opozicije.

Največja pomanjkljivost v sestavi delovnih teles se kaže v tem, da ima državni zbor glede na število poslancev preveliko število delovnih teles. Slovenski poslanci so med najbolj obremenjenimi v Evropi, saj so v povprečju člani več kot treh delovnih teles, kar lahko negativno vpliva na motivacijo njihovega delovanja. Naslednja negativna stran je, da se ob vsakih volitvah spremeni struktura v delovnih telesih, pridejo novi neizkušeni poslanci, tisti, ki so ponovno izvoljeni pa največkrat zamenjajo delovno telo, tako da prihaja do slabe kontinuitete dela.

Pred spremembo poslovnika je bila delitev dela v državnem zboru neustrezna, kazala se je v tem, da so bila delovna telesa manj aktivna v zakonodajnem postopku, saj so v primerjavi s

²⁶ Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje pokriva tri ministrstva, Odbor za kulturo, šolstvo in šport pa pokriva dve ministrstvi.

poslanci in vlado vlagala precej manj amandmajev na predloge zakonov. Velikokrat so se nerazčiščena vprašanja in dileme iz delovnih teles vračala na skupna zasedanja in preobremenjevala državni zbor, posledično je prihajalo do neracionalne porabe časa in tratenja energije poslancev (Zajc 2001, 2). Z novim poslovnikom so delovna telesa pridobila več odgovornosti in postala bolj avtonomna pri svojem delovanju. To je opaziti predvsem v večjem številu vloženih amandmajev. Sedaj se večina vsebinskega dela opravi že na sejah delovnih teles, posledica tega pa se izraža predvsem v skrajšanju neproduktivnih razprav na plenarnih zasedanjih. Dodatna podatka, ki govorita v prid delovnih teles, sta časovno trajanje plenarnih sej in sej delovnih teles ter število obravnavanih točk na plenarnih sejah in sejah delovnih teles. Plenarne seje so v mandatnem obdobju 2004–2008 trajale skupaj 1.946 ur in 27 minut, seje delovnih teles pa so bile bistveno daljše, skupaj so trajale 3.149 ur in 26 minut. Delovna telesa so v istem mandatnem obdobju obravnavala 4.039 točk dnevnega reda, na plenarnih zasedanjih pa so jih poslanci obravnavali 1.163. Delovna telesa v državnem zboru kakovostno vplivajo na oblikovanje javnih politik, v nadaljevanju pa bom prikazala, da imajo tudi kot matična delovna telesa pomembno vlogo pri oblikovanju javnih politik na ravni EU.

5 ODBOR ZA ZADEVE EVROPSKE UNIJE

5.1 PARLAMENTARNI NADZOR NAD VLADO V ZADEVAH EU

Evropska unija je poseben »*sui generis*« model transnacionalne večstrankarske vladavine (multilevel governance). Gre za zvrst »izvršilnega federalizma«, v katerem so glavni dejavniki v postopku odločanja institucije z izvršno močjo oziroma vlade (Dunn v Zajc 2005, 108). Nacionalni parlamenti pri sprejemanju odločitev na ravni EU sodelujejo le posredno prek svojih vlad (Zajc 2007, 268), zato je pomembno, da vzpostavijo primeren odnos v razmerju z vlado v zadevah EU²⁷, da bodo imeli večji vpliv. Parlamenti so se znašli pred velikimi izzivi, in sicer po eni strani so se soočili z velikim porastom EU zadev ter so se morali prilagoditi na nove možnosti sodelovanja v evropskem procesu odločanja. Na te izzive so se prilagodili predvsem tako, da so povečali nadzor nad svojimi vlada (Norton 1996, 8). Parlamenti držav članic EU so odgovorili na situacijo »večnivojskega« odločanja v EU z vzpostavljanjem novih institucionalnih struktur z namenom, da bodo lažje nadzorovali in vplivali na svoje 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). Parlamenti držav članic imajo različno vplivno moč na delovanje vlade v zadevah EU. Številne države članice so spremenjena razmerja do njihovih vlad praviloma zapisale tudi v ustave. Vzpostavili so dodatne mehanizme za bolj ali manj učinkovit nadzor nad vlado, poleg starih so razvili tudi nove instrumente za izvajanje ex-ante in ex-post kontrole nad izvršilno oblastjo za področje odločanja o EU-zadevah. V večini držav članic ima odbor za zadeve EU glavno besedo pri nadzoru in vplivu na odločitve, ponekod pri tem sodelujejo še matična delovna telesa.

Damgaard (Bergman in Damgaard v Krašovec T. 2006, 279) je instrumente kontrole na podlagi študij skandinavskih parlamentov razvrstil v tri skupine:

- odbori za evropske zadeve
- aktivno vključevanje specializiranih delovnih teles (matičnih za posamezne javne politike)
- novi pristopi pri informiranju in novi viri informacij

²⁷ EU-zadeve so razdeljene na 'U'-zadeve (zadeve, ki bi sicer po ustavi spadale v pristojnosti državnega zbora, vključno s stališči RS do sprememb pogodb na katerih temelji EU), 'S'-zadeve (zadeve, ki spadajo v pristojnosti vlade in druge pomembnejše zadeve, ki jih posreduje Evropski parlament ali druge institucije EU) in 'E'-zadeve, ki so bile dodatno opredeljene (ostale zadeve EU iz pristojnosti vlade, ki jih državni zbor lahko obravnava po lastni pobudi ali na predlog vlade) (Zajc 2007, 271).

Postopek parlamentarnega nadzora je znotraj posameznih parlamentov različen, cilj pa je enak – zagotoviti odgovornost vlad v procesu oblikovanja in izvajanja politik na ravni EU (Cygan v Kosič 2008, 77). Zato so zelo pomembni stalni specializirani odbori, ki nadzorujejo delovanje svojih vlad v Svetu EU, to so praviloma odbori za zadeve EU.

Obstajajo trije nadzorni sistemi nacionalnih parlamentov na področju zadev EU, in sicer dokumentarni nadzor, proceduralni nadzor ter mešani nadzorni sistem (glej tabelo 5.1).

Tabela 5.1: Primeri nadzornih sistemov nacionalnih parlamentov v zadevah EU

NADZORNI SISTEM	DRŽAVA	ZNAČILNOSTI
DOKUMENTARNI	VB, Češka, Ciper, Francija, Nemčija, Italija, Irska, Portugalska, Belgija, Luksemburg, Bolgarija	<ul style="list-style-type: none"> • parlamenti se osredotočajo na zakonodajne predloge in druge dokumente institucij EU; • pregled dokumentov EU v začetni fazi, ko Komisija prvič sprejme predlog zakonodajnega akta; • pregled dokumentov v zgodnejših fazah procesa oblikovanja in izvajanja politik; • pristojni odbor oceni politično in pravno pomembnost vseh dokumentov EU in določi, katere dokumente je treba nadaljnje obravnavati.
PROCEDURALNI	Danska, Estonija, Finska, Latvija, Poljska, Slovaška, Slovenija, Švedska	<ul style="list-style-type: none"> • usmerjen na procese odločanja na ravni EU; • glavni predmet nadzora je stališče, ki ga vlada zastopa v Svetu EU; • odbor za evropske zadeve vladam sistematično podeljuje mandate za glasovanje v Svetu EU; • vlade so obvezane, da svoja stališča do zakonodajnega predloga EU predstavijo pred odborom; • razvili različne načine filtriranja dokumentov.
MEŠANI	Estonija, Madžarska, Litva, Nizozemska	<ul style="list-style-type: none"> • vsebuje elemente dokumentarnega in proceduralnega nadzornega sistema.

Vir: Osmo polletno poročilo COSAC: oktober 2007, 8–9.

Avtorja Mezey in Norton (v Maurer 2001b, 68–72) sta parlamente glede na njihovo sodelovanje in moč v zadevah EU razvrstila v tri kategorije. Glede na značilnosti parlamenta v sodelovanju v zadevah EU, sta navedla tri vrste parlamentov: šibke parlamente, ki nimajo moči vplivati na javne politike; zmerne parlamente, ki lahko spreminjajo ali zavrnejo predloge izvršilne oblasti, ter močne parlamente, ki lahko predlog izvršilne oblasti nadomestijo s svojim (glej tabelo 5.2).

Tabela 5.2: Sodelovanje parlamentov v zadevah EU

Vrste parlamentov	ZNAČILNOSTI
ŠIBKI	Parlamenti nimajo moči na vplivanje na javne politike. Niso zmožni dopolnjevati ali zavrniti predloga izvršilne oblasti.
ZMERNI	Parlamenti lahko spreminjajo ali zavrnejo predloge izvršilne oblasti.
MOČNI	Parlamenti, ki lahko nadomestijo predlog izvršilne oblasti s svojim predlogom.

Vir: Maurer, 2001b, 68.

Maurer in Wessels sta odbore za zadeve evropske unije v državah članicah EU razlikovala po naslednjih kriterijih (glej tabelo 5.3):

- načinu dela parlamenta (delovna telesa se razlikujejo glede na splošno usmerjenost njihovega dela in na poudarek, ki ga dajejo ali posameznim matičnim odborom ali plenarnemu zasedanju);
- naravi procesa nadzora (odbori se razlikujejo glede na osnovno usmerjenost narave procesa nadzora);
- obravnavi faz EU policy procesa (odbori se razlikujejo glede na časovno zavezanost za poslance in delovna telesa za evropske zadeve, ex-post in ex-ante).

Tabela 5.3: Osnovna usmerjenost parlamentarnega nadzora nad zadevami EU

1. NAČIN DELA PARLAMENTA	2. NARAVA PROCESA NADZORA			3. OBRAVNAVA FAZ EU POLICY PROCESA		
	Usmerjenost k podpornemu nadzoru	Usmerjenost k oblikovanju navodil		Predhodno ex-ante obravnavanje zakonodajnih osnutkov EU	Reaktivno ex-post obravnavanje EU zakonodaje	
Glavni poudarek na delovnih telesih za EU zadeve	Finska, Irska	Francija, VB, Malta, Slovenija, Češka	Danska, Avstrija, Litva, Poljska	Danska, Finska, Avstrija, VB, Slovenija, Estonija	Irska, Madžarska, Poljska, Slovaška, Češka	Latvija
Močna vloga specializiranih delovnih teles	Nemčija, Nizozemska, Finska, Italija, Madžarska, Estonija		Švedska, Litva	Nemčija, Francija, Nizozemska, Švedska, Madžarska	Litva	Italija, Grčija
Poudarek na plenarnih zasedanjih	Belgija, Grčija, Luksemburg, Portugalska, Španija, Ciper		Madžarska, Slovaška	Ciper	Španija, Portugalska	

Vir: Prirejeno po Maurer 2001, 449.

5.1.1 VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA IN SODELOVANJE Z VLADO V ZADEVAH EU

Že v začetku pogajanj za vključitev Slovenije v EU je državni zbor aktivno sodeloval z vlado in nadziral celoten proces, bil je ves čas seznanjen s potekom pogajanj in z njihovo vsebino, kar je posledično tudi olajšalo delo pri usklajevanju slovenskega pravnega reda z »acquis communautaire«. Pogajalska izhodišča na posameznih področjih so vsebinsko obravnavala specializirana delovna telesa (matična delovna telesa, pristojna za posamezne javne politike) in se opredelila do ponujenih rešitev. Odbor za zunanjo politiko pa je skladno z Zakonom o zunanjih zadevah sprejel končno odločitev in jo posredoval vladi kot politično podlago za nastopanje v pogajalskem procesu (Krašovec T. 2006, 280). Pogajalske izkušnje so vplivale na to, da je državni zbor obdržal nadzor nad vlado tudi kasneje v pogojih polnopravnega članstva Slovenije. Zavedanje, da je aktivna vloga državnega zbora v sodelovanju z vlado v zadevah EU pomembna, je privedlo do sprejema novega 3.a člena slovenske ustave, sprejema novega Zakona o sodelovanju državnega zbora z vlado v zadevah evropske unije (ZSDZVZEU) ter poslovniško določbo o postopku obravnave zadev EU. Dodatno ustavno dopolnilo opredeljuje vlogo parlamenta v novih okoliščinah (Fink-Hafner in Lajh 2005, 81), ZSDZVZEU pa normativno ureja razmerje med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji. Zakon je začel veljati 8. aprila 2004 in določa, da je v institucijah Evropske unije vlada RS tista, ki predstavlja, zastopa in uveljavlja stališča Republike Slovenije, medtem ko državni zbor sodeluje v postopku sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji le posredno preko vlade RS²⁸. Stalno sodelovanje z vlado in nadzor nad njo v zadevah EU zagotavlja posebno parlamentarno delovno telo, pristojno za evropske zadeve, na katerega je, podobno kot v večini držav članic, državni zbor prenesel svojo pristojnost. Takšna delitev dela zagotavlja ustrezno specializacijo, intenzivnost dela in stalno vključenost državnega zbora v procese oblikovanja odločitev na ravni EU (Zajc 2005, 114–115).

Nov **3.a člen slovenske ustave** določa, da v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju. Sprememba ustave je vladi omogočila, da še naprej samostojno izvaja svojo vlogo, hkrati pa

²⁸ Sodelovanje državnega zbora v zadevah EU. Dostopno na www.dz-rs.si (14. 8. 2008).

državnemu zboru zagotovila možnost, da neposredno spremlja dejavnost vlade v zadevah EU ter s svojimi stališči vpliva na njeno ravnanje in jo tudi politično ocenjuje.

Predlagalci **Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU** so sledili ureditvi, ki jo imajo države članice z močno vlogo parlamenta, to je, da lahko parlament oblikuje stališča, ki vlado (ko ta sodeluje pri odločanju v Svetu EU) politično zavezujejo, in izvaja nadzor nad njenim delovanjem. Predlog slovenskega zakona je posnemal zlasti ureditev skandinavskih držav (Zajc 2005, 114). ZSDZVZEU ureja razmerje med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji. Zakon določa, da vlada v zadevah EU samostojno predstavlja, zastopa in uveljavlja njena stališča v institucijah EU, vendar je odgovorna za opravljanje svojih funkcij v okviru ustave in zakona (3. člen). Vlada mora o 'U' zadevah sproti obveščati državni zbor ter poročati o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v institucijah EU (8. člen). Državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč v zadevah, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost (4. člen). O spremembah pogodb, na katerih temelji Unija, pa državni zbor razpravlja in zavzema stališče preden se odloča v institucijah EU (5. člen). O stanju in položaju RS v EU ter o političnih usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU razpravljata in sprejemata stališča državni zbor ter Odbor za zadeve EU. V zadevah zunanje in varnostne politike pa razpravlja in zavzema svoja stališča Odbor za zunanjo politiko (5. in 6. člen). Odločitve, ki jih sprejemata ti dve delovni telesi (OZEU in OZP) na sejah, ki so zaprte za javnost, se takoj posredujejo vladi, ki jih v okviru svojih pristojnosti upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU (10. člen). Državni zbor lahko na zahtevo četrtnine poslancev ali pristojnega delovnega telesa (OZEU, OZP) ter na podlagi sklepa kolegija predsednika državnega zbora razpravlja o zadevi EU in o njej sprejema stališče (11. člen).

Z ustavnimi in zakonskimi rešitvami je državni zbor ohranil svojo zakonodajno vlogo, pa tudi nadzorno funkcijo nad izvršilno vejo oblasti. Predstavljene rešitve so politična in pravna podlaga za delovanje državnega zbora in njegovo maksimalno vključenost v odločevalske procese v zvezi z zadevami EU. Državni zbor ima priložnost za svoje delovanje v okviru EU, in sicer je v okviru evropskega sistema in ustavnega reda RS ohranil svojo zakonodajno in nadzorno funkcijo. Slovenija je kar najbolje ohranila vlogo predstavniškega telesa in zmanjšala siceršnji demokratični primanjkljaj (Velišček 2006, 261).

5.1.2 AKTIVNOST DRŽAVNEGA ZBORA NA PODROČJU EU ZADEV

Državni zbor obravnava predloge stališč RS in sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri tistih zadevah EU, ki po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadajo v njegovo pristojnost. Stališče RS, ki ga državni zbor sprejme na plenarni seji, je za vlado obvezujoče²⁹.

Tabela 5.4: Aktivnosti državnega zbora na področju EU zadev v plenarni zasedbi

OBD OBJE	AKTIVNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA	Napovedan / izkoriščen čas
17. november 2004 2. izredna seja	Ustanovitev OZEU in OZP.	3,40 / 2,30 68 %
1. februar 2005 6. izredna seja	Predlog stališča RS ob predsedovanju Slovenije Evropski uniji.	5,05 / 2,25 48 %
29. marec 2005 4. redna seja	Ratifikacija Pogodbe o Ustavi za Evropo s sklepno listino (EPA 84 – IV)	4,38 / 3,13 70 %
22. april 2005 8. izredna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2005 in prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU v letu 2005.	5,50 / 3,24 64 %
26. september 2005 9. izredna seja	Stališča RS do pristopa Bolgarije in Romunije k Evropski uniji in podpisu pogodbe o pristopu k Evropski uniji.	1,46 / 1,03 60 %
28. marec 2006 15. redna seja	Predlog zakona o ratifikaciji Pogodbe o pristopu Bolgarije in Romunije k EU in podpisu pogodbe o pristopu k EU.	* / 0,13
27. marec 2007 26. redna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2006 s poročilom o stanju v EU in položaju RS v njej v letu 2005.	4,15 / 3,46 89 %
12. oktober 2007 29. izredna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju januar 2007–junij 2008.	5,55 / 4,50 81 %
29. januar 2008 35. redna seja	Stališče RS do osnutka pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti.	4,45 / 3,45 77 %
17. julij 2008 39. izredna seja	Ratifikacija nove lizbonske pogodbe.	4,10 / 3,29 80 %
17. julij 2008 39. izredna seja	Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU od 1. januarja do 30. junija 2008 s sklepi Evropskega sveta z 19. in 20. junija 2008.	5,20 / 3,30 63 %
17. julij 2008 39. izredna seja	Deklaracija o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju julij 2008–december 2009.	3,10 / 2,20 71 %
SKUPAJ		48,34 / 34,28 71%

* Pri ratifikaciji ni napovedi časa za razpravo.

Vir: Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (do 18. julija 2008) ter podatkovna zbirka »Seje državnega zbora«.

V skladu s svojimi novimi pristojnostmi je državni zbor začel delovati na skupnih zasedanjih na nov način, pri katerem je začel oblikovati nove prakse delovanja. Iz podatkov (glej tabelo 5.4) je razvidno, da državni zbor kot možen dejavnik v procesu zakonodajnega odločanja na ravni EU svojih možnosti ni dovolj izkoristil. Bilo je premalo poglobljene in kritične

²⁹ Zadeve EU v državnem zboru. Dostopno prek: www.dz-rs.si (18. avgust 2008).

razprave, amandmajev na zasedanju skoraj ni bilo, razprave pa so bile relativno kratke (Zajc 2006, 14).

V mandatnem obdobju 2004–2008 so plenarne seje v državnem zboru trajale skupaj 1.946 ur in 27 minut. Zadeve EU so bile na plenarnih zasedanjih obravnavane v 34 urah in 27 minutah, to pomeni, da je bilo za zadeve EU porabljeno le 1,8 % vsega časa (namenjeno je bilo 48 ur in 34 minut, to je 2,5 % vsega časa). Glede na podatke bi lahko sklepala, da se državni zbor s premajhnim zanimanjem posveča EU zadevam, sicer ni na nobenem mestu eksplicitno navedeno, koliko časa bi bilo treba porabiti, da bi lahko zadeve učinkovito potekale, vendar je čas zelo dober kazalnik, na podlagi katerega lahko sklepamo določene zadeve, koristna je tudi primerjava porabe časa v različnih (primerljivih) državah.

5.2 POSTOPEK OBRAVNAVE ZADEV EU PO POSLOVNIKU

Poslovnik v 154.b členu določa, da o zadevah EU razpravlja in sprejema stališča RS OZEU, v zadevah zunanje in varnostne politike pa OZP (v nadaljevanju pristojna odbora), če ni z ZSDZVZEU in Poslovníkom DZ določeno, da stališča sprejme državni zbor. Pristojna odbora sta sestavljena sorazmerno glede na število poslancev v državnem zboru, vsaki poslanski skupini je zagotovljeno vsaj eno mesto. Odbora imata predsednika ter dva podpredsednika, eden od treh mora biti iz vrst poslanskih skupin opozicije (PoDZ-1, 154.c čl.).

Zadeve EU vlada predloži državnemu zboru v obravnavo. Predsednik državnega zbora dodeli zadevo v obravnavo pristojnemu odboru in glede na vsebino predloga matičnim delovnim telesom, državnemu svetu ter zakonodajnopravni službi (PoDZ-1, 154.č čl.). Predsednik pristojnega odbora skliče sejo vsaj sedem dni pred dnem, določenim za sejo. V nujnih primerih lahko seje skliče tudi v krajših rokih. Predsednik pristojnega odbora določi tudi dnevni red seje, ki ga lahko razširi najkasneje 24 ur pred začetkom seje, s tistimi zadevami EU, pri katerih so matična delovna telesa že poslala svoje mnenje (Podz-1, 154.d čl.).

Na sejo pristojnega odbora so vabljeni predsednik vlade in ministri, predstavniki matičnih delovnih teles, predstavnik državnega sveta in predstavnik zakonodajnopravne službe, ki predstavijo in obrazložijo sprejeta ali izdana mnenja. K posamezni točki dnevnega reda so lahko vabljeni tudi predstavniki strokovne javnosti, civilne družbe, gospodarstva in združenj, katerih delo je povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, in lahko predstavijo svoja mnenja.

Seje se lahko udeležijo tudi poslanci RS v Evropskem parlamentu in lahko na njej razpravljajo (PoDZ-1, 154.e čl.).

Predlog sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska Unija, vlada predloži v obravnavo, ko je začel postopek obravnave v Svetu EU. Za razpravo o stanju EU in položaju Slovenije v njej ter o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU vlada glede na letni zakonodajni program Evropske komisije in program Sveta EU predloži predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU (PoDZ-1, 154.f čl.). Predlog sprememb pogodb pred obravnavo na seji državnega zbora obravnavata pristojna odbora in pripravita poročilo z dopolnjenim predlogom stališč RS oziroma dopolnjenim predlogom deklaracije. Tudi matična delovna telesa pošljejo svoja mnenja z amandmaji najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora, sicer se šteje, da soglašajo s predlogi vlade. Državni zbor na seji razpravlja in glasuje o predlogu sprememb pogodb in dopolnjenem predlogu stališč RS oziroma o stanju v EU in položaju RS v njem in o dopolnjenem predlogu deklaracije ter o vloženi amandmajih (PoDZ-1, 154.g čl.).

Obravnava zadev EU, ki spadajo v pristojnost državnega zbora: pristojni odbor obravnava zadevo EU na podlagi gradiv in predlog stališč RS, ki jih je predložila vlada, ter mnenj matičnih delovnih teles, državnega sveta in zakonodajnopravne službe, kadar jih podajo. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih (vložijo jih lahko matična delovna telesa, poslanci in vlada) pristojni odbor sprejme stališča RS do obravnavane zadeve EU in jih takoj pošlje vladi (PoDZ-1, 154.h čl.). Kadar sta podana zahteva (zahtevo sprejme pristojni odbor z večino glasov vseh svojih članov) ali sklep kolegija predsednika državnega zbora, da k zadevi EU sprejema stališča RS državni zbor, pred obravnavo na seji državnega zbora predloge stališč RS k zadevi EU in predloge stališč iz zahteve oziroma sklepa obravnava pristojni odbor. Amandmaje lahko vlagajo poslanske skupine najkasneje pet dni pred sejo državnega zbora. V tem roku lahko tudi vlada vloži amandmaje vendar le k predlogom stališč RS iz zahteve oziroma sklepa. Pristojni odbor, kadar ni predlagatelj zahteve, lahko vloži amandmaje najkasneje dva dni pred sejo državnega zbora. Pristojni odbor se opredeli do predlogov in vloženi amandmajev ter za sejo državnega zbora o tem pripravi poročilo. Do vseh vloženi amandmajev se lahko opredeli tudi vlada. Na seji državnega zbora se najprej razpravlja in glasuje o amandmajih in predlogih stališč RS iz zahteve oziroma sklepa, nato pa o amandmajih in predlogih stališč RS k zadevi EU. Sprejeta stališča se takoj pošljejo vladi (PoDZ-1, 154.i čl.). 154.j člen določa, da pristojni odbor ali državni zbor lahko sprejme sklep

o nameri, da bo obravnaval posamezno zadevo EU ali da bo o njej nadaljeval obravnavo in da bo v zvezi s to zadevo EU sprejel stališča RS v določenem nadaljnjem roku v skladu s predvideno obravnavo v institucijah EU.

Obravnava drugih zadev EU: druge zadeve EU obravnavata pristojna odbora po smiselno enakem postopku kot obravnavata zadevo EU na podlagi gradiv in predloga stališč RS, ki jih predloži vlada, ter o njih sprejemata mnenje, ki ga posredujeta vladi. Obravnava se opravi na predlog vlade ali na podlagi sklepa, ki ga z večino glasov vseh svojih članov sprejme pristojni odbor ali matično delovno telo. V tem primeru vlada predloži gradivo v skladu z ZSDZVZEU. Matična delovna telesa lahko obravnavajo tudi druga vprašanja s področja delovanja EU in pri tem sodelujejo z vlado (PoDZ-1, 154.k čl.).

Poročanje vlade: vlada pristojnima odboroma sproti poroča o svoji dejavnosti in odločitvah v Svetu EU ter o uveljavitvi stališč RS pri tem. Kadar vlada deloma ali pa v celoti ni uveljavila stališč RS, ki jih je sprejel pristojni odbor, ker je ocenila, da to ni izvedljivo ali da to ne bi bilo v korist RS, pojasni okoliščine in razloge za tako odločitev na prvi naslednji seji tega odbora (PoDZ-1, 154.l čl.). 154.m člen določa, da predsednik pristojnega odbora in matičnega delovnega telesa, ki je obravnavalo zadevo EU, določi besedilo uradnega obvestila o seji, ki ga po zaključku posreduje javnosti. Gradiva v postopku obravnave zadev EU so javnosti dostopna, razen če so v skladu z zakonom tajna.

5.3 ANALIZA ODBORA ZA ZADEVE EU

Ustavne, zakonske in poslovniške določbe zagotavljajo državnemu zboru v razmerju do vlade v zadevah EU precej močno vlogo v primerjavi s številnimi drugimi nacionalnimi parlamenti starih in novih članic EU. Takšno vlogo mu zagotavlja predvsem kontinuirano sodelovanje z vlado 'ex-ante', to je v vseh fazah zakonodajnega postopka na ravni EU, ki predpostavlja stalno angažiranje delovnega telesa za zadeve EU in drugih matičnih delovnih teles ter samega državnega zbora, ki ob obravnavi deklaracij enkrat letno postavlja smernice aktivnosti slovenskih predstavnikov na ravni EU (Zajc 2007, 271).

Državni zbor je 12. maja 2004 na podlagi ZSDZVZEU ustanovil Odbor za zadeve evropske unije, s čimer je prenehala delovati Komisija za evropske zadeve, ki je bila ustanovljena 27. marca 2001. Na začetku svojega četrtega mandata 17. novembra pa je državni zbor ustanovil

nov Odbor za zadeve evropske unije ter določil njegove pristojnosti na področju zadev EU (Zajc 2007, 272).

V zakonu je poudarjena vloga vseh delovnih teles. Specializirana delovna telesa, pristojna za posamezne javne politike (matična delovna telesa), se lahko opredelijo do predloženih izhodišč vlade, nato svoja mnenja posredujejo pristojnemu delovnemu telesu (OZEU), ki na podlagi izhodišč vlade in mnenj matičnih delovnih teles sprejme stališča RS za vsa področja. O določeni zadevi EU lahko razpravlja in sprejme stališče tudi državni zbor kot celota na plenarni seji, če tako zahteva najmanj $\frac{1}{4}$ poslancev, katero od pristojnih delovnih teles ali kolegij predsednika državnega zbora (Krašovec, T. 2006, 281).

V nadaljevanju bom analizirala obravnavanje zadev EU na sejah Odbora za zadeve EU.

Tabela 5.5: Seje Odbora za zadeve EU

	2004/05	2006	2007	2008	SKUPAJ
Število sej	52 sej 32 rednih in 20 nujnih	46 sej 39 rednih, 7 nujnih	48 sej 42 rednih, 5 nujnih in 1 korespondenčna	28 sej 22 rednih, 6 nujnih	174 sej
Časovno trajanje sej v urah	84:34	54:51	70:02	39:21	248:48
Porabljen čas na sejo v urah	1,6	1,2	1,5	1,4	1,4

Vir: Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008. Polletno poročilo za obdobje od 1. januarja do 18. julija 2008.

Odbor za zadeve EU se je v mandatnem obdobju 2004–2008 največkrat sestel prvo leto mandata (glej tabelo 5.5), in sicer na 52 sejah. Leta 2006 je imel 46 sej, v letu 2007 je imel 48 sej, od tega 42 rednih, 5 nujnih in eno korespondenčno. Leta 2008 (do 18. julija) se je sestel 28-krat. Na vseh 174 sejah je Odbor za zadeve EU obravnaval zadeve EU. V prejšnjem mandatnem obdobju (2000/01–2004) se zadeve EU še niso vodile na tak način kot danes, zato mandatnih obdobj med seboj ne moremo primerjati.

Tabela 5.6: Delo Odbora za zadeve EU

Odbor za zadeve EU	Leto	Število sej z zadevami EU	Zadeve EU				Obravnavane zadeve EU (skupaj)
			Zadeve EU, dodeljene ('U'+ 'E'-zadeve)	Obravnavane 'U'-zadeve	Obravnavane 'E'-zadeve	Obravnavane 'S'-zadeve	
	2004/05	52	40	39	-	57	96
	2006	46	32	20	6	68	94
	2007	48	55	32	16	62	110
	2008	42	x ³⁰	31	8	37	76

Vir: Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (do 18. julija 2008).

Tabela 5.7: Število sej, število obravnavanih EU-zadev ter število obravnavnih točk v matičnih delovnih telesih v mandatnem obdobju 2004–2008

DELOVNO TELO	Število vseh sej v mandatnem obdobju 2004 - 2008	Število obravnavanih EU-zadev v mandatnem obdobju 2004 - 2008	Število obravnavanih točk v mandatnem obdobju 2004 - 2008
Odbor za lokalno samoupravo in reg. razvoj	36	6	69
Odbor za gospodarstvo	79	16	161
Odbor za okolje in prostor	48	10	150
Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	53	5	166
Odbor za finance in monetarno politiko	81	12	193
Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje	102	21	339
Odbor za obrambo	44	7	167
Odbor za promet	52	17	129
Odbor za zdravstvo	52	15	123
Odbor za kulturo, šport in šolstvo	53	6	117
Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide	59	6	154
Odbor za visoko šolstvo, znanost in teh. razvoj	33	6	59
Odbor za zunanjo politiko	138	52	576
Odbor za zadeve EU	174	376	622

Vir: Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (do 18. julija 2008).

Po podatkih, ki jih prikazujeta tabeli 5.6 in 5.7, lahko ugotovimo, da je OZEU najaktivnejše delovno telo v zadevah EU. Leta 2004/05 se je sestalo na 52 sejah, na katerih je obravnavalo 39 'U'-zadev, 57 'S'-zadev in nobene 'E'-zadeve. Naslednje leto (2006) se je OZEU sestal na 46 sejah z zadevami EU, na katerih je obravnaval 94 EU-zadev. V tretjem mandatnem letu (2007) je imel OZEU 48 sej, na katerih je obravnaval največ EU-zadev v celotnem mandatnem obdobju 2004–2008, kar 110, od katerih je bilo 32 'U'-zadev, 16 'E'-zadev in 62

³⁰ Ni podatka.

'S'-zadev. V trenutnem mandatnem letu se je (do 18. julija) OZEU sestal 42-krat na sejah z zadevami EU in obravnaval 76 EU zadev, obravnaval je 31 'U'-zadev, 8 'E'-zadev in 37 'S'-zadev. V mandatnem obdobju 2004–2008 je OZEU imel v primerjavi z matičnimi delovnimi telesi daleč največje število sej, kar 174, sledita mu Odbor za zunanjo politiko s 138 sejami in Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje s 102 sejama. V trajanju sej (glej tabelo 4.8) je OZEU na tretjem mestu, skupno za seje je porabil 249 ur 48 minut, več sta porabila Komisija za nadzor javnih financ, 282 ur 50 minut in Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (282 ur 14 minut). Manj časa je porabil Odbor za zunanjo politiko, in sicer 227 ur 14 minut. OZEU je obravnaval tudi največje število točk (622). Za njim sta Odbor za zunanjo politiko s 576 točkami in Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje s 339 točkami³¹.

Med matičnimi delovnimi telesi je največ EU zadev obravnaval Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (21), Odbor za promet jih je obravnaval 17, Odbor za gospodarstvo 16 ter Odbor za zdravstvo 15. Med najmanj aktivnimi matičnimi delovnimi telesi na področju EU zadev so Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je obravnaval le 5 EU-zadev, Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide ter Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj, Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ter Odbor za kulturo, šport in šolstvo, ki so v celotnem mandatnem obdobju obravnavali 6 EU-zadev. OZEU jih je obravnaval 376, OZP pa 52.

OZEU je obravnaval in se je opredeljeval do predlogov stališč, ki jih je pripravila vlada ('S'-zadeve) in se pri tem opiral na mnenja matičnih delovnih teles, pristojnih za posamezna področja oblikovanja javnih politik. OZEU se je redno tedensko sestajal na praviloma zaprtih rednih in izrednih sejah, na katerih je obravnaval izjemno obsežno in zahtevno gradivo vlade, pri čemer se je moral prilagoditi natančno določenim zakonodajnim postopkom na ravni EU in časovnim rokom, ki jih določajo zunanji dejavniki. Pregled delovanja OZEU kaže, da je odbor ključni dejavnik pri obravnavi stališč RS do vseh zakonodajnih predlogov EU, ki jih je sprejemal od vlade ('U'-zadeve), kakor tudi pri obravnavanju 'S'-zadev (Zajc 2007, 272–275).

³¹ Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (do 18. julij 2008). Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Vsebinska področja OZEU v četrtem mandatnem obdobju so bila (Krašovec, T. 2006, 284 in Poročila o delu DZ):

- seje Sveta EU v različnih sestavah, opredelil se je do predlogov stališč, ki jih je pripravila vlada – praviloma jih je podprl, pri tem pa se je oprl na mnenja matičnih delovnih teles, pristojnih za posamezne javne politike;
- predlog stališč Slovenije do predsedovanja Slovenije v letu 2007 oziroma 2008³²;
- predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2005 in prednostne naloge Slovenije za delo v Svetu EU v letu 2005;
- predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v letu 2006 s Poročilom o stanju EU in položaju RS v njej v letu 2005;
- pripravil skupna izhodišča državnega zbora za srečanje nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta na temo lizbonske strategije;
- predlog stališč do predlogov v zvezi z novo finančno perspektivo;
- predlog stališč do pristopa Bolgarije in Romunije v EU;
- organiziral tri javne predstavitve mnenj (10., 11. in 12. maj) na teme: Pogodba o ustavi za Evropo, Lizbonska strategija in kohezijska politika;
- podprl projekt »Slovenska hiša v Bruslju«;
- skupaj z Odborom za promet pripravil stališče v poskusnem »testu nadzora subsidiarnosti«;
- skupaj z OZP obravnaval prioritete predsedovanja Združenega kraljestva in poudaril potrebo po intenziviranju pogajanj o novi finančni perspektivi;
- obravnaval predlog direktive o varstvu podzemnih voda pred onesnaževanjem;
- dal parlamentarni pridržek k predlogom sklepov Sveta EU o podpisu in začasni uporabi sporazumov med EU in 13 državami o nekaterih vidikih zračnega prevoza, ker dokumenti niso bili prevedeni v slovenski jezik;
- se seznanil z informacijo o jezikovni ureditvi v EU in zagotavljanjem prevodov v predhodnem obdobju;
- predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v obdobju od januarja 2007 do junija 2008;
- predlog stališč RS do osnutka pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti;

³² S tem je OZEU utrdil vlogo slovenske zakonodajne oblasti nasproti izvršilne, saj je državni zbor na temelju njegovega sklepa sprejel stališče RS do predsedovanja EU (Zajc 2007, 272).

- predlog stališč o predsedovanju Slovenije Svetu EU od 1. januarja do 30. junija 2008 s sklepi Evropskega sveta z dne 19. in 20. junija 2008
- predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju od julija 2008 do decembra 2009.

Aktivnosti OZEU in sprejeti sklepi kažejo, da je Odbor redno spremljal delo Sveta EU v različnih sestavah in potrjeval izhodišča za udeležbo predstavnikov vlade. Pri svojem odločanju se je oprl na mnenja matičnih delovnih teles oziroma je odločal samostojno, če se matično delovno telo ni opredelilo. Državni zbor je prek delovanja Odbora za zadeve EU (poleg Odbora za zunanjo politiko) pomembno utrdil svoj položaj v razmerju do izvršilne veje oblasti. Odboru je uspelo vzpostaviti učinkovite metode dela, predvsem pa učinkovite poti komuniciranja z vlado in posameznimi področnimi resorji ter z matičnimi delovnimi telesi. Vendar državni zbor ni izkoristil vseh svojih možnosti, saj je porabljal veliko svojega časa za usklajevanje slovenske zakonodaje z evropskim pravnim redom, kar je vplivalo na obravnavanje širših evropskih vprašanj.

OZEU sodeluje z institucijami in organi EU ter v odborih drugih nacionalnih parlamentov za zadeve EU. Delegacija odbora sodeluje na rednih zasedanjih Konference odborov parlamentov Evropske unije za evropske zadeve (COSAC), predsednik odbora pa se udeležuje tudi srečanj predsednikov odborov parlamentov Evropske unije za evropske zadeve in predsedniške trojke. Zasedanja so namenjena izmenjavi informacij, mnenj in najboljših praks ter krepitvi sodelovanja tako med odbori nacionalnih parlamentov Evropske unije za evropske zadeve kot tudi med temi odbori in Evropskim parlamentom. Na zasedanjih se sprejmejo pomembni prispevki za prihodnji razvoj Evropske unije³³.

Matična delovna telesa, ki so odgovorna za oblikovanje politik na posameznih področjih znotraj nacionalnega parlamenta, imajo pomembno vlogo tudi pri oblikovanju politik na ravni EU. Glede vseh zakonodajnih predlogov, ki se pojavljajo na ravni EU, lahko matična delovna telesa dajo svoje mnenje, ki ga upošteva OZEU, ko sooblikuje stališče RS, lahko pa tudi sodeluje pri obravnavi izhodišč Vlade RS za udeležbo njenih predstavnikov na zasedanjih Sveta EU.

³³ *Zadeve EU v državnem zboru*. Dostopno prek: www.dz-rs-si (14. avgust 2008).

V tem mandatnem obdobju so bili na novo vzpostavljeni OZEU, kateremu so morala matična delovna telesa prilagoditi svoje delovanje, ter nov način delovanja državnega zbora na plenarnih zasedanjih, na katerih obravnava zadeve, povezane z EU. Državni zbor je v vseh oblikah delovanja začel načrtno in sistematično obravnavati zadeve EU, kar se kaže v številu sej in obravnavanih točk dnevnega reda OZEU in matičnih delovnih teles ter na plenarnih zasedanjih. Zajc ugotavlja, da so bile razprave na odborih običajno krajše in premalo vsebinske in kritične, v glavnem je šlo za potrjevanje vladnih predlogov. Več zavzetosti je bilo pri obravnavi deklaracij o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU. Matična delovna telesa pri obravnavi vladnih predlogov stališč niso bila dovolj ambiciozna in so le redko oblikovala mnenja (Zajc 2007, 281–282). Iz pristojnosti, posebnih funkcij in načina delovanja OZEU je opaziti, da gre za posebno delovno telo, ki šele prilagaja svoje delovanje in utrjuje svojo vlogo pri vključevanju državnega zbora v procesu odločanja na ravni EU. Pri tem državni zbor ne izkorišča v celoti vseh možnosti, ki jih ima na voljo.

6 UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK

Z demokratičnim prehodom je moral slovenski parlament na novo urediti njegovo delovanje s poudarkom na ustrezni organizaciji in delitvi dela. Prvi pogoj je bil sprejeti kakovosten poslovnik, s katerim se poleg drugega podrobno določijo temeljne naloge parlamenta, njegove pristojnosti, organizacija in sestava delovnih teles ter zakonodajni postopek, ki je najpomembnejša funkcija parlamenta. Nov poslovnik državnega zbora, ki je bil sprejet leta 2002, dopolnjen leta 2004 ter ponovno dopolnjen in spremenjen leta 2007, je sledil načelom oziroma rešitvam racionalnega in ekonomičnega zakonodajnega postopka, boljšega načrtovanja dela, boljšega načrtovanja časa za zasedanja, večjo odgovornost delovnih teles v zakonodajnem postopku itd. Sprejet je bil predvsem zaradi negativnih izkušenj prejšnjega poslovnika, ki je bil preobsežen, načrtovanje zakonodajnega dela je povzračilo, da so bili predlogi zakonov slabo pripravljene, prihajalo je do ogromnih zaostankov, poslanci so bili preobremenjeni, ker ni bilo ustrezne delitve dela, zaradi zahtevnosti rednega zakonodajnega postopka se je večina zakonov predlagala po hitrem oziroma nujnem postopku. Po analizi prejšnjega in novega poslovnika in po primerjavi nekaterih statističnih podatkov lahko odgovorim na **prvi del moje prve hipoteze**, in sicer, da je z novim poslovníkom delitev dela v državnem zboru dobro zasnovana in da je zaradi tega njegovo delovanje učinkovito. V primerjavi analiziranih mandatnih obdobji lahko opazimo, da je prišlo po sprejetju novega poslovnika do velikih sprememb: več zakonov je bilo sprejetih, povečala se je obravnava predlogov zakonov po rednem zakonodajnem postopku, kar je tudi stalna praksa v demokratičnih parlamentih, vendar je sprejemanje zakonov po nujnem postopku še vedno prepogosto, saj naj bi se nujni postopek uporabljal le v primerih, ko to zahtevajo izredne razmere države. Bistveno se je zmanjšalo število točk, preloženih na naslednje seje, leta 2000/01 je bilo na naslednje seje preloženih 78 točk, leta 2002 94 točk, leta 2003 pa le 7 (glej tabeli 4.17). Posledica neustrezne delitve dela med plenum in delovna telesa se je kazala v tem, da so delovna telesa vlagala manj amandmajev od poslancev in vlade. Danes so delovna telesa bolj aktivna, po številu predlaganih amandmajev so za poslanci, največji del omejitev vlaganja amandmajev je bilo namenjenih vladi, ki je v tretjem mandatnem obdobju predlagala 31 % vseh amandmajev v četrtem pa le 2 %. Nov poslovnik kljub zmanjšanju njegovega obsega iz 342 na 288 členov še vedno ostaja med najdaljšimi poslovníki v primerjavi s parlamentarnimi poslovníki držav članic EU, kar različni avtorji ocenjujejo kot njegovo slabost.

Državni zbor je z namenom racionalne organizacije in učinkovitejšega opravljanja svojih funkcij svoje delo razdelil na posamezna delovna telesa. Delovna telesa omogočajo hkratno in hitrejšo obravnavo več zakonskih predlogov, diferenciran pristop glede specifičnosti problematike, neprekinjen proces oblikovanja politik in razvejan sistem pridobivanja informacij. Poslovnik določa, da delovna telesa spremljajo stanje na posameznih področjih, pripravljajo odločitve o politikah, oblikujejo stališča do posameznih vprašanj in obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov državnega zbora. Glavno obliko specializacije in delitve dela v državnem zboru predstavljajo delovna telesa, ki so oblikovana kot stalna in pokrivajo področja, za katera so ustanovljena ministrstva. Skozi analizo sestave delovnih teles, njihovih pristojnosti in nalog sem prišla do ugotovitev, s katerimi lahko potrdim tudi **drugi del prve hipoteze**, ki določa, da naloge in pristojnosti delovnih teles kar najbolje upoštevajo načeli racionalnosti in učinkovitosti pri oblikovanju politik po poslovniku državnega zbora. Velik pomen imajo v zakonodajnem procesu, saj so predlogi zakonov vsebinsko skoraj v celoti oblikovani že na sejah delovnih teles, kar ima za posledico zmanjšanje neproduktivnih razprav na sejah državnega zbora. Poraba časa na posameznih plenarnih sejah se ni bistveno zmanjšala, razlogi so predvsem v zahtevnem prilagajanju slovenske zakonodaje evropskemu pravnemu redu, vendar lahko glede na opazno zmanjšanje števila točk na naslednje seje delovanje državnega zbora po sprejemu novega poslovnika leta 2002 pozitivno ocenimo. Rečem lahko, da je nov poslovnik izpolnil nekatera pričakovanja, predvsem je večino dela prenesel na seje delovnih teles. Podatki kažejo, da so v mandatnem obdobju 2004–2008 delovna telesa na svojih sejah obravnavala 4.039 točk dnevnega reda, na plenarnih zasedanjih pa je bilo obravnavanih 1.163 točk. Tudi v času trajanja sej je velika razlika, seje delovnih teles so trajale 3.149 ur in 26 minut, plenarne seje pa 1.946 ur in 27 minut. Poraba časa nam pove veliko o aktivnosti delovnih teles in samega državnega zbora, vendar ni dovolj, da bi jo lahko tudi ocenjevali. Večja vloga delovnih teles prispeva predvsem k racionalnosti oblikovanja javnih politik. Delovna telesa so specializirana za posamezna področja. Z novim poslovnikom so delovna telesa pridobila več odgovornosti in postala bolj avtonomna pri svojem delovanju, kar je prispevalo k učinkovitosti oblikovanja politik. Mogoče bi bilo koristno še bolj razširiti pristojnosti delovnih teles, in sicer z zakonsko iniciativo.

Državni zbor je moral po vstopu v Evropsko unijo na novo urediti razmerje z vlado, če je hotel obdržati določen obseg vpliva na procese odločanja o zadevah EU. Pri tem se je zgledoval po skandinavskih državah, katerih parlamenti imajo močan nadzor nad vlado pri oblikovanju EU zadev. Z novim 3.a členom slovenske ustave, s sprejetjem novega Zakona o

sodelovanju med državnim zborom in vlado in s poslovniško odločbo o postopku obravnave zadev EU si je državni zbor zagotovil aktivno vlogo v sodelovanju z vlado v zadevah EU. Stalno sodelovanje z vlado in nadzor nad njo v zadevah EU zagotavlja posebno parlamentarno delovno telo, pristojno za evropske zadeve, na katerega je državni zbor podobno kot v večini držav članic prenesel svojo pristojnost.

Državni zbor ima možnost, da preko OZEU sodeluje pri oblikovanju stališč RS, ki jih mora vlada v okviru svojih pristojnosti upoštevati pri svojem delovanju v Svetu EU. Vendar je po analizi podatkov opaziti, da državni zbor povsem ne izkorišča te možnosti, saj je preobremenjen predvsem z domačimi zadevami. OZEU sicer razpravlja in sprejema stališča RS o vseh zadevah EU razen zunanje in varnostne politike, za kateri je odgovoren OZP. OZEU obravnava zadeve EU na podlagi mnenj, ki jih oblikujejo delovna telesa, državni svet in zakonodajnoppravna služba. Odločitve, ki jih sprejema OZEU, mora državni zbor takoj sporočiti vladi. Odbor sprejme skupno oblikovano stališče RS, ki vlado le politično obvezuje, ne pa tudi pravno. Iz analize podatkov obravnavanja zadev EU sem ugotovila, da je šlo pretežno za potrjevanje vladnih predlogov, le malo pa je bilo konkretnih vsebinskih razprav. Z analizo teorije in podatkov o delovanju OZEU lahko odgovorim na mojo **drugo hipotezo**, ki se glasi, da ima državni zbor velike možnosti vplivanja preko vlade na procese odločanja o zadevah EU. Hipotezo bi potrdila, saj ustavna, zakonska in poslovniška določila državnemu zboru zagotavljajo velike možnosti sodelovanja prek vlade v sprejemanju zakonodaje na EU-ravni. Menim, da se je ob klasičnih funkcijah parlamenta pojavila nova funkcija, in sicer posredno sodelovanje pri sprejemanju zakonodaje na nadnacionalni ravni (ravni EU) oziroma posredna zakonodajna funkcija na nadnacionalni ravni. Državni zbor je v vseh oblikah delovanja načrtno in sistematično obravnaval zadeve EU, kar se kaže v številu sej in obravnavanih točkah dnevnega reda OZEU in matičnih delovnih teles ter na plenarnih zasedanjih. Ti podatki kažejo, da državni zbor v praksi še ni začel delovati v skladu z možnostmi in pričakovanji, izpostavila bi predvsem podatek o aktivnosti državnega zbora v zadevah EU. Glede na skupno trajanje plenarnih sej (1.946 ur in 27 minut) je državni zbor na plenarnih zasedanjih za zadeve EU porabil le 1,8 % vsega časa. Tudi delovna telesa v večini še ne kažejo velikega zanimanja za zadeve EU, saj so v zadnjem mandatu obravnavala le 179 EU-zadev. Na tem področju so poleg OZEU najbolj aktivni OZP, Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje ter Odbor za promet. OZEU je skupaj obravnaval 376 EU-zadev in porabil 249 ur in 48 minut na sejah, to je kar 8 % vsega časa, ki so ga porabila vsa druga delovna telesa.

7 LITERATURA

Brezovšek, Marjan. 1996. Funkcije in oblike parlamentarnega nadzora nad vlado. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive. Zbornik referatov. Politološki dnevi, Portorož, 31. maj in 1. junij 1996*, ur. Marjan Brezovšek, 137–156. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Češki parlament. Dostopno prek: www.psp.cz (20. avgust 2008).

Delovna telesa Državnega zbora RS. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=90> (12. julij 2008).

Državni zbor in Evropska unija (Sodelovanje državnega zbora v zadevah EU in Zadeve EU v državnem zboru). Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=55> (20. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2000. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000*. Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2002. *Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2000–2004*. Prvo leto mandata: oktober 2000 – december 2001. Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2003. *Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2000–2004*. Drugo leto mandata: januar 2002 – december 2002. Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2004. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000–2004*. Tretje leto mandata: januar 2003 – december 2003. Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2004. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000–2004*. Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2006. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004–2008*. Prvo leto mandata: oktober 2004 – december 2005. Dostopno rek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Državni zbor RS. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004–2008*. Drugo leto mandata: januar 2006 – december 2006. Dostopno prek: www.dz-rs.si (24. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2008. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004–2008*. Tretje leto mandata: januar 2007 – december 2007. Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2008. *Podatki o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008*. Polletno poročilo za obdobje od 1. januarja do 18. julija 2008. Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2008. *Podatki o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 (do 18. 7. 2008)*. Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Državni zbor RS. 2008. *Podatki o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008 v primerjavi z mandatnim obdobjem 2000–2004 (do 18.7.2008)*. Dostopno prek: www.dz-rs.si (14. avgust 2008).

Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: FDV.

Francoski parlament. Dostopno prek: www.assemblee-nationale.fr (23. julij 2008).

Grad, Franc in Janez Pogorelec. 2004. *Državna ureditev*. (Dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja). Ljubljana: MNZ, Direktorat za javno upravo, Upravna akademija.

Grad, Franc. 2000a. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Grad, Franc. 2000b. Parlamentarna avtonomija. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma. Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji. Zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Janez Pezelj, 200-204. Ljubljana: DZ RS (Zbirka poslanske pisarne/DZ RS).

Grad, Franc., Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan, ur. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Zbirka učbeniki / UL RS.

Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp. 1998. *Adapting to European Integration: small states and the EU*. London in New York: Logman.

Igličar, Albin. 2007. Pomen poznavanja in razumevanja poslovnika državnega zbora RS za delovanje poslancev. V *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 299–312. Ljubljana: FDV.

Igličar, Albin. 2005. Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem. V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 93–106. Ljubljana: FDV.

Italijanski parlament. Dostopno prek: www.camera.it/index.asp (23. julij 2008).

Kaučič, Igor in Franc Grad. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.

Kosič, Mojca. 2008. *Evropeizacija nacionalnih parlamentov izkušnja državnega zbora Republike Slovenije*. Magistrsko delo. Ljubljana: FDV.

Krašovec, Alenka. 2004. *Delovna telesa DZ kot osrednje mesto sodelovanja med zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo v procesih oblikovanja javnih politik. Končno poročilo, 2. del*. Ljubljana: FDV, Inštitut za družbene vede, Center za politološke raziskave.

Krašovec, Tatjana. 2001. Parlamentarna delovna telesa – javnost dela. V *Zbornik 2001. Raziskovalni sektor državnega zbora*, ur. Janez Pezelj, 9-26. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Krašovec, Tatjana. 2000. Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma. Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji. Zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Janez Pezelj, 174–199. Ljubljana: DZ RS (Zbirka poslanske pisarne/DZ RS).

Krašovec, Tatjana. 2006. Sodelovanje med državnim zborom in vlado Republike Slovenije po vključitvi v Evropsko unijo – prve izkušnje. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 277–293. Ljubljana: FDV.

Krašovec, Tatjana. 2007. Sodelovanje med parlamenti v EU. V *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 335–351. Ljubljana: FDV.

Madžarski parlament. Dostopno prek: www.parlament.hu (25. avgust 2008).

Maurer, Andreas in Wolfgang, Wessels. 2001a. *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers. Baden-Baden*. Dostopno prek:
http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (18. avgust 2008).

Maurer, Andreas. 2001b. National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change. V *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers. Baden-Baden*. Dostopno prek:
http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (18. avgust 2008).

Maurer, Andreas in Wolfgang, Wessels. 2001b. National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players? V *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers. Baden-Baden*. Dostopno prek:
http://aei.pitt.edu/1476/01/National_Parliaments_Losers_or_Latecomers.pdf (18. avgust 2008).

Ministrstva vlade RS. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/index.php?vie=cnt&gr1=minZun> (25. julij 2008).

Nemški parlament. Dostopno prek: www.bundestag.de (25. julij 2008).

Norton, Philip. 1993. *Does Parliament Matter?* New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore: Harvester Wheatsheaf.

Norton, Philip. 1996. *National Parliaments and the European Union*. London and New York: Routledge.

Odbor za zadeve EU. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=90&docid=DT032> (15. julij 2008).

Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora RS (OdUNDTDZ). Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2004123&stevilka=5123> (20. julij 2008).

Olson, David in Michael Mezey. 1991. *Legislature in the Policy Process*. New York, Port Chester, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.

Parlament Velike Britanije. Dostopno prek: www.parliament.uk (14. avgust 2008).

Petelin, Domen. 2005. *Vloga in institucionalizacija slovenskega parlamenta v procesih modernizacije, demokratizacije in evropeizacije*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

Pitamic, Leonid. 1927. *Država*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Poljski parlament. Dostopno prek: www.sejm.gov.pl (20. avgust 2008).

Poslanci Državnega zbora RS. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=92> (25. julij 2008).

Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ) z razlagami. 2000. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Poslovník Državnega zbora. Uradno prečiščeno besedilo (PoDZ-1-UPB1) z razlagami. 2007. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Raziskovalne naloge državnega zbora. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=230&o=120&new=1#list> (25. julij 2008).

Raziskovalni projekti državnega zbora. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=103> (25. julij 2008).

Ribičič, Ciril. 2000. *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: Samozaložba.

Rommetvedt, Hilmar, Oluf Langhelle in Drago Zajc. 2006. Internacionalizacija nacionalnih parlamentov. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 305–330. Ljubljana: FDV.

Švedski parlament. Dostopno prek: www.riksdagen.se (15. avgust 2008).

Tomšič, Matevž. 2002. *Politična stabilnost v novih demokracijah*. Ljubljana: Sodobna družba.

Ustava Republike Slovenije. Šesta, dopolnjena izdaja. 2007. Ljubljana: GV Založba.

Velišček, Jožica. 1999. Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela državnega zbora. V *Parlamentarno vodenje*. Mednarodna konferenca, ur. Janez Pezelj, 141–149. Ljubljana.

Velišček, Jožica. 2006. Internacionalizacija parlamenta skozi svetovanje. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 251–275. Ljubljana: FDV.

Zajc, Drago. 2007. Dejavnost državnega zbora RS v zvezi z zadevami EU po vstopu Slovenije v EU in v prvem letu četrtega mandata. V *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 267–284. Ljubljana: FDV.

Zajc, Drago. 1996. Delovna telesa v Državnem zboru. Primerjava vloge delovnih teles v novih parlamentih. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive. Zbornik referatov. Politološki dnevi, Portorož, 31. maj in 1. junij 1996*, ur. Marjan Brezovšek, 57-74. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Zajc, Drago. 2000a. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: FDV.

Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.

Zajc, Drago. 2000b. Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma. Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji. Zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Janez Pezelj, 93–115. Ljubljana: DZ RS (Zbirka poslanske pisarne/DZ RS).

Zajc, Drago. 2001. Spremembe poslovnika Državnega zbora RS. *Parlamentarec* 6 (5/2001): 1–8.

Zajc, Drago. 2005. Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade – primer državnega zbora RS). V *Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 107-120. Ljubljana: FDV.

Zajc, Drago. 2002. Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju nacionalnih interesov v procesu globalizacije in vstopanja v EU. *Teorija in praksa*, 39 (4/2002): 669–690.

Zajc, Drago. 1991. Vloga parlamentarnih delovnih teles v legislativnem procesu. *Teorija in praksa* 28 (3-4/1991): 362–366.

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU). Dostopno prek: www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200434&stevilka=1470 (14. avgust 2008).