

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matjaž Jaklič

**Pomen Poslovnika Državnega zbora za učinkovitost
njegovega dela**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matjaž Jaklič

Mentor:izr. prof. dr. Drago Zajc

**Pomen Poslovnika Državnega zbora za učinkovitost
njegovega dela**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

*Zahvaljujem se mentorju, izr. prof. dr. Dragu Zajcu, za strokovno pomoč,
nasvete in potrpežljivo sodelovanje pri pisanju diplomskega dela. Hvala.*

Pomen Poslovnika Državnega zbora za učinkovitost njegovega dela

Državni zbor je nosilec zakonodajne oblasti v Sloveniji. Pristojen je za sprejemanje in spreminjanje najpomembnejših pravnih aktov. Torej postavlja pravila v državi, kljub temu da je z vstopom RS v EU Državni zbor prenesel del suverenih pravic na institucije EU in tako v določeni meri tudi zakonodajno odločanje na nadnacionalno raven. O vsaki zadevi, ki jo obravnava, javno razpravlja in potem sprejema odločitve z glasovanjem. Način dela in poslovanja Državnega zbora (pravila, procese) ureja Poslovník Državnega zbora, ki ga sprejema sam Državni zbor. Ta pravila in procesi oblikovanja, spreminjanja in sprejemanja obvezujočih odločitev so temelj demokratičnega načina reševanja nasprotij in oblikovanja soglasja v parlamentarnem sistemu. Pri tem je najpomembnejši natančno urejen zakonodajni postopek, ki zagotavlja legitimnost odločitev. V diplomskem delu proučujem (se osredotočam na) učinkovitost dela Državnega zbora z vidika zakonodajne funkcije. Razumevanje učinkovitosti je vezano na racionalno delovanje in pomembnost pravil in načina, kako se pride do učinkovitega rezultata (kakovostne zakonodaje).

Ključne besede: Poslovník Državnega zbora, zakonodajni postopek, Državni zbor, učinkovitost.

Importance of the Rules of Procedure of the National Assembly on the effectiveness of its work

The National Assembly is the holder of legislative power in Slovenia. It is responsible for adopting and amending the most important legal acts. It is therefore the supreme legislative institution in Slovenia, despite the fact that on accession to the EU the National Assembly transferred a part of the sovereign rights to EU institutions, thus transferring legislative decision-making to a supranational level. Every issue it deals with is first publicly discussed and subsequent decisions are adopted by voting. Working and operating practices of the National Assembly (rules, procedures) are defined by the Rules of Procedure of the National Assembly, adopted by the National Assembly itself. These rules and procedures governing the formation, amendment and adoption of binding decisions are the foundation for a democratic conflict management and consensus building in the parliamentary system. The most important in this respect is a highly regulated legislative procedure that guarantees the legitimacy of decisions. The thesis concentrates on the efficiency of the National Assembly in view of legislative functions. The understanding of efficiency is related to a rational functioning and relevance of the rules on the one hand, and the means to achieve efficient results on the other (quality legislation).

Key words: Rules of Procedure of the National Assembly, legislative procedure, the National Assembly, efficiency.

KAZALO

1	UVOD	10
2	METODOLOŠKI NAČRT	17
2.1	Namen in cilj diplomskega dela	17
2.2	Hipoteze diplomskega dela	18
2.3	Uporabljena metodologija in struktura diplomskega dela	18
3	POJEM DEMOKRACIJA	18
3.1	Politična demokracija	18
3.2	Predstavniška demokracija	21
3.3	Parlamentarizem – oblika predstavniške demokracije	22
3.3.1	Prednosti in pomanjkljivosti in parlamentarnega sistema	27
3.4	Parlament – predstavniško in zakonodajno telo	27
3.4.1	Avtonomija predstavniškega telesa – parlamentarna avtonomija	29
3.4.2	Legitimnost predstavniškega telesa	30
4	INSTITUCIONALIZACIJA PARLAMENTOV	31
4.1	Zakonodajna (legislativna) institucionalizacija	33
4.2	Dimenzije kompleksnosti institucionalizacije parlamenta	33
4.2.1	Racionalnost proceduralnih standardov	34
4.2.2	Stabilnost parlamentarnega vodenja	36
4.2.3	Določенost razmerij moči in odgovornosti	38
5	POJEM UČINKOVITOSTI PARLAMENTA	38
6	PARLAMENTARNI POSLOVNIKI IN ZAKONODAJNO ODLOČANJE	40
6.1	Pravna narava parlamentarnega poslovnika	43
6.2	Zakonodajno odločanje (urejanje)	46
6.2.1	Načela zakonodajnega odločanja	48
6.2.2	Pravila zakonodajnega postopka	51
7	DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE	54
7.1	Razvoj in položaj Državnega zbora v političnem in pravnem sistemu RS	54
7.2	Pristojnosti (funkcije) Državnega zbora Republike Slovenije	57
7.3	Delovanje in odločanje Državnega zbora RS	59
7.4	Vodstvo Državnega zbora – kolegij in poslanske skupine	61
7.5	Delovna telesa Državnega zbora (komisije in odbori)	63
7.6	Značilnosti, posebnosti in problematika naše aktualne ustavne ureditve	64
7.6.1	Razmerje Državni zbor – Vlada RS oz. razmerje zakonodajna – izvršilna oblast	64
8	POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE	68
8.1	Pomen poznavanja in razumevanja Poslovnika Državnega zbora za zakonodajni postopek in za delovanje poslancev	69
8.2	Kronologija (razvoj) instituta Poslovnika Državnega zbora RS	71
8.3	Novosti v zakonodajnem postopku po Poslovniku Državnega zbora iz leta 2002	80
8.4	Zakonska in poslovniška ureditev sodelovanja med Državnim zborom in Vlado RS v zadevah EU	84
8.5	Spremembe in dopolnitve Poslovnika Državnega zbora leta 2004 (PoDZ-1A)	89
8.6	Spremembe in dopolnitve Poslovnika Državnega zbora leta 2007 (PoDZ-1B)	91
9	POSLOVNIŠKI MODEL ZAKONODAJNEGA POSTOPKA (UREJANJA)	92

9.1	<i>Predlog zakona (114., 115., 116., 117., 118. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	93
9.2	<i>Predhodna obravnava (119., 120. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	95
9.3	<i>Prva obravnava predloga zakona (121., 122., 123., 124. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	95
9.4	<i>Druga obravnava predloga zakona v matičnem delovnem telesu (125.–128. člen PoDZ-1-UPB1)</i> . 97	
9.5	<i>Amandmaji v drugi obravnavi na matičnem telesu (129.–132. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	97
9.6	<i>Dopolnjen predlog zakona (133. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	99
9.7	<i>Amandmaji k dopoljenemu predlogu zakona</i>	100
9.8	<i>Druga obravnava predloga zakona na seji Državnega zbora (134–139. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	100
9.9	<i>Tretja obravnava predloga zakona na seji Državnega zbora (140., 141. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	102
9.10	<i>Skrajšani postopek za sprejem zakona (142. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	103
9.11	<i>Nujni postopek za sprejem zakona (143., 144. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	104
9.12	<i>Ponovno odločanje o zakonu (147., 148. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	106
9.13	<i>Sprejem avtentične razlage zakona (149., 150., 151., 152. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	106
9.14	<i>Uradno prečiščeno besedilo zakona (153. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	107
9.15	<i>Postopek s predlogi zakonov po izteku mandata Državnega zbora (154. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	107
9.16	<i>Postopek obravnave zadev EU (154. a-m. člen PoDZ-1-UPB1)</i>	108
9.17	<i>Obravnava sprememb pogodb, na katerih temelji EU, in obravnava stališč za delovanje RS v institucijah EU</i>	109
9.18	<i>Obravnava zadev EU, ki spadajo v pristojnost Državnega zbora, ter obravnava drugih zadev EU</i> 110	
9.19	<i>Poročanje vlade</i>	111
10	UČINKOVITOST DELA DRŽAVNEGA ZBORA RS – DEJSTVA IN OKOLIŠČINE, KI VPLIVAJO NA NJEGOVO UČINKOVITOST	112
10.1	<i>Kakovost zakonodajnega »outputa« (zakonodaje)</i>	112
10.2	<i>Delo in učinkovitost dela Državnega zbora (delovnih teles) po poslovniku iz leta 1993</i>	114
10.3	<i>Učinkovitost dela Državnega zbora po sprejetju novega poslovnika leta 2002</i>	121
10.4	<i>Statistika dela Državnega zbora po mandatnih obdobjih</i>	125
10.4.1	<i>Mandat 1992–1996</i>	125
10.4.2	<i>Mandat 1996–2000</i>	127
10.4.3	<i>Mandat 2000–2004</i>	128
10.4.4	<i>Mandat 2004–2008</i>	134
11	PREVERJANJE HIPOTEZ	137
11.1	<i>Prva hipoteza</i>	137
11.2	<i>Druga hipoteza</i>	139
11.3	<i>Tretja hipoteza</i>	141
12	ZAKLJUČEK	143
13	LITERATURA	147

KAZALO TABEL

Tabela 10. 1 : Število sprejetih zakonov v mandatu 1992–1996	126
Tabela 10. 2 : Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatu 1992–1996	126
Tabela 10. 3 : Število amandmajev po vlagateljih v mandatu 1992–1996	126
Tabela 10. 4 : Število sprejetih zakonov v mandatu 1996–2000	127
Tabela 10. 5 : Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatu 1996–2000	127
Tabela 10. 6 : Število amandmajev po vlagateljih v mandatu 1996–2000	127
Tabela 10. 7 : Število sprejetih zakonov v mandatu 2000–2004	128
Tabela 10. 8 : Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatu 2000–2004	128
Tabela 10. 9 : Število amandmajev k zakonom po vlagateljih v mandatu 2000–2004	128
Tabela 10. 10 : Število in trajanje sej v mandatu 2000–2004	129
Tabela 10. 11 : Število in trajanje sej pred sprejetjem in po sprejetju novega poslovnika v mandatu 2000–2004	129
Tabela 10. 12 : Število sprejetih zakonov in ratifikacij v mandatu 2000–2004 glede na poslovnik	130
Tabela 10. 13 : Število amandmajev k predlogom zakonov glede na poslovnik v mandatu 2000–2004	131
Tabela 10. 14 : Število amandmajev k predlogom zakonov po fazi postopka (stari poslovnik) v mandatu 2000–2004	131
Tabela 10. 15 : Število amandmajev k predlogom zakonov v rednem zakonodajnem postopku (novi poslovnik) v mandatu 2000–2004	132
Tabela 10. 16 : Število amandmajev k predlogom zakonov v skrajšanem zakonodajnem postopku (novi poslovnik) v mandatu 2000–2004	133
Tabela 10. 17 : Število amandmajev k predlogom zakonov v nujnem zakonodajnem postopku (novi poslovnik) v mandatu 2000–2004	133
Tabela 10. 18 : Število sprejetih zakonov v mandatu 2004–2008	134
Tabela 10. 19 : Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatu 2004–2008	134
Tabela 10. 20 : Število amandmajev k zakonom po vlagateljih v mandatu 2004–2008	135
Tabela 10. 21 : Število amandmajev k predlogom zakonov v rednem zakonodajnem postopku v mandatu 2004–2008	135
Tabela 10. 22 : Število amandmajev k predlogom zakonov v skrajšanem zakonodajnem postopku v mandatu 2004–2008	136
Tabela 10. 23 : Število amandmajev k predlogom zakonov v nujnem zakonodajnem postopku v mandatu 2004–2008	136
Tabela 12. 1 : Število zakonov o spremembah in dopolnitvah po mandatih	144
Tabela 12. 2 : Število in delež (%) sprejetih zakonov po vrsti postopka po	145

dokončanih mandatih Državnega zbora

Tabela 12. 3 : Število in delež (%) predlaganih in sprejetih amandmajev po vlagateljih po dokončanih mandatih Državnega zbora 145

Tabela 12. 4: Število in delež (%) sprejetih amandmajev od predlaganih amandmajev po vlagateljih po dokončanih mandatih Državnega zbora 146

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
EU	Evropska unija
JLA	Jugoslovanska ljudska armada
NA	National Assembly
PoDZ-1	Poslovnik Državnega zbora (2002)
PoDZ-1A	PoDZ-1 leta 2004 Spremembe in dopolnitve
PoDZ-1B	PoDZ-1A leta 2007 Spremembe in dopolnitve
PoDZ-1-UPB1	Poslovnik Državnega zbora – uradno prečiščeno besedilo
RS	Republika Slovenija
SRS	Socialistična Republika Slovenija
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
US	Ustavno sodišče
ZKS	Zveza komunistov Slovenije
ZSDZVZEU	Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije

1 UVOD

Po Ustavi Republike Slovenije (3. člen) ima v Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo izvršuje neposredno (referendum) in z volitvami (izbira predstavniškega telesa – Državnega zbora), po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast – nosilci teh vej oblasti so do neke mere neodvisni. Primarna veja oblasti je zakonodajna, ki jo posebej parlament (Državni zbor), in sicer predvsem z zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo. Zakonodajna funkcija je s slovensko državno osamosvojitvijo in pridobitvijo državne suverenosti v letu 1991 postala prva in glavna naloga nacionalnega predstavniškega telesa (Ustava RS, 87. čl.). Vendar je Državni zbor ostal glavni in edini zakonodajalec v Republiki Sloveniji le do njene vključitve v Evropsko unijo (EU) leta 2004. Tedaj je Slovenija izvrševanje dela suverenih pravic – kamor spada tudi sprejemanje zakonov – prenesla na omenjeno nadnacionalno organizacijo (Ustava RS, 3.a čl.).

Državni zbor izvoli predsednika vlade in imenuje ter razrešuje ministre. Sestavlja ga 90 poslancev, izvoljenih s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem, za dobo štirih let. Vlada in ministri so glede svojih pristojnosti samostojni, vendar so odgovorni Državnemu zboru (nezaupnica, interpelacija, ustavna obtožba). Poslanci imajo po Poslovniku Državnega zbora na voljo še druge oblike nadzora nad vlado, pri čemer so za opozicijo pomembna pisna in ustna poslanska vprašanja, poslanske pobude in sklic izredne seje Državnega zbora.

Republika Slovenija spada med nove parlamentarne demokracije Srednje Evrope z začetka 90. let prejšnjega stoletja. Prehod in izbira parlamentarnega sistema sta bila v Sloveniji logična posledica prevlade demokratičnih sil, pomanjkanja domače avtoritarne tradicije in strahu pred močnimi osebnostmi. Z ustavo, sprejeto 23. decembra 1991, je bila vloga Državnega zbora posebej poudarjena tudi do vlade. Predsednik države, čeprav voljen neposredno, pa je dobil v glavnem simbolične funkcije (Zajc 2001a, 19).

Z odločitvijo za načelo o delitvi oblasti pa še ni bilo odločeno o tem, kakšen model oblasti naj bo uveljavljen na tej podlagi. Prišlo je do dileme, ali naj bo v tem okviru uveljavljen parlamentarni sistem ali mešani parlamentarno-predsedniški model. Prva

varianta se je naslanjala na nemški model parlamentarnega sistema, za katerega je glede oblikovanja vlade značilna tesnejša vezanost vlade na parlament, hkrati pa tudi njena večja neodvisnost od podpore v parlamentu, ki se kaže skozi institut konstruktivne nezaupnice. Druga varianta je v večji meri vezala vlado na predsednika republike, katerega položaj naj bi bil tudi sicer okrepljen po vzoru francoskega parlamentarno predsedniškega modela. V času priprave za sprejem nove slovenske ustave pa so že bile opravljene prve večstrankarske (demokratske) volitve, ki so pripeljale v parlament veliko število strank. Zato so pripravljavci ustave težili k temu, da se v čim večji meri zagotovi stabilnost vlade v parlamentu, ki je v klasičnem parlamentarnem sistemu hudo ogrožena, če je v parlamentu večje število strank. Zato je bila sprejeta varianta parlamentarnega sistema, ki se je zgledovala po nemškem modelu, kateri poskuša zagotoviti stabilnost in učinkovitost vlade. Vendar ta sprejeta varianta pomeni odstop od klasičnega parlamentarnega modela (Grad 2007, 32–33).

Slovenska ustava je tako institucionalizirala parlamentarno obliko vladavine (Brezovšek in drugi 2008, 23), v kateri ima neposredni izvoljeni predsednik republike funkcijo predstavljanja države in vrhovnega poveljnika oboroženih sil. Ustava določa, da predsednik republike razpisuje volitve v Državni zbor, predlaga kandidata za predsednika vlade in kandidate za sodnike ustavnega sodišča, razglša zakone, postavlja veleposlanike, daje pomilostitve, dodeljuje odlikovanja, predlaga kandidata za varuha človekovih pravic. Slovenska ustavna ureditev pa ima nekaj posebnosti. Iz nemške ureditve je prevzela konstruktivno nezaupnico predsedniku vlade in možnost oblikovanja manjšinske vlade, kar krepi stabilnost vlade, zmanjšuje možnosti nastajanja vladne krize in zmanjšuje vlogo predsednika republike (razpisovanje predčasnih volitev). Dodatno zožujejo pristojnosti predsednika republike še rešitve, ki odstopajo od nemškega modela parlamentarnega sistema. Najpomembnejše odstopanje se nanaša na to, da ministrov na predlog predsednika vlade po slovenski ustavi ne imenuje predsednik republike, ampak Državni zbor. To odstopanje negativno deluje na možnost oblikovanja učinkovite vladne ekipe ter vnaša v parlamentarni sistem elemente skupščinske vladavine in načela enotnosti oblasti. Najbolj jasno se pokaže pomanjkljivost te rešitve v primeru, če predsednik vlade predlaga razrešitev ministra, Državni zbor pa te razrešitve ne izglasuje. Drugo odstopanje se nanaša na pravico

predsednika republike v Nemčiji, da v primeru oblikovanja manjšinske vlade odloča o tem, ali bo predsedniku vlade, ki nima podpore večine vseh parlamentarcev, ampak samo relativno večino, omogočil oblikovanje vlade, ali pa bo razpisal predčasne volitve. Tretje odstopanje se nanaša na to, da v primeru, ko je vladi izglasovana nezaupnica, šef države v Nemčiji lahko na predlog predsednika vlade razpiše predčasne volitve, medtem ko jih v Sloveniji ne more (Ribičič 2000, 83).

Prehod iz enostrankarskega sistema v večstrankarski sistem (parlamentarizem) je bil v Sloveniji izpeljan na legalen, legitimen, miren, kulturnen, premišljen in korekten način. To velja tudi za slovensko osamosvojitvev. Slovenija je dosegla svojo samostojnost s političnimi, nenasilnimi, pravnimi in informacijskimi sredstvi. Pri teh ocenah imam v mislih grobo nastopanje proti slovenskim težnjam po demokratični pluralizaciji s strani zveznih organov in JLA. Pomenljiv je zaključek uvodne besede dr. F. Bučarja, predsednika prve demokratične Skupščine RS, k predlogu Ustave RS na skupnem zasedanju vseh treh zborov Skupščine RS 23. decembra 1991 (Bučar 1993, 50–51):

Prehod iz realsocialističnega sistema v nov, demokratični parlamentarni sistem, je v Sloveniji fenomen, ki je edinstven v vsej Vzhodni Evropi oz. v deželah realnega socializma. Proces je namreč potekal povsem nenasilno in do kraja v skladu z ustavno ureditvijo. Tudi če je bil namen tega družbenega premika ustvariti povsem drugačno ureditev od tiste, ki jo je vsebovala dotedanja ustava oz. pravni red – proces, ki ga formalno zaključujemo prav s predlogom te ustave – pa je vendarle prehod potekal striktno upoštevajoč pravila družbenega obnašanja, ki so bila določena z dotedanjim ustavnim redom. S tem se je slovenska družba morda najbolj jasno izkazala kot družba, ki sodi v sam vrh sedanjega kroga civiliziranih držav. Poudarjanje te okoliščine se mi zdi toliko bolj pomembno prav zaradi tega, ker je nova demokracija pokazala na tolikšno vrsto notranjih interesnih razhajanj, različnost pogledov, različnost pojmovanj o bodoči družbeni ureditvi – in ki so se pokazale ne samo v tej ustavni razpravi, ampak v celotnem delu dosedanjega parlamenta – da bo le z nadaljevanjem te globoke pravne zavesti možno ne samo nadaljevati, pač pa predvsem zagotoviti možnost nadaljnega demokratičnega razvoja, za katerega smo se odločili in tudi opredelili s svojo državnostjo. Izstop iz tega normativnega kroga bi pomenil

pravo družbeno havarijo. Potop tega ustavnega predloga bi nas pripeljal v katastrofo z neslutnimi posledicami. Ne gre torej samo za sprejemanje nekega na konsenzu temelječega pravnega akta. Njegova zavrnitev bi pomenila dokaz, da nismo sposobni ustvariti tistega družbenega soglasja, ki je nujen pogoj za sleherno organizirano družbo. Z ustvarjalnim naporom vseh v tem parlamentu zastopanih strank pa smo nasprotno dokazali, da smo sposobni ustvariti tiste bistvene temelje naše državnosti, ki so lahko podlaga našemu nadaljnjemu družbenemu razvoju v okviru kulturno in civilizacijsko razvitih držav. In to je predlog, ki vam ga ustavna komisija ponuja v sprejem. Naša skupna odgovornost je izjemno velika. Polagamo temelje ne samo za jutri ampak za veliko prihodnost (Bučar 1993, 50–51).

Posebnost slovenskih razmer je bila v tem, da je bil politični prostor, ki ga je obvladovala komunistična partija, bolj liberalen in odprt do idej družbenih (alternativnih) gibanj kot v ostalih republikah bivše države in v ostalih realsocialističnih državah. V drugi polovici osemdesetih let je tudi med komunisti v Sloveniji prevladala bolj liberalno-reformistična struja, ki je bila dokaj pragmatična do zahodnih gospodarskih vzorcev. To pa je tudi omogočilo dokaj mehak prehod v večstrankarski sistem. Namreč, ko se je civilna družba v Sloveniji zavzemala za pravico do svobode izražanja, so bili proti njej vsi zvezni organi in tisk. Slovensko vodstvo je bilo dokaj tolerantno do civilne družbe, kljub temu da je pozno spoznalo zmoto marksistično-leninistične ideologije in sprejelo dialog (diskurz) z idejami civilne družbe. Politična elita je hitro spoznala, da so stroški ohranjanja prejšnjega političnega režima večji od stroškov in koristi, ki jih lahko prinese demokratizacija (Zajc 2000a, 4–5).

Procesi demokratizacije in reparablementarizacije so se tako v Sloveniji začeli v drugi polovici 80. let prejšnjega stoletja. Prehod iz skupščinskega, enopartijskega (jugoslovansko samoupravno socialističnega) sistema v parlamentarni (demokratsko pluralistični – večstrankarski) sistem je potekal v veliki meri v kooperativnih akcijah takratne porajajoče se demokratične opozicije in politične pozicije (ZKS). S sedanje distance prav gotovo zasluži, zgodovinsko gledano, pozitivno oceno. Potrebno je omeniti nadvse pomembno vlogo takratnega parlamenta (tridomne republiške skupščine) pri demokratizaciji in osamosvajanju Slovenije.

Z ustavnopravnega kot političnega vidika gledano je bil ta položaj precej nenavaden in drugačen kot v drugih socialističnih državah. Te vloge ni opravljal sodoben parlament, temveč še vedno tridomna republiška skupščina (čeprav že izvoljena na svobodnih večstrankarskih volitvah), ki je bila do osamosvojitve le skupščina federalne enote, ne pa samostojne države, in je zato delovala pod velikimi zunanjimi pritiski tako s strani organov jugoslovanske federacije kot tudi s strani mednarodne skupnosti. Tudi zapleteno tridomno odločanje v skupščini je bilo včasih zavora učinkovitemu odločanju, včasih pa tudi predmet politične manipulacije. Kljub temu je republiška skupščina dobro odigrala svojo zgodovinsko vlogo in v pravem času sprejela ključne in usodne odločitve za Slovenijo. Seveda pa je treba pri tej oceni upoštevati tudi, da je skupščina kljub večstrankarski sestavi pri mnogih odločitvah, zlasti tistih, ki so se nanašale na osamosvajanje, delovala v posebnih razmerah visoke stopnje družbene in politične usklajenosti glede nadaljnjih ciljev družbenega razvoja. Njenemu nasledniku, Državnemu zboru, pa politična konfliktnost ni bila prihranjena, nasprotno, v novih ustavnih in političnih razmerah se je pravzaprav zares začela šele oblikovati, kar v precejšnji meri lahko razloži (pogosto) težavno graditev Državnega zbora kot sodobnega parlamenta. Vsekakor pa je bila vzpostavitev Državnega zbora kot sodobnega demokratično izvoljenega parlamenta ključnega pomena za graditev novega ustavnega reda, ki je bil postavljen z ustavo (Grad 2002, 120).

Naša državna ureditev je zasnovana na vzorcu predstavniške (parlamentarne) demokracije. Nosilec vse oblasti v državi so njeni državljani. Ker je to predstavniška demokracija, državljani svojo oblast izvršujejo praviloma po svojih predstavnikih, samo izjemoma neposredno. Najvišji predstavniški organ državljanov Slovenije je po naši ustavi Državni zbor. Volja državljanov naj bi se odražala v zakonih, zato je Državni zbor najvišji zakonodajni organ, ki ima edini pristojnost, da izdaja zakone. Zakonodajna oblast je poleg tega, da je najvišja v državi, saj odraža voljo državljanov kot edinega nosilca oblasti, ločena od drugih vej oblasti, izvršilne in sodne. To je tako imenovano načelo delitve oblasti, ki je prav tako sprejeto v našo ustavo. Smisel delitve oblasti naj bi bil v domnevi,

potrjeni z mnogimi izkušnjami, da oblast navaja h gospodovalnosti in izkoriščanju. Zato naj ne bi bila vsa v enih rokah, ampak razdeljena med več nosilcev, ki istočasno nadzirajo drug drugega. Vse to so domneve, pravne fikcije, ki jih moramo sprejeti kot izhodišče, čeprav se nikoli povsem ne prekrivajo z dejstvi. Predstavljajo bolj kažipot kot stvarnost. Sprejeti pa jih moramo vsaj kot ideal, h kateremu težimo. Prav zato, ker gre za ideal, ki je kot ideal vedno nekoliko izven stvarnosti, pa kot cilj ni samo področje pravniškega urejanja, pač pa še veliko bolj odraz naših vrednostnih hotenj, politične volje in ideoloških predstav (Bučar 1998, 65).

F. Bučar ima načelo, da ima ljudstvo vedno prav, vsaj z racionalnega vidika za zelo relativno. Kako naj o stvareh odločajo vsi, če nimajo potrebnega znanja? Demokracija je tako kot družbena ureditev logično deležna veliko kritik in dvomov.

Ker je delovanje parlamenta javno, je zato tudi v središču pozornosti same javnosti. Tako so postali parlamenti osrednje mesto prehoda in utrjevanja demokracije, ki sta odvisna predvsem od načinov in oblik institucionalizacije samih parlamentov (Liebert v Zajc 2000b, 136). Slovenija je morala od svojega nastanka na novo utrjevati demokracijo in razvijati svoje državne institucije – tudi Državni zbor. Institucionalizacija oz. »razvijanje, oblikovanje, utrjevanje, organiziranje« parlamenta je prav gotovo postopen in kontinuiran proces. Dinamika, oblike, načini institucionalizacije parlamenta kot ključne politične institucije pa so tudi pomembne za samo konsolidacijo demokracije v neki državi. To pomeni, da ima pomemben delež pri zagotavljanju stabilnosti države dejstvo, kako elite in javnost dojemajo delovanje in vrednost nastajajočih institucij ter kako te institucije izpolnjujejo pričakovanja.

V diplomskem delu se bom osredotočil na učinkovitost dela Državnega zbora, predvsem s stališča pomena poslovniške ureditve, za kakovostno izvrševanje ene od najpomembnejših parlamentarnih funkcij, zakonodajne funkcije – to je na učinkovitost Državnega zbora v zakonodajnem postopku oz. na sposobnost sprejemanja zakonodaje. Pri tem mi bodo v pomoč empirični podatki o obsegu in kakovosti zakonodaje ter podatki o obnašanju udeležencev v zakonodajnem postopku.

Urejenost zakonodajnega postopka in določenost pristojnosti udeležencev v zakonodajnem postopku pa sta lahko tudi kriterija za merjenje stopnje institucionalizacije samega parlamenta. Namreč, novi demokratični parlamenti iz zgodnjih devetdesetih let prejšnjega stoletja so podedovali staro organizacijsko strukturo, vključno z neustrezno oblikovanimi delovnimi telesi in načinom odločanja, ki ni upošteval razmerja med večino in opozicijo ter potrebe po dialoški razpravi. Ti novi demokratični parlamenti so bili slabo učinkoviti tako pri razvijanju racionalnih proceduralnih standardov kot pri vzpostavljanju stabilnih načinov vodenja ter niso mogli zagotoviti potrebne urejenosti kolektivnega obnašanja vseh udeležencev niti primerne zanesljivosti zakonodajnih postopkov in njihovih rezultatov. K slabši učinkovitosti je prispevala tudi neustrezna distribucija moči med udeležence v procesu odločanja (Zajc 1999, 15; Zajc 2000b, 144 ; Zajc 2001b, 60–61).

Sama institucionalizacija slovenskega parlamenta je značilen primer institucionalizacije parlamenta države v prehodu (Zajc 2000 b, 152). Prva pluralistično sestavljena slovenska skupščina se je zavedala potrebe po izboljšanju svojega dela. Delo je bilo potrebno organizirati na povsem nov način in doseči ustrezno notranjo institucionaliziranost. Potrebno je bilo vzpostaviti nove, moderne oblike in načine dela ter posodobiti pravila delovanja in zakonodajni postopek. Tridomna skupščina tega ni izvedla, zato je začel resno reševati te probleme šele Državni zbor v prvi polovici leta 1993. Sam notranjo institucionalizacijo Državnega zbora razumem in vidim kot oblikovanje postopkov in uveljavitev določenih vrednot, pravil, pravic, kar je potem vidno v njegovem delovanju in sprejemanju odločitev. Pri procesu institucionalizacije parlamenta se tako oblikuje tudi parlamentarna kultura. Zakonodajni postopek je bilo treba uskladiti z načeli demokratičnosti in kontradiktornosti in ga napraviti bolj učinkovitega. Vzpostaviti je bilo treba moderno oblikovana delovna telesa in omogočiti racionalno delitev dela med skupna zasedanja in delovna telesa, hkrati pa zagotoviti ekonomičnost pri porabi časa in energij poslancev. Obravnavanje zakonskih predlogov naj bi bilo tako organizirano in strokovno podprto, da bi vodilo h kakovostnim odločitvam. Smotrno urejen zakonodajni postopek in stabilno vodenje naj bi omogočila regularnost kolektivnega obnašanja udeležencev v zakonodajnih postopkih in

prispevala k predvidljivosti postopka obravnavanja in sprejemanja zakonskih predlogov. Regularnost in predvidljivost postopka namreč pomembno prispevata k utrjevanju pravnega reda in krepi zaupanje državljanov v nacionalni parlament (Zajc 2001b, 60–61).

V sodobnih, demokratičnih parlamentih določa postopek obravnavanja zakonskih predlogov in samo delovanje parlamenta parlamentarni poslovnik, ki je velikega pomena za zakonsko delo parlamenta ter prispeva k učinkovitosti dela parlamenta in s tem vpliva na delovanje demokratičnega sistema – lahko rečemo, da je poslovnik odraz razmer v družbi.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 Namen in cilj diplomskega dela

V diplomskem delu proučujem, analiziram in prikazujem pomen Poslovnika Državnega zbora za učinkovitost njegovega dela – za učinkovitost dela zakonodajne institucije RS. Zanimalo me bo razmerje med inputom (vloženi napor in čas poslancev) in outputom (kvaliteta sprejete zakonodaje) v Državnem zboru. Najboljše zakonske odločitve so vsekakor tiste, ki so sprejete s čim manjšim naporom in porabljenim časom poslancev ter za daljši čas smotrno urejajo družbena razmerja. Kvalitetna, transparentna zakonodaja, ki je sprejeta s čim manjšimi napori in časovno dovolj hitro, zagotavlja visoko stopnjo uresničljivosti, pravne in socialne varnosti, ustvarja ugodne gospodarske razmere ter tudi vpliva na legitimnost dela samega Državnega zbora in zaupanje državljanov v njegovo delo. Za učinkovito in racionalno parlamentarno (zakonodajno) odločanje so zato pomembne poslovniške ureditve (pravila), predvsem ekonomično urejen zakonodajni postopek. Ob spremljanju zakonodajne institucionalizacije želim prikazati tudi samo utrjevanje spoznanja v Državnem zboru (med poslanci), da je racionalen, pregleden, jasen, preprost, moderen, transparenten poslovnik predstavniškega telesa pogoj oz. nujnost za učinkovitost, racionalnost in preglednost njegovega dela. Tako me bo zanimalo tudi, kako je posodabljanje in izpopolnjevanje poslovnika (v prvi vrsti zakonodajnega postopka) vplivalo na (zakonodajno) učinkovitost Državnega zbora.

2.2 Hipoteze diplomskega dela

H1: Posodabljanje poslovnika vse od konstituiranja prvega enodomnega Državnega zbora leta 1992 in sprejetja prvega Poslovnika Državnega zbora v letu 1993 je pripomoglo k učinkovitejšemu parlamentarnemu odločanju, vendar je ohranilo slabosti prejšnjega skupščinskega poslovnika in tako močno oteževalo zakonodajni postopek.

H2: Novi poslovnik iz leta 2002 se je izkazal za ekonomičnejšega in racionalnejšega od predhodnega (prvega), ki je bil sprejet 1993. leta. Odločanje in delo poslancev je postalo manj naporno, časovno hitrejše in predvsem učinkovitejše.

H3: Državni zbor mora še naprej prilagajati svoj poslovnik novim razmeram v okolju. Tako se ohranja že dosežena učinkovitost in zadosti potreba po še večji učinkovitosti dela zbora, ki je prisotna v javnosti. Primer za uspešno prilagajanje novim zunanjim razmeram je dopolnitev poslovnika leta 2004 ob vstopu Republike Slovenije v EU.

2.3 Uporabljen metodologija in struktura diplomskega dela

Diplomsko delo je sestavljeno iz več poglavij, z metodološkega vidika pa iz dveh delov – deskriptivna metoda in primerjalna metoda. Za opredelitev problema in preverjanje hipotez bom tako uporabil teoretični in empirični pristop. Prevladovala bo analiza primarnih virov (Poslovnik Državnega zbora, Ustava RS, zakonodaja) in sekundarnih virov (strokovni članki, poročila Državnega zbora in knjige). V pomoč mi bo uporaba interneta za analizo podatkov Raziskovalno dokumentarnega sektorja Državnega zbora RS. Primerjalna metoda želi prikazati razlike v zakonodajnem postopku in pomen teh razlik za učinkovitost delovanja Državnega zbora po poslovniški ureditvi iz leta 1993 in 2002. Z deskriptivno metodo pa opisujem osnovne pojme demokracije, parlamentarizma, posredniške demokracije, institucionalizacije parlamentov, zakonodajnega postopka, parlamentarnega poslovnika in slovenske zakonodaje.

3 POJEM DEMOKRACIJA

3.1 Politična demokracija

»Svoboda in demokracija sta v avtonomiji« (Zver v Brezovšek in drugi 2008, 13). Ni soglasno sprejete opredelitve pojma demokracija, čeprav na splošno velja, da je demokracija najboljša oblika vladavine. Vse opredelitve demokracije se med seboj razlikujejo, vendar je zanje bistveno, da poudarjajo konkurenco za glasove ljudstva v

boju za izvolitev na politične položaje. »Klasične opredelitve demokracije poudarjajo vlogo legitimnosti, ki ji jo podeljujejo državljani« (Della Porta 2003, 34). »Demokracija je oblast iz ljudstva, oblast ljudstva in oblast za ljudstvo: izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za ljudstvo. Moč vladajočih izvira torej iz ljudskega pooblastila« (Della Porta 2003, 34).

Osnovna (minimalistična) definicija je lahko Dahlovo mnenje, da je demokracija »politični sistem, v katerem je možnost odločanja splošno razširjena med vsemi odraslimi državljani« (Dahl v Zver 2002, 15).

Leta 1942 je Schumpeter izoblikoval opredelitev demokracije v smislu demokratične metode, ki jo je opredelil kot takšno institucionalno ureditev za sprejemanje političnih odločitev, v kateri dobivajo posamezniki oblast odločanja s konkurenčnim bojem za pridobivanje glasov ljudstva (Lukšič v Della Porta, 2003, 255).

Politolog Bobbio opredeli demokracijo kot »sistem pravil, ki omogočajo najširše sodelovanje državljanov pri sprejemanju odločitev, ki zadevajo celotno družbo« (Zajc 2004, 19).

Dahl je temeljno značilnost demokracije opredelil kot zmožnost oblasti, da v okviru politične enakosti trajno ustreže prioritetnim zahtevkom državljanov. Ta opredelitev postavlja v ospredje nujno ujemanje med političnimi odločitvami na eni in željami prebivalstva na drugi strani (Della Porta 2003, 34). Zagotovilo za zmožnost demokracije je po Dahlu, da se odziva v zaporedju postopkov (institucionalno), ki naj državljanom omogočijo, da bodo svoje prednostne zahtevke izoblikovali in jim dali težo. To poimenuje poliarhična demokracija, ki jo opredeli »kot funkcijo konsenza o skupnih pogojih (pravilih), med katere sodijo enake informacije o vseh alternativah in enake možnosti izražanja preferenc, enaka vrednost vsakega glasu in izbor alternative, ki dobi največji delež glasov« (Zajc 2004, 18).

Oblasti, ki so sposobne odzvati se državljanom, bi morale biti sposobne zagotavljati, da bo lahko vsakdo: izoblikoval lastne prioritete, jih predstavil sodržavljanom in vladi, tako da se bo lahko opiral na individualno in kolektivno ukrepanje ter ravnal tako, da bodo vsi imeli enak vpliv na delovanje oblasti (Dahl v Della Porta 2003, 34–35). Da bi se ti

trije pogoji uveljavili, so potrebna še naslednja zagotovila (pogoji za demokracijo): svoboda ustanavljanja organizacij in vključevanja vanje, svoboda izražanja, volilna pravica, pravica do tekmovanja za podporo in glasove, pravica biti izvoljen na politične funkcije, alternativni viri informacij, svobodne in poštene volitve, institucije, zaradi katerih je vlada odvisna od glasovanja. in drugih oblik izražanja političnih prioritet (Dahl v Della Porta 2003, 35).

Za demokracijo je značilno, da temelji na osebnosti državljanov, ki želijo ohraniti čim širši prostor lastne svobode – demokratična ureditev tako temelji predvsem na svobodi posameznika (Bučar 1998, 101–103). Demokracija je tako v novodobnem pomenu vezana na idejo svobode, razlikuje pa se v tem, ali poudarja predvsem individualno svobodo (liberalizem) ali pa izpostavlja svobodo vseh kot predpogoj za svobodo posameznika, pri čemer je svoboda vseh pomenila omejevanje svobode posameznika (socializem) (Lukšič v Della Porta 2003, 258).

Beseda demokracija primarno in dobesedno označuje obliko vladavine, v kateri sprejemajo temeljne politične odločitve vsi državljani. Ta pomen besede je bil značilen za antične mestne države. Beseda demokracija označuje politični sistem, v katerem sprejemajo državljani svoje politične odločitve posredno, tj. po svojih predstavnikih (t. i. predstavniška demokracija). O liberalni demokraciji govorimo takrat, kadar morajo člani predstavniških teles pri svojih odločitvah spoštovati določene ustavne omejitve, katerih namen je zaščititi pravice posameznika in manjšin. Polpretekla zgodovina je vrh tega oblikovala pojem socialne ali ekonomske demokracije, ki je izenačevanju socialnih razlik in pravični porazdelitvi dobrin v družbi dajala prednost pred političnimi svoboščinami. Čeprav je v vseh štirih primerih mogoče govoriti o demokraciji, je že v naprej jasno, da je lahko praksa v konkretnih primerih bistveno različna. Tudi če odmislimo politično retoriko, s katero se vladajoče elite proglašajo za vrhunec in ideal demokracije, je težko objektivno utemeljiti, kateri od naštetih sistemov je najboljši in zakaj (Kranjc v Bučar 1998, 140).

Kranjc piše, da so temeljni pogoji (prvine) za dejansko (resnično) demokracijo kot političnega sistema, ki temelji na načelu enakosti in v katerem sprejemajo vse bistvene

odločitve državljani: pisana ali nepisana ustava, delovanje institucij v skladu z ustavo in zakoni ter odgovorna zrelost udeležencev procesov demokratičnega odločanja (Kranjc v Bučar 1998, 143–144). Demokracija je sistem, v katerem se ščiti (varuje) osnovno vrednoto – svobodo posameznika.

3.2 Predstavniška demokracija

Zamisel o neposredni demokraciji (Rousseau) se ni uveljavila, ker je neizvedljiva v praksi. Namesto tega se je v modernih državah uveljavila zamisel posredne demokracije – vladavina predstavnikov ljudstva. Tudi predstavniška demokracija izhaja iz suverenosti ljudstva, vendar iz prepričanja, da je suverenost ljudstva nedeljiva, zato je ne more izvrševati neposredno (po posameznikih), temveč le po svojih izvoljenih predstavnikih. Vsako neposredno odločanje ljudstva je po razumevanju predstavniške demokracije v neskladju z načelom suverenosti ljudstva ali celo v nasprotju z njim. Nasprotniki neposredne demokracije opozarjajo tudi na nesposobnost ljudstva, da bi kvalificirano odločalo o zahtevnih družbenih problemih. Sodobna demokracija se udejanja kot posredna (predstavniška) demokracija, kombinirana z različnimi oblikami neposredne demokracije, ki se vzpostavlja z volitvami. Vendar pa tudi neposredna demokracija postaja v zadnjem času pomembnejša. »Razmah odločanja o najpomembnejših družbenih vprašanjih kaže, da predstavniška demokracija ni več primerna in zadostna za odločanje o vseh zadevah v družbi, da torej najpomembnejših družbenih odločitev ni več mogoče sprejemati samo prek političnih predstavnikov, ki odločajo v imenu ljudstva, temveč jih je treba prepustiti ljudstvu samemu« (Grad 2000, 17–18).

Načelo neposredne in posredne demokracije je izraženo tudi v slovenski ustavi, ki v 3. členu pravi, da državljanke in državljani izvršujejo oblast neposredno in posredno (z volitvami). Prevladujoča oblika izvrševanja oblasti pa je posredna, se pravi z volitvami. Ljudstvo kot suvereno torej z volitvami prepušča izvrševanje oblasti svojim izvoljenim predstavnikom. Temeljnih odločitev državne oblasti v sodobnih razmerah namreč ni mogoče sprejemati izven predstavniškega telesa in namesto njega (Grad 2000, 18). Suverenost ljudstva pomeni, da je nosilec suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti. Vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu, nosilci oblasti pa delujejo kot predstavniki ljudstva. Kako bodo delovale različne oblike

predstavniškega sistema demokracije, pa je odvisno predvsem od ustavnih pravil, značaja in narave sodstva, od civilne in vojaške birokracije, od volilnega sistema, odnosa teritorialnih enot oblasti, političnih strank in seveda tudi od politične kulture določene družbe (Brezovšek in drugi 2008, 40).

Predstavniška demokracija ima v sebi problem: ob volitvah predstavnikov volivci formalno sicer izvolijo tiste kandidate, za katere menijo, da bodo zastopali njihove interese. Dejstvo pa je, da niti kandidati niti volivci v danem trenutku ne poznajo vseh odločitev, ki jih bo oblast morala sprejeti v svojem mandatu. Pojavlja se vprašanje, ali je posredna demokracija res povsem zadostna za učinkovito odločanje. Odgovor na to je le sodelovanje vseh volivcev pri odločanju, saj izvoljeni predstavniki lahko iščejo usmeritve v zvezi z odločitvami pri javnosti, za katere uveljavljanje interesov so pooblaščen z izvolitvijo. Tako so oblike neposredne demokracije, predvsem referendum, dokaj aktualne in dopolnjujejo posredno demokracijo. Razlogi za to pa niso samo v ugotavljanju javnega mnenja in razpoloženja, ampak tudi v iskanju legitimnosti in podpore zunaj predstavniškega telesa, prenos političnega odločanja na celotno volilno telo, konsolidiranje vladajoče koalicije, vodstva in s tem izvršilne oblasti. Torej razloge za razpis referenduma pokaže že samo politično stanje v državi. Referendum pa je primeren le izjemoma za najpomembnejša politična vprašanja, ni pa primeren za odločanje o zahtevnih strokovnih vprašanjih.

3.3 Parlamentarizem – oblika predstavniške demokracije

Že več kot dve desetletji trajajo intenzivne razprave o tem, katera institucionalna ureditev najbolj ustreza postulatam o delitvi oblasti. V pravni in politični znanosti so mnogi avtorji prišli do sklepa, da je ameriški predsedniški sistem (ločitve oblasti) najpopolnejši izraz tega nauka. Parlamentarni sistem, najprej vzpostavljen v Veliki Britaniji, je najpogosteje opisan kot sistem fuzije oz. koncentracije oblasti, kar naj bi bilo v nasprotju z naukom o delitvi oblasti (Brezovšek in drugi 2008, 38).

Pri opredelitvi parlamentarnega sistema se je najbolje osredotočiti na odnos med izvoljenim predstavniškim telesom in prvakom izvršne oblasti. Tako so opazne tri temeljne značilnosti parlamentarnega sistema :

1. člani eksekutive ostanejo na oblasti, vse dokler uživajo podporo ali zaupanje parlamenta ;
2. če vlada izgubi zaupanje, mora odstopiti ali razpustiti parlament, da bi se videlo, ali parlament še predstavlja volilno telo;
3. če vlada pri (ne)zaupnici oz. razpustitvi ne dobi večine v parlamentu, nima druge izbire kot odstopiti in dopustiti oblikovanje nove vlade, ki ima zaupanje večine v parlamentu.

V parlamentarnem sistemu je šef vlade odvisen od zaupanja poslancev in je lahko zamenjan na podlagi glasovanja o zaupnici, parlamentarno vlado, ki je kolektivna, prav tako selekcionira predstavniški organ po volitvah. Za parlamentarni sistem se pogosto trdi, da zavrača delitev (ločitev) oblasti v korist fuzije oz. koncentracije zakonodajne in izvršne oblasti (Brezovšek in drugi 2008, 38–39).

Čeprav ta sistem oblasti implicira stališče, da politična eksekutiva in večina članov legislative ne moreta biti dalj časa v hudem nesporazumu, pa tu ne gre za fuzijo v eno enotno entiteto, ki bi izvajala tako eno kot drugo oblast. Tudi tu sta zakonodajno telo in vlada ločena in vsak od njiju bodisi z vprašanjem o zaupnici bodisi s pravico do razpustitve lahko nadzirata delovanje drugega. Tako tudi v tem tipu predstavniške oblasti obstaja delitev oblasti, ki se včasih zaradi natančnosti označuje kot delitev funkcij (Brezovšek in drugi 2008, 39).

Za razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo v parlamentarnem sistemu je značilno, da sta enakopravni, da med seboj tesno sodelujeta in vplivata druga na drugo. Enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti se kaže v sredstvih, ki jih imata na voljo ena proti drugi, ter v njunem medsebojnem ravnotežju. Značilno za parlamentarni sistem je, da je vlada odgovorna parlamentu. Če vlada izgubi večinsko podporo v parlamentu, pride do izglasovanja nezaupnice, zaradi česar mora vlada odstopiti, ker brez podpore v parlamentu ne more opravljati svoje funkcije. Na drugi strani pa lahko vlada, ki ji je bila izrečena nezaupnica, zahteva od šefa države, da razpusti parlament in razpiše predčasne volitve – s čimer pride do ponovnega oblikovanja parlamenta in vlade. Ta mehanizem zagotavlja stalno ravnotežje med zakonodajno in izvršilno oblastjo – niti parlament niti vlada tako nista politično stabilna. V parlamentarnem sistemu oblikujejo vlado samo politične stranke, ki so v

parlamentu – parlamentarne stranke. To terja narava parlamentarnega sistema, zaradi katere sta nastanek vlade in njeno delovanje odvisna od parlamenta. Ker sodobni parlamenti odločajo na podlagi večinskega načela, mora imeti tudi vlada večinsko podporo parlamenta, katerega politična struktura je neposredna posledica volje volilnega telesa, ki jo je izrazilo s svojo podporo različnim političnim strankam. To za vlado ne velja, kajti vlado imenuje šef države, v parlamentu pa mora imeti večinsko podporo. Volivci torej ne volijo vlade, kljub temu pa imajo večji ali manjši vpliv na njeno politično, torej strankarsko sestavo. Ta namreč izhaja iz parlamenta, ki ga volijo volivci, pri čemer odločijo tudi, katere stranke pridejo v parlament. Njihov vpliv pa je zelo različen in odvisen od strankarskega sistema (Grad 2007, 34).

Parlamentarizem je racionalno oblikovan sistem za prevajanje interesov civilne družbe na področje države, kjer potekata merjenje moči v preglednem parlamentarnem okolju in sprejemanje zavezujočih odločitev v demokratično oblikovanih postopkih. Hkrati pa pomeni tudi ustrezno kulturo aktivnega sodelovanja državljanov v političnem življenju modernih, kompleksnih in hitro razvijajočih se državah. Zgodovinsko je parlamentarizem rezultat liberalno-demokratskih teženj po nadzoru oblasti s pomočjo predstavniških teles. Podlago za njegov razvoj sta omogočili ločitev cerkvene in posvetne oblasti in utrditev zamisli o ljudstvu kot edinem nosilcu suverenosti. Ta predpostavlja, da je oblast odvisna od strinjanja s strani vladanih. Tisto oblast, ki ne spoštuje naravnih in prirojnih pravic državljanov, lahko državljanji odstavijo in postavijo novo, kot je leta 1690 zapisal Locke. Parlament kot predstavnik suverena ljudstva ima najpomembnejšo zakonodajno oblast, od katere sta ločeni izvršilna in sodna oblast, kar je leta 1748 poudaril Montesquieu (Zajc v Prunk in Toplak 2005, 5). »Parlamentarizem je oblika demokratične vladavine, v kateri se skupni interes oblikuje na osnovi posameznih in posebnih interesov. Temelji na političnem predstavništvu, to je na predpostavki, da izvoljeni poslanci predstavljajo ljudstvo, ki je osnovni nosilec suverenosti« (Zajc 2004, 11). Parlamentarizem (parlamentarno demokracijo) se opredeljuje (pojmuje) kot :

- dinamični proces – demokratični razvoj ali spremembe v posameznih državah v smeri demokratizacije in parlamentarizacije;

- institucionaliziran sistem pravil in odgovornosti, ki določa: načine vključevanja ljudi v procese odločanja, načine oblikovanja institucij, posebne postopke za razreševanje družbenih nasprotij oz. sprejemanje zavezujočih odločitev, posebna pravila nadzora institucij, posebna pravila odločanja – večinsko načelo (Zajc 2004, 20–21).

Na spletni strani Državnega zbora je pojem »parlamentarizem« opredeljen kot sistem predstavniške vladavine, v katerem se suverenost ljudstva izraža in potrjuje na splošnih, večstrankarskih in svobodnih volitvah, na katerih se izvoli splošno predstavniško telo (parlament) – sistem vladanja, v katerem ima parlament najpomembnejšo vlogo. Slovar slovenskega knjižnega jezika opredeljuje 'parlamentarizem' kot politično ureditev, v kateri zakonodajna oblast pripada parlamentu. V parlamentarnem sistemu organizacije državne oblasti je ključnega pomena razmerje med parlamentom in vlado – izvršilno oblastjo. Oba organa sta medsebojno povezana in načeloma enakopravna. Parlament izvoli in nadzira nosilce izvršilne oblasti in njihovo delo. Vlada lahko obstaja le, dokler ima podporo v parlamentu, hkrati pa ima na voljo instrumente, s katerimi lahko doseže razpustitev parlamenta. Parlamentarizem predpostavlja:

- politično predstavništvo – parlament predstavlja interese vseh preko svojih demokratično izvoljenih predstavnikov;
- poslanski mandat – pooblastila, ki jih ima poslanec v odnosu do volivcev;
- delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno – sprejemajo se za vse državljane obvezujoče odločitve;
- suverenost ljudstva, ki se potrjuje na splošnih, večstrankarskih, svobodnih in enakih volitvah ter se nanaša na vse državljane, ne glede na razlike med njimi;
- pravno državo – ustavna demokracija;
- politične stranke – svoboda političnega združevanja, konkurenca strank, tekmovalne volitve;
- javno razpravo – prevlada prava nad nasiljem avtoritarne oblasti, tekmovanje mnenj (Državni zbor RS, 2010).

Predpostavke parlamentarizma so tako predstavništvo suverena ljudstva, delitev oblasti, zakonodajna pristojnost, nevezani mandat poslancev, odgovornost vlade parlamentu, splošna in enaka volilna pravica. Parlamentarizem kot družbeni in politični pojav pa predstavlja in pomeni tudi modernizacijo družbenega življenja in racionalnega političnega delovanja, upravljanje ter politične kulture znotraj posamezne države (družbe). Sama učinkovitost parlamenta(rizma) pri razreševanju konfliktov in iskanju najbolj sprejemljivih rešitev pa je zelo odvisna tudi od širših demokratičnih predpogojev (Zajc 2004, 40–41). » Za uspešno delovanje parlamenta je potrebna tudi sorazmerna izobraženost prebivalstva, ki je sposobno prepoznavati svoje dejanske interese in ne dovoli političnim elitam, da jim jih oblikujejo skladno s svojimi zamislimi in interesi. Prav tako je potrebna demokratična kultura, ki predpostavlja strpnost do drugačnosti in spoštovanje nasprotnih stališč ob upoštevanju racionalnih argumentov« (Zajc 2004, 40).

Ferfila (2008 307) omenja naslednje značilnosti parlamentarnega sistema:

- operativno vodenje državnih zadev je v rokah predsednika vlade, seveda obstoji tudi predsednik države;
- kabinet predsednika vlade je kolektivno odločevalsko telo, saj ga pri koalicijskih vladah sestavljajo ministri različnih strank;
- vlada je za politično preživetje ves čas odvisna od zaupanja parlamenta in lahko pade, če parlament izglasuje njeno nezaupnico ;
- predsednika vlade ne izberejo volivci na neposrednih volitvah, marveč ga voli parlament glede na svojo strankarski sestavo (Ferfila 2008, 307).

V nekaterih parlamentarnih sistemih obstoji še formalno glasovanje parlamentarcev o (kandidatu) novem predsedniku vlade – investiturno glasovanje (vote of investiture). Imamo ga tudi v Sloveniji. Takšen postopek imenujemo tudi pozitivni parlamentarizem, kajti mora priti do pozitivne potrditve nove ali prejšnje vlade, kljub temu da so jih volivci že izbrali (nekaj podobnosti z volilnimi elektorji v ZDA). V primerjavi negativnega parlamentarizma pa ne obstoji takšno potrdilno glasovanje. Predsednika vlade in njegov kabinet (ministre) enostavno imenujejo in predpostavljajo, da so sprejemljivi (negativna potrditev), dokler ne pride do nezaupnice (Ferfila 2008, 307–308).

Če si na volitvah nobena stranka ne uspe zagotoviti večine v parlamentu, potem lahko postopek pozitivnega parlamentarizma privede do večinske koalicije, postopek negativnega parlamentarizma pa do manjšinske vlade največje parlamentarne stranke. Oblikovanje vlade v pozitivnem parlamentarizmu tako traja dalj časa. Velja pa, da je pozitiven parlamentarizem bolj prisoten (Siaroff v Ferfila 2008, 308). Postopek, ki zmanjšuje možne zastoje v parlamentarnem sistemu, je institut konstruktivne nezaupnice, ki predpisuje, da mora biti v primeru odstranitve vlade v parlamentu predhodno že doseženo soglasje večine glede nove vlade ali predsednika vlade, ki naj bi nadomestilo dosedanjo vlado ali dosedanjega predsednika (Ferfila 2008, 308).

3.3.1 Prednosti in pomanjkljivosti in parlamentarnega sistema

Prednosti: najobširnejši sistem oblasti, zmagovalec deli oblast (pluralni značaj oblasti), koalicijske vlade – pomembne v vseh demokratičnih sistemih, enakomernejša in bolj uravnotežena vloga, moč in pooblastila, kljub nestabilnosti parlamentarnega sistema je njegova prednost v fleksibilnosti sistema, vlade se lahko hitreje spreminjajo, če to zahtevajo okoliščine (Brezovšek in drugi 2008, 44).

Pomanjkljivosti: nestabilnost izvršne oblasti, šef vlade ni izbran na neposrednih volitvah, padec vlade ob izglasovani nezaupnici oz. izgubi večinske podpore v parlamentu, odvisnost vlade od zaupnice parlamenta vodi k nestabilnosti, izbira članov vlade je posredna, nezdržljivost zakonodajne oblasti in podpiranja vlade, možnost izsiljevanja, parlamentarni zastopniki predstavljajo fragmente volilne oblasti (Brezovšek in drugi 2008, 44).

3.4 Parlament – predstavniško in zakonodajno telo

Z izrazom predstavniško telo navadno označujemo tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo (sprejema zakone) kot svojo najpomembnejšo funkcijo, zato se tudi imenuje zakonodajno telo. Za sodobno predstavniško in zakonodajno telo pa se uporablja izraz parlament (Brezovšek in drugi 2008, 61). Sodobno predstavništvo telo predstavlja ljudstvo kot celoto, ne pa posameznih družbenih skupin, niti posameznih volilnih enot (Kaučič in Grad 2007, 185).

Parlament je prostor, v katerem se lahko različni interesi na racionalen način predstavijo, soočijo in izmerijo (Zajc 2004, 40). Odločitve parlamenta so zavezujoče, legitimne in avtoritarne. Nanašajo se tako na oblikovanje javnih politik kot tudi na izbiro ključnih političnih in javno-upravnih funkcionarjev (Ferfila 2008, 328). Parlament sestavljajo izbrani posamezniki. Zaradi učinkovitosti delovanja so organizacije običajno hierarhično sestavljene. Za razliko od njih pa je parlament ploščato organiziran, saj so vsi njegovi člani formalno enakopravni – vsak glas posameznika ima enako težo. Vemo pa, da v realnem življenju v nobeni družbeni organizaciji niso vsi njeni člani povsem enaki v smislu njihovega vpliva na odločanje ali v pridobivanju koristi od te organizacije. Tako je tudi v parlamentu. Posamezni člani imajo večji vpliv kot drugi in deloma je to posledica organizacijskega statusa; vendar pa vseeno lahko rečemo, da je sestava parlamenta relativno sploščena (Ferfila 2008, 327–328).

Norton je parlamente razvrstil na:

- parlamente, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik veliko vlogo in lahko spremenijo ali zavrnejo vladne predloge javnih politik, lahko pa tudi oblikujejo in sprejmejo lastne predloge javnih politik;
- parlamente, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik zmerno vlogo in lahko spremenijo ali zavrnejo vladne predloge javnih politik, ne morejo pa oblikovati niti sprejeti lastnih predlogov kot javnih predlogov;
- parlamente, ki imajo v procesih oblikovanja javnih politik malo ali nič vloge, saj ne morejo spremeniti ali zavrniti vladnih predlogov javnih politik, prav tako pa ne morejo oblikovati ali sprejeti lastnih predlogov javnih politik (Krašovec 2004, 10).

Parlamenti se lahko skozi čas premikajo iz ene skupine v drugo oz. se lahko premikajo na kontinuumu znotraj ene skupine (Krašovec 2004, 10).

V naši ureditvi opravlja Državni zbor vlogo splošnega predstavniškega telesa, organa, ki predstavlja vse ljudstvo in temelji na načelu ljudske suverenosti. Poleg Državnega zbora je ustava uvedla tudi Državni svet kot državni organ, ki zastopa posebne družbene interese (interesne skupine). Zakonodajno funkcijo in druge funkcije sodobnega parlamenta opravlja Državni zbor, Državni svet pa ima nekatera posebej z

ustavo določena pooblastila na področju zakonodajne funkcije in delno na področju nadzorstvene funkcije Državnega zbora (Kaučič in Grad 2007, 186).

3.4.1 Avtonomija predstavniškega telesa – parlamentarna avtonomija

Za ustavni položaj predstavniškega telesa v državni organizaciji je pomembna tudi njegova samostojnost in neodvisnost od drugih državnih organov, ki se izraža v avtonomiji parlamenta. To pomeni, da je pri svojem delovanju parlament samostojen in ni podrejen nobenemu drugemu državnemu organu. Tak položaj predstavniškega telesa je izraz načela delitve oblasti, iz katerega izhaja enakopravnost različnih organov, ki izvajajo različne funkcije državne oblasti. Avtonomija parlamenta se povsod kaže predvsem v razmerju do izvršilne oblasti, ki ima resnično največjo moč v državni organizaciji, v določeni meri pa tudi v razmerju do organov, ki izvajajo ustavno-sodni nadzor. Avtonomija seveda parlamentu ne daje v sistemu državne oblasti izjemnega položaja, ki bi bil drugačen od položaja nosilcev drugih vej oblasti, kajti on je prav tako kot drugi organi del državne oblasti. Izjemen in drugačen položaj parlamenta pa bi bil tudi v nasprotju z načelom delitve oblasti. Tako avtonomija parlamenta ni namenjena samo formalni zadostitvi načela enakopravnosti med temeljnimi državnimi organi, temveč je nujno potrebna za izvajanje njegove funkcije. S tega vidika pomeni avtonomija parlamenta predvsem funkcionalno avtonomijo. V okviru parlamentarne avtonomije si predstavniško telo samostojno in neodvisno od drugih državnih organov določa notranjo strukturo in organizacijo ter način delovanja. V tem okviru ima pravico, da si sam ureja lastno organizacijo, delo in poslovanje, da odloča o sredstvih za svoje delo, da sam izvoli svoje komisije in odbore, da sam odloča o lastnem sklicu. O vsem tem tudi sam sprejema ustrezna pravila, ki imajo naravo pravnih pravil in so navadno sprejeta v obliki poslovnika parlamenta. Pri tem se mora držati pravil, ki so postavljena v ustavi ali zakonu. Zaradi položaja parlamenta v organizaciji državne oblasti je zato parlamentarna avtonomija največkrat določena že v ustavi. To zlasti velja za novejšo demokracije. Avtonomija parlamenta je na ustavni ravni vsebovana že v ustavnem načelu delitve oblasti, največkrat pa tudi izrecno določena v delu ustave, v katerem je določen položaj organov različnih vej oblasti in urejena njihova medsebojna razmerja (Grad 2002, 129–130).

Avtonomija parlamenta tako obsega samostojen in neodvisen položaj na različnih področjih parlamentarnega delovanja, ki ga priznavajo tudi sodobne ustave. Tradicionalno se avtonomija parlamenta deli na:

- proceduralno oz. regulativno avtonomijo – avtonomija sprejemanja pravil za svoje delovanje v skladnosti z ustavo;
- finančno avtonomijo (proračunska avtonomija parlamenta, avtonomija parlamentarnega premoženja);
- upravno avtonomijo;
- avtonomijo v varnostnih in policijskih zadevah;
- druge avtonomije, ki se nanašajo predvsem na samostojnost predstavniškega telesa v razmerju do izvršilne oblasti – predvsem vlade (Grad 2000, 79–81).

3.4.2 Legitimnost predstavniškega telesa

Legitimnost v najširšem smislu pomeni, da je neki politični sistem z vsemi svojimi institucijami sprejemljiv, ker se njegove vrednote ujemajo z vrednotami članov družbe. Legitimnost je torej oblast, ki deluje s pristankom in v dobrobit državljanov in ščiti njihove pravice. Danes legitimnost pomeni prepričanje o posebnem pomenu parlamentov kot institucij, ki so oblikovane na podlagi nekih višjih načel in na katere se prenaša suverenost, hkrati pa tudi o pomenu prava ter pravno urejenih postopkov odločanja in obvezujoči moči tako sprejetih odločitev. Funkcija ustvarjanja oz. podeljevanja legitimnosti se deli na latentno in manifestno. Latentna legitimnost izhaja iz dejstva, da so predstavniki ljudstva izvoljeni na rednih, svobodnih, splošnih in neposrednih volitvah in da sestava parlamenta omogoča zastopanost interesov vseh družbenih skupin. Manifestna legitimnost pa pomeni samostojno, zavestno in načrtovano obravnavanje vseh zakonodajnih predlogov in sprejemanje odločitev. Preizkušanje predlogov in odločanje mora potekati v posebej predpisanem, pravno-formalno urejenem postopku in na preizkušen način. Zakonski predlogi morajo skozi posebne faze zakonodajnega postopka, v katerih se kritično obravnavajo in dopolnjujejo. Manifestna legitimnost nastaja pravzaprav postopoma v vsaki posamezni fazi postopka do končnega sprejetja predloga zakona. Čeprav se odločitve navadno pripravljajo v delovnih organih, mora odločitev na koncu sprejeti kvorum vseh poslancev. Samostojnost razpravljanja in sprejemanja predlogov je značilnost

demokracijskih parlamentov za razliko od predstavniških teles, ki imajo podrejeno vlogo ali celo služijo za potrjevanje odločitev, sprejetih v zunanjih središčih moči. V demokracijskih parlamentih poteka preizkušanje argumentov za ali proti sprejetju posameznih predlogov tako s strokovnega kot političnega vidika, pri čemer imajo udeleženci (poslanci, poslanske skupine, vsakokratne koalicija in opozicija) možnost, da spoznavajo tudi druge interese, upoštevajo nove okoliščine in se opredeljujejo po svojem prepričanju. Zato je zakonodajni postopek, urejen na podlagi demokracijskosti in kontradiktornosti, silno pomemben za legitimnost sprejetih odločitev (Zajc 2004, 104–106).

Legitimnost je vrednostna kategorija, vendar se v vseh državah in še posebej v državah na prehodu povezuje z učinkovitostjo, ki ima instrumentalni značaj. Države, katerih parlamenti dosegajo veliko stopnjo demokracijske legitimnosti in so hkrati učinkoviti pri razreševanju konfliktov ter oblikovanju novih sodobnih politik, veljajo za stabilne (Lipset v Zajc 2004, 116). Slabosti v delovanju, težave pri usklajevanju interesov in iskanju najbolj sprejemljivih rešitev, zamujanje s sprejemanjem pomembne zakonodaje, slabi zakoni, ki jih je težko uresničevati in jih je treba dopolnjevati, in druge podobne slabosti lahko pomembno znižujejo legitimnost parlamenta, posredno pa tudi legitimnost političnega sistema (Zajc 2004, 116).

Latentni vidik legitimnosti se kaže v podpori državljanov, ki jo izkazujejo oblastnim organom z udeležbo na volitvah in usmerjanjem svojih interesov k predstavniškemu organom, da bi le-ti razreševali družbene probleme. Za manifestni vidik legitimnosti pa so odločilnega pomena parlamentarni postopki, med katerimi zavzema osrednje mesto zakonodajni postopek, ki mora biti urejen tako, da vzpostavlja zaupanje tako med poslanci kot drugimi državljani v poštenost in demokracijskost postopka nastajanja zakonov (Igličar 2004, 217–218).

4 INSTITUCIONALIZACIJA PARLAMENTOV

Pojem »institucionalizacije« označuje proces, v katerem neka institucija pridobiva značilno organiziranost in oblikuje učinkovit proces sprejemanja odločitev oz. proces, s katerim organizacije in postopki dosegajo vrednost in stabilnost (Huntington v Zajc 2001b, 60). Pod institucionalizacijo modernega predstavniškega telesa v ožjem smislu

razumemo tak način delovanja in odločanja, ki zagotavlja, da so vloge in akcije posameznih udeležencev zakonodajnega postopka predvidljive in da je mogoče predvideti tudi končni rezultat odločanja. Institucionalizacija predstavlja oblikovanje take notranje strukture, ki omogoča čim večjo ekonomičnost in racionalnost odločanja ob zagotovljeni odprtosti in demokratičnosti, pri čemer naj bi bili zagotovljeni tudi vsi pogoji za sprejemanje kvalitetnih odločitev. Pojem institucionalizacije v ožjem smislu lahko uporabimo kot merilo za učinkovito delitev dela ali racionalno organizacijo odločanja. Za učinkovitost postopka zakonodajnega odločanja je pomembna tudi porazdelitev moči med glavne udeležence. Če je moč preveč razpršena, običajno prihaja do pomanjkanja odgovornosti in nepotrebnih prelaganj ter odlaganj odločitev v posameznih fazah zakonodajnega procesa. V takih primerih je koncentracija poslanskega dela manjša, energija poslancev in vodstva parlamenta pa se uporablja neproduktivno ali pa nima zaželenih učinkov. Notranja institucionalizacija je tudi zelo odvisna od koalicijskih zmožnosti političnih strank, zrelosti parlamentarne elite ter seveda od stopnje javne podpore (Longley v Zajc 2000b, 143–144; Zajc 2000b, 143–152).

S konceptom institucionalizacije je tesno povezana ideja legitimnosti. Legitimnost kot koncept pa je bil prav tako pogosto uporabljen kot orodje za ustrezno definicijo institucionalizacije.

Medtem ko večina politologov povezuje stabilnost z legitimnostjo (Lipset pravi, da »legitimnost označuje sposobnost sistema, da vzpostavi in ohranja prepričanje, da je obstoječa institucija najprimernejša«), zgleda, da se koncept institucionalizacije od legitimacije razlikuje le v konsenzu.

Po mojem mnenju je edina razlika med konceptoma v tem, da institucionalizacija opisuje proces, preko katerega se sčasoma zveča vrednost institucij oziroma procedur v očeh ljudi. Povečanje sprejemljivosti ključnih institucij ni na veliko nižji ravni od legitimacije. Proces institucionalizacije naj bi pomenil obdobje, v katerem se dviga legitimnost političnih institucij (Kotze 1999, 69).

4.1 Zakonodajna (legislativna) institucionalizacija

Zakonodajna (legislativna) institucionalizacija je pojem, ki so ga uporabljali ameriški raziskovalci pri proučevanju vloge in notranje sestave ameriškega kongresa. Njene značilnosti naj bi bile predvsem avtonomija, kompleksnost in univerzalizem. Pod avtonomijo razumemo različnost od političnega okolja in samostojnost. Samostojnost je stopnja neodvisnosti zakonodajnega telesa od drugih institucij in političnih organizacij. Ugotavlja se na osnovi samostojnosti pri volitvah vodstva, postavljanju notranjih pravic in postopkov in njihovi neovirani rabi. Kompleksnost razvitosti notranje strukture predstavlja število različnih vlog znotraj zakonodajnega telesa, ki se kaže v številu stalnih in drugih parlamentarnih delovnih teles, v oblikovanosti vodilnih funkcij, v raznovrstnosti podpore poslancem in delovnim telesom od strokovne pomoči do računalniške povezave, ustreznih tehničnih pripomočkov in prostorov za delo. Posebno pomembna so notranja pravila odločanja, izkušnje in izurjenost, ki omogočajo gladko delovanje in predvidljivost končnih rezultatov. Parlamentarni univerzalizem pomeni uporabo nevtralnih oziroma neosebni vzorcev obnašanja v procesu odločanja (Polsby v Zajc 1999, 12–13; Polsby v Zajc 2000b, 136).

V zadnjem času raziskovalci vključujejo tudi druge značilnosti, kot so strategije glavnih političnih akterjev ali prevlada določenih tradicionalnih vrednot (Liebert v Zajc 2000b, 136). Prav tako pa upoštevajo tudi nekatere druge dejavnike, kot so kakovost zakonodajnega outputa ali stopnja javne podpore (Zajc 2000 b, 136). Nov prispevek k proučevanju institucionalizacije sodobnih parlamentov je dal L. L Longley, ki je opozoril na pomen proceduralnih standardov, rutin sprejemanja in stabilnost parlamentarnega vodenja. Te dimenzije pojmuje kot nujne pogoje za urejenost kolektivnega obnašanja (Zajc 1999, 13).

4.2 Dimenzije kompleksnosti institucionalizacije parlamenta

Zajc govori o treh dimenzijah, ki pripomorejo do »bolj realistične in kompleksnejše ocene parlamentarne institucionalizacije« (Zajc 1999, 15–25). Te dimenzije so:

- racionalnost proceduralnih standardov ;
- stabilnost parlamentarnega vodenja ;

- določenost razmerij moči in odgovornosti.

4.2.1 Racionalnost proceduralnih standardov

Racionalnost velikih predstavniških teles s spreminjajočo se sestavo (izvoljenih praviloma vsake štiri leta), z nestabilnimi in cikličnimi večinami, je v veliki meri odvisna od uveljavljenih postopkov odločanja in ustreznih načinov koordinacije aktivnosti različnih udeležencev v teh postopkih. Postopek vlaganja predlogov, razpravljanja o njih in dopolnjevanja z amandmaji ter končno sprejemanje in tudi morebitno ponovno glasovanje je natančno opredeljen v poslovnikih parlamentov, ki jih parlamenti sami sprejemajo. Ti določajo aktivnosti, ki jih posamezni udeleženci v posameznih fazah postopka morajo opraviti, v kolikor hočejo izkoristiti svoje pristojnosti ali pravice, prav tako pa tudi roke, v katerih je potrebno oz. mogoče storiti posamezna dejanja. Nujen del teh opravil so tudi tehnike razpravljanja in določanje potrebnega časa ter opredelitev posebnih večin za posamezne pomembnejše odločitve (Zajc 1999, 15).

V novih parlamentih z metodami modernega parlamentarnega odločanja, ki so bile vzpostavljene po desetletjih psevdoparlamentarizma, se je pojavilo veliko podobnih problemov in pričakovanj. To so bili predvsem pritiski po zakonodajnem preurejanju, po vzpostavitvi pravnega reda – skratka, po modernizaciji celotne zakonodaje. Potreba po učinkovitem delovanju novih parlamentov je terjala, da so bila poslovniška pravila spremenjena na način, ki je dopuščal ustanovitev strankarskih poslanskih skupin ter uporabo modernih sredstev kontrole vlade (Zajc 1999, 15–16). Priprava novega poslovnika je tako postala prva prioriteta in novi parlamenti so si kmalu določili pravila delovanja, vključno s planiranjem dela, vodenjem razprav in odločanjem. Vzpostavili so nove načine delitve dela in usklajevanja aktivnosti različnih udeležencev, ki naj bi zagotavljali gladek potek postopka skozi posamezne faze do končnega odločanja. Novi poslovniki so tudi predvideli načine strokovne in tehnične podpore poslancem (Rundquist v Zajc 1999, 16).

Nova pravila in postopki so izhajali iz potrebe zagotoviti demokratičnost odločanja, opredeliti faze zakonodajnega postopka in zagotoviti visoko stopnjo formalnosti odločanja, podobno tistim v poslovnikih tradicionalnih parlamentov. S tem sta bili

povečani demokratičnost in operativna sposobnost teh na novo vzpostavljenih parlamentov. Samostojno postavljanje dnevnega reda in spoštovanje tradicionalnega postopka sprejemanja zakonov skozi posamezne faze je zagotovilo parlamentarno prevlado pri sprejemanju zakonodaje, kljub temu da so vlade v novih demokracijah prevzele velik del zakonodajne iniciative. Pri vzpostavljanju racionalnih proceduralnih standardov je pomembnih pet aspektov (Zajc 1999):

1. Odgovornost za planiranje parlamentarnega dela, določanje dnevnih redov in sklicevanje sej so prevzeli predsedniki parlamentov, ki so jim v pomoč posvetovalna telesa. Pogoj za uspešno delo parlamenta je ustrezna koordinacija z vlado kot najpomembnejšim pobudnikom zakonodajnih predlogov in upoštevanje predlogov opozicije.
2. Novi parlamenti so izvedli delitev dela in oblikovali delovna telesa tako, da pokrivajo vladne resorje. Stalna delovna telesa so dobila pomembne naloge in pristojnosti pri dograjevanju zakonodajnih predlogov in spremljanju uresničevanja zakonov na svojem področju. Stalna delovna telesa omogočajo zbiranje informacij in nabiranje izkušenj ter nudijo možnost za medstrankarska pogajanja o konkretnih vprašanjih in politikah. Vendar so učinki še tako dobro oblikovanega sistema delovnih teles manjši, v kolikor delitev dela med plenumom in delovnimi telesi ni dosledno izvedena in delovna telesa ostajajo premalo odgovorna za pripravo rešitev v posameznih fazah zakonodajnega postopka.
3. Da bi zagotovili demokratičnost in racionalnost zakonodajnega postopka, v katerem je potrebno razrešiti številne konflikte in zagotoviti potrebno kvaliteto zakonodaje, je bil ta razdeljen na več medsebojno povezanih branj.
4. Poslovniki novih parlamentov so predvideli možnost sprejemanja zakonov po hitrem postopku (nujnem). Večina poslovnikov določa, da lahko le vlade predlagajo pospešitev postopka. Medtem ko so roki za izvedbo rednega postopka določeni tako, da omogočajo poglobljeno razpravo (več branj), je čas za sprejem predloga zakona po hitrem postopku omejen. Hitri(nujni) postopki zmanjšujejo breme zakonodajnega dela, vendar ne rešujejo osnovnega problema. Pretirana uporaba tega postopka ogroža osnovne pravice parlamenta, da obravnava vse predloge

zakonov na dovolj tehten način in lahko prizadene načelo parlamentarne suverenosti.

5. V vseh novih parlamentih so bila ustanovljena posebna telesa za strokovno preverjanje predlogov zakonov v postopku pred njihovim dokončnim sprejetjem. Ta telesa skrbijo za strokovne standarde zakonodajnega dela in zagotavljajo skladnost predlogov v postopku z načeli zakonskega normiranja. Preverjajo predloge z vidika njihove natančnosti, popolnosti, konsistentnosti in skladnosti s celotnim pravnim sistemom. S tem pomembno prispevajo h kvaliteti zakonodajnega out-puta. Čim bolj so elementi parlamentarnega postopka pomanjkljivi, tem pomembnejša je vloga teh teles pri zagotavljanju stabilnosti in kontinuitete zakonodajne dejavnosti (Zajc 1999, 16–18).

Kljub relativno dobri določenosti postopka pa je v novih parlamentih bil viden precejšen razkorak med prakso in poslovniškimi pravili. Prihajalo je do pravih konfliktov glede razlage poslovnika. Da bi izpolnili svoje zakonodajne naloge, so poslanci pogosto zasedali na izrednih sejah in podaljševali razpravo. To pa je zahtevalo veliko časa in naporov poslancev. Pokazalo se je, da je strukturiran in formaliziran zakonodajni postopek samo prvi korak, ki je potreben v procesu institucionalizacije. Potrebna je racionalnost postopka, to je dobra povezanost posameznih faz brez nepotrebnih ponavljanj in osredotočenost na eno izmed več branj, ob jasno opredeljenih pravicah in dolžnostih posameznih subjektov, ki sodelujejo v postopku, ter določenih časovnih okvirih za obravnavo posameznih točk dnevnega reda. Poleg tega so potrebni tudi nezapisani načini dela, ustrezno razvita rutina odločanja, enako razumevanje potreb postopka pri vseh udeležencih, umetnost popuščanja in pristajanja na kompromise ter tudi sprejemanje neugodne interpretacije določil o postopku (Zajc 1999, 18–19).

4.2.2 Stabilnost parlamentarnega vodenja

Vodenje institucije, ki jo sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki, ki pripadajo različnim političnim strankam, je težavno. Zahteva precejšnje parlamentarne izkušnje, veliko znanja o razmerju parlamenta do drugih institucij, zlasti do vlade in volivcev, in

veliko sposobnosti oblikovanja konsenza o zadevah, glede katerih so mnenja ponavadi zelo različna.

Dobro vodenje predstavniškega telesa zahteva kooperativni način dela in koordinativne mehanizme in tehnike. Smotrno vodenje usmerja in pospešuje zakonodajne postopke, zagotavlja potrebne interpretacije poslovnika in omogoča sprejemati jasne in nedvoumne odločitve. Omogoča tudi racionalno porabo energije poslancev oz. njihovo čim bolj enakomerno delovno obremenitev ter zagotavlja zadostno strokovno in tehnično podporo. Vodenje parlamenta ne pomeni zgolj usmerjanja in odločanja z zgolj enega mesta. V vsakem parlamentu ali domu obstaja večje število vodstvenih položajev, med katerimi je na najpomembnejšem mestu predsednik parlamenta. Določen vpliv na njegove presoje in odločitve ima tudi kolegij kot posvetovalni organ. Sicer pa imajo v procesu odločanja povsod pomembno mesto tudi predsedniki delovnih teles in vodje poslanskih skupin, ki so odgovorni za delo in sprejemanje odločitev znotraj svojih teles in skupin, zlasti v okviru posameznih faz zakonodajnega procesa. Tudi te njihove odgovornosti so formalno določene in natančno opredeljene (Zajc 1999, 20).

Kvalitetno in stabilno parlamentarno vodenje pomeni tudi, »da vodenje temelji na ustaljenih, splošnih in neosebni pravilih, ki se ne spreminjajo glede na vsebine ali okoliščine. Stabilno vodenje krepi organizacijski značaj predstavniškega telesa in povečuje gotovost norm obnašanja vseh udeležencev v postopku. Lahko tudi nadomešča pomanjkljivosti in nejasnosti standardnega postopka« (Zajc 1999, 20). Vloga predsednika parlamenta je v novih parlamentih v veliki meri inovativna, še posebej, ko pripravlja dolgoročne programe dela in dnevne rede sej, to je, ko opredeljuje prioritete zakonodajnega dela. Inovativne so lahko tudi njegove razlage določb poslovnika; pojasnila predstavljajo precedense, ki obvezujejo naslednje predsednike in dograjujejo poslovniška določila (Laundry v Zajc 1999, 21). Ker v novih parlamentih niti poslanci niti predsedujoči niso imeli parlamentarnih izkušenj, vodstvo parlamenta ni moglo učinkovito usmerjati procesa odločanja.

4.2.3 Določenost razmerij moči in odgovornosti

Porazdelitev moči mora biti jasna in ne preveč razpršena. Vsi udeleženci v procesu zakonodajnega odločanja morajo imeti natančno opredeljene pristojnosti in odgovornosti za njihovo izvajanje. Ni dovolj, da so delovna telesa pristojna za določene naloge, ampak morajo te naloge tudi uspešno in odgovorno izvajati. Slabo določene pristojnosti povzročijo nejasne situacije, konflikte med pravicami in dolžnostmi, blokade odločanja in nenehno potrebo po razlagah poslovnikov. Posledica take nedoločenosti v razmerjih moči je zmanjšana učinkovitost parlamenta ob večji porabi energije poslancev (Zajc 1999, 23). V novih demokratičnih parlamentih je opaziti, da so po začetni prevladi poslancev precejšen vpliv dobile poslanske skupine, medtem ko delovna telesa še nimajo ustrezne moči (Ilonszki v Zajc, 1999, 23). Vendar so v desetletju tega tisočletja delovna telesa novih parlamentov že uveljavljena in učinkovito prevzemajo odgovornost za oblikovanje posameznih politik.

5 POJEM UČINKOVITOSTI PARLAMENTA

Odgovor na vprašanje, kateri parlament je učinkovit, je odvisen predvsem od tega, kako pojmujeemo učinkovitost. Kdor misli, da je učinkovitosti parlamenta povezana s čim večjim številom sprejetih odločitev in s čim krajšim časom sprejema posamezne odločitve, bo v imenu učinkovitosti nasprotoval vsaki komplikaciji sistema in zakonodajnega postopka. Zato je vprašljivo, da se delo parlamenta v nekem obdobju meri zgolj ali predvsem po številu aktov in drugih odločitev, ki jih je sprejel. Kot da gre za tovarno, katere produktivnost se ocenjuje na podlagi čim hitrejšega sprejemanja zakonov po tekočem traku. Učinkovitost parlamenta je povezana z vprašanjem kakovosti njegovih odločitev. V parlamentu, v katerem se odločitve sprejemajo kot po tekočem traku, brez polemične razprave, argumentiranih ugovorov in alternativ, je odločanje manj kakovostno kot v parlamentu, za katerega so značilni polemičnost, alternativne rešitve, poglobljeni dialogi in tesni izidi glasovanj. Vlada, ki je vnaprej prepričana da bo uspela z vsemi svojimi predlogi, se manj trudi pri pripravi in utemeljevanju le-teh v parlamentu. In obratno, vlada, ki je soočena z organiziranim nasprotovanjem svojim predlogom in mora dokazovati prednost lastnih predlogov v primerjavi z alternativnimi, bo več truda vložila v njihovo pripravo, utemeljevanje in dograjevanje. Z različnimi komplikacijami v postopku sprejemanja zakonov in drugih

odločitev tako ne prihaja le do počasnejšega sprejemanja odločitev, ampak tudi do tega, da se pripravljene predlogi pred sprejemom bolj poglobljeno preučijo in dogradijo. Temu je namenjeno več faz zakonodajnega postopka, pravica opozicije do razprave, do predlaganja sprememb in vlaganja alternativnih predlogov ter ustavnosodna presoja sprejetih zakonov (Ribičič 2000, 54).

Učinkovitost parlamentov je pomembno odvisna od porazdelitve moči, to je od opredeljenih pristojnosti med udeležence v demokratično organiziranem procesu odločanja. Porazdelitev moči mora biti racionalna, tako da vodstvo v skladu s svojo odgovornostjo lahko učinkovito kontrolira in koordinira delovanje vseh udeležencev v procesu odločanja, medtem ko imajo vsi udeleženci zadostne pristojnosti in odgovornost, da opravijo vsa potrebna dejanja. Pri tem je treba upoštevati, da se dejanska moč, pojmovana kot vpliv na druge udeležence, da v procesu odločanja nekaj storijo na določen način v določenem času in v predpisani formalni obliki, lahko razlikuje od formalne, saj se lahko uporablja v odvisnosti od okoliščin tudi neformalno, to je s prepričevanjem, posebnimi pritiski in tudi ignoriranjem (Zajc 1999, 23). Torej, učinkovitost dela Državnega zbora ne predstavlja veliko število sprejetih zakonov, ampak njihova kvaliteta, ki se kaže v tem, ali se ustrezno rešuje vsebina, ki je predmet zakonskega urejanja, in ali so zagotovljeni pogoji za njegovo izvajanje in spremljanje (Velišček 2002, 151).

»Učinkovitost sodobnih parlamentov je v veliki meri povezana z natančno določenim racionalnim in ekonomičnim procesom sprejemanja odločitev« (Zajc 1997, 59). Učinkoviti (močni) parlamenti so samostojni, z močno zakonodajno iniciativo in spreminjanja vladnih predlogov (Blondel v Zajc 1997, 11). Vendar moramo pri ocenjevanju učinkovitosti parlamentov upoštevati tudi učinkovitosti njegovih ostalih funkcij (demokratizacija, legitimnost, politična, gospodarska, socialna modernizacija itd.). V zvezi z učinkovitostjo parlamentov se navajajo tri skupine dejavnikov vpliva in učinkovitosti :

- zunanje dejavnike – ustavne izbire, ki določajo položaj in vlogo parlamenta v političnem sistemu, upravna organizacija, strankarska struktura, volilni prag, interesne skupine;

- notranje dejavnike – stopnja institucionalizacije, parlamentarna kultura, stabilnost(način) vodenja, delovna telesa, poslanci, delitev dela, strokovna podpora, finančna sredstva;
- značilnosti politik – vsebina, dinamika in količina sprememb javnih politik (Olson v Zajc 1997, 12–13).

Popolnoma jasno je, da sta institucionalizacija parlamenta in učinkovitost parlamenta zelo povezana pojma. Institucionalizacija je pogoj za učinkovit parlament – razvitost dimenzij parlamentarne institucionalizacije določa, kako učinkovit je parlament. Parlament si mora kot osrednje telo v političnem sistemu ustvariti legitimnost. Del legitimnosti si pridobi z inkluzivnostjo državljanov, del s transparentnim delovanjem in največ z učinkovitostjo. Kolikšno legitimnost si ustvari, je odvisno predvsem od uspešnosti prevajanja družbenih zahtev v zavezujoče odločitve ter od razumevanja družbenih konfliktov. Učinkovitost parlamenta je poleg ustavnopravnega položaja v političnem sistemu in njegovih funkcijah odvisna zlasti od svoje notranje organiziranosti in stopnje institucionalizacije. (Brezovšek in drugi 2008, 74–75). S tega vidika pa so velikega pomena veljavna poslovniška pravila in norme, ki urejajo parlamentarno odločanje.

6 PARLAMENTARNI POSLOVNIKI IN ZAKONODAJNO ODLOČANJE

Poslovnik parlamenta je za organiziranost in delo predstavniškega telesa najpomembnejši splošni pravni akt, takoj za ustavo. V vsakem primeru je s svojimi normami o notranji členitvi predstavniškega telesa, pravicami in obveznostmi poslancev in določili o postopkih sprejemanja zakonov in drugih parlamentarnih odločitvah ključnega pomena za delovanje zakonodajne veje oblasti in za kakovost sprejetih zakonov. Poslovnik predstavniškega telesa z razčlenitvijo institutov zakonodajnega postopka v mnogočem določa način vlaganja zakonskih predlogov, njihovo bolj ali manj poglobljeno obravnavo v parlamentarnih delovnih telesih in na njegovih plenarnih zasedanjih ter večjo ali manjšo strogost v procesu nastajanja zakona, ki potem vplivajo na kakovost vsakega posameznega zakona in s tem pravnega sistema celotne globalne družbe (Igličar 2007a, 489; Igličar 2007b, 104).

Za položaj parlamenta je pomembno, da ima pravico, da si sam uredi svoje poslovanje (sam sprejema svoj poslovnik), pravico do samoorganiziranja – parlamentarna avtonomija. V poslovniku je urejen način dela in poslovanja parlamenta, pravice in dolžnosti poslancev, razmerje parlamenta do drugih državnih organov, s katerimi prihaja v stik. Sicer pa je način poslovanja parlamenta urejen v različnih aktih. Temeljna načela navadno ureja že ustava, podrobneje pa urejajo poslovanje parlamenta zakoni, poslovnik in drugi predpisi, ki jih parlament sprejme za lastno poslovanje. Poleg pisnih pravil so za poslovanje parlamenta pomembni tudi ustavni običaji, ki se sčasoma izoblikujejo v delovanju parlamenta (Kaučič in Grad 2007, 189–190).

Parlamentarni poslovniki uresničujejo načela parlamentarnega sistema, razložena v ustavi države. Skupaj z ustavnimi določbami, ki se nanašajo na delovanje parlamenta, posameznimi zakoni in nepisanimi pravili, običaji in rutinami sestavljajo parlamentarno pravo države. Poslovniki so rezultat zgodovinskega razvoja in parlamentarnih tradicij in se dopolnjujejo v odvisnosti od razvojnih sprememb. Tukaj gre za prilagajanje parlamenta družbenemu, gospodarskemu in političnemu razvoju ter spremembam v razmerjih moči med parlamentom in izvršilno oblastjo. Sodobni poslovniki tako zagotavljajo stabilen, predvidljiv in učinkovit potek odločanja, ki ga ne morejo ovirati niti spremembe koalicijskih povezav niti nepredvidljive situacije. Smotrna ureditev postopka zagotavlja, da so potrebe neke družbe po zakonodajnem urejanju čim bolj in čim hitreje uresničene (Zajc 2000b, 136–137).

S poslovníkom si predstavniška telesa določijo način konstituiranja in način volitev organov, samostojnost poslancev, javnost dela, sklicevanje zasedanj, naloge predsedujočega itd. Poslovniki opredeljujejo tudi posebna telesa, ki predsedniku pomagajo pri načrtovanju dela, vodenju parlamenta in odločanju. To so posvetovalni organi, ki prispevajo k temu, da se sodobni parlamenti lahko dovolj učinkovito spopadajo z naraščajočimi zahtevami po zakonodajnem urejanju. Nadalje poslovniki opredelijo vrste aktov, ki jih sprejema parlament, in način njihove obravnave (redni in drugi postopki). Določajo način vključevanja posameznih udeležencev v procesu zakonodajnega odločanja in njihove pristojnosti. Posebej so določene pristojnosti predsednika parlamenta, ki je odgovoren za organizacijo parlamentarnega dela, in ki parlament tudi zastopa navzven. Moderni poslovniki upoštevajo pomanjkanje časa in

opredeljujejo tudi način načrtovanja zakonodajnega dela (pri tem upoštevajo program vlade), sestavljanje dnevnih redov in sklicevanje sej ter podrobno določajo zakonodajni postopek in postopek sprejemanja drugih aktov. Hkrati določajo tudi sankcije za prekoračitve govorov, kršitve reda ali žalitve. Značilnost sodobnih poslovnikov je tudi težnja po specializaciji zakonodajnega odločanja, ki jo uresničujejo z delitvijo dela med skupna zasedanja in delovna telesa. V poslovnik sodijo tudi ugotavljanje sklepčnosti za odločanje in načini glasovanja. Poslovniki opredeljujejo tudi vlogo služb, ki zagotavljajo podporo zakonodajnemu odločanju. Predvsem pa določajo zakonodajni postopek in posamezne stopnje obravnavanja in sprejemanja zakonskih predlogov in pri tem ločijo med splošno razpravo in obravnavanjem konkretnih določb. Pri tem se posebej opredeljujejo pravice in dolžnosti udeležencev v zakonodajnem postopku – porazdelitev moči med udeležence. Glavno vsebinsko delo naj bi se opravilo v stalnih delovnih telesih, ki jih parlament na začetku svojega mandata posebej ustanovi za obravnavanje vprašanj na posameznih področjih. Poslovniki določajo tudi posebne postopke za sprejemanje državnega proračuna in zaključnega računa, ratifikacijo mednarodnih pogodb ali za obvezno razlago sprejetega zakona (Zajc 2000b, 137–139).

Poslovniki so pomembni za delovanje sodobnih parlamentov – pospešujejo parlamentarno odločanje, lahko pa ga tudi ovirajo in nepotrebno podaljšujejo s postopkovnimi zapleti. V primerih, ko so parlamenti znotraj sebe zelo razdeljeni in so medsebojna nasprotja ostro izražena, se obravnavanje predlogov običajno zapleta zaradi nujnih kompromisov in dolgotrajnega iskanja sprejemljivih rešitev ali pa zaradi trmastega vztrajanja manjšin pri svojih stališčih in groženj z obstrukcijo. V takih okoliščinah večina neredko razume poslovnik kot sredstvo za obvladovanje parlamenta in običajno skuša uporabiti poslovniške določbe, ki ji dovoljujejo, da neko zadevo čim prej postavi na dnevni red in hitro pripelje do glasovanja. Manjšina bo v takih primerih občutila poslovniška določila kot represivna, kot sredstvo pritiska na opozicijo in kot način njenega utišanja. Obe strani ne vidita več možnosti izražanja pozitivne pobude in variantnih predlogov ter se predlogov nasprotne strani branijo z napadi in obdolžitvami. V takih primerih je težko vztrajati pri dobesednem ali običajnem razumevanju in razlaganju poslovniških pravil. Veliko je odvisno od poguma vodstva parlamenta, da tudi po neformalni poti išče kompromisne rešitve in se kolikor mogoče

izogiba določbam, ki lahko povzročajo nezaželene ali konfliktne situacije in blokade odločanja. Od njegove iznajdljivosti in ustvarjalnosti je odvisno, kako izrablja tiste, ki omogočajo premagovanje nasprotij, konstruktivnejšo razpravo in prožnejše prehajanje predlogov iz enega branja v drugo. Toda tudi poslovniki imajo svoje omejitve. Obnašanja politikov ni mogoče spremeniti samo s spremembo poslovnika. Poslovnik sam tudi ne more spremeniti razmerja moči v korist parlamenta, čeprav lahko pomaga, da si parlament poveča ugled v javnosti. Še tako dobri poslovniki so brez vrednosti, če jih poslanci in vodstvo parlamenta niso sposobni koristno uporabiti (Zajc 2000b, 144–145).

Avtonomija parlamenta ne pomeni, da parlament lahko deluje brez določenih pravil svojega poslovanja, zato sprejem poslovnika ni samo pravica, temveč tudi obveznost parlamenta, ki izhaja iz načela zakonitosti poslovanja parlamenta, v sodobnih ureditvah pa običajno že tudi iz ustave. Avtonomija parlamenta tudi ne more pomeniti, da parlament ravna po trenutno izraženi volji svojih članov, temveč mora ravnati po pravilih, določenih s poslovnikom. Pač pa avtonomija parlamenta pomeni, da lahko poslovnik spremeni po lastni volji, kadar se mu to zdi potrebno. Poslovnik je lahko spremenjen tudi zaradi posega ustave in zakona v poslovniško materijo – vsekakor mora biti v skladu z ustavo in zakoni (Grad 2000, 114–115).

Parlamentarni poslovniki pa so tudi rezultat parlamentarne tradicije in običajev in se morajo tudi nenehno dopolnjevati in se prilagajati novim zahtevam političnega okolja.

6.1 Pravna narava parlamentarnega poslovnika

Norme poslovnika so izredno pomembne za delovanje demokratične oblike oblasti, saj so zlasti proceduralne norme poslovnika odločilne pri doseganju legitimnosti sprejetih parlamentarnih odločitev (Luhmann v Igljčar 2007c, 307). Poslovnik parlamenta je za organiziranost in delo predstavniškega telesa najpomembnejši splošni pravni akt, takoj za ustavo. Vsekakor je poslovnik parlamenta s svojimi normami o notranji členitvi predstavniškega telesa, pravicami in obveznostmi poslancev ter normami o postopkih sprejemanja parlamentarnih odločitev ključnega pomena za delovanje zakonodajne veje oblasti. Ob normah poslovnika se v vsakem parlamentu razvijejo še ustaljeni običaji, katerih poznavanje in upoštevanje sta tudi sestavni del politične in pravne

kulture poslancev. Tako ni smiselno zgolj mehanično prenašanje določb iz poslovnika nekega parlamenta v poslovnik drugega parlamenta brez upoštevanja parlamentarne tradicije, parlamentarnih običajev ter sprejetih razlag poslovniških členov v procesu njihove uporabe. Ob nekaterih skoraj enakih normah v vseh parlamentih mora imeti vsak parlament poslovnik po svoji meri. Moč, ki jo lahko pripišemo poslovniškemu razumevanju in razčlenitvi ustave, je odvisna tudi od pravne narave poslovnika oz. njegovega mesta v hierarhiji formalnih pravnih virov. Na uporabo poslovnika vpliva razlaga ustavnih določb o mestu in vlogi poslovnika predstavniškega telesa v pravnem sistemu. Pri tem vprašanju se pojavljajo različna stališča :

- poslovnik ima ustavno oz. nadzakonsko naravo ;
- poslovnik je izenačen z zakonom ;
- poslovnik je podzakonski akt ;
- poslovnik je notranji avtonomni akt predstavniškega telesa.

V Poslovniku Državnega zbora RS lahko najdemo določbe iz vseh navedenih možnih opredelitev pravne narave poslovnika. S tega vidika je poslovnik zakonodajnega organa specifični akt »sui generis«, saj zajema ustavno, zakonsko in podzakonsko vsebino. V številnih svojih določbah je poslovnik vir ustavnega prava (Grad v Igljučar 2007c, 306). To velja predvsem za poslovniška pravila glede zakonodajnega postopka, pa tudi za člene, ki opredeljujejo javnost dela parlamenta ali pravice in dolžnosti poslancev. Pri določanju zakonodajnega postopka je slovenska ustava na Poslovnik Državnega zbora prenesla pooblastilo, da lahko spreminja faze tega postopka, kar je gotovo ustavnopravna vsebina. Ustava je namreč tudi nekakšen program zakonodaje, pri čemer jo potem poslovnik zakonodajnega organa s svojimi normami o načinu sprejemanja zakonov dopolnjuje in operacionalizira. Zato je pomembno, kako so razumljena ustavna načela in norme v poslovniškem razčlenjevanju in kako potem poslanci poznajo in razumejo določila poslovnika (Igljučar 2007c, 300–307).

Nemogoče je, da bi poslovnik lahko predvidel vse situacije, ki se pojavljajo v procesu odločanja v predstavniškem telesu. V nejasnih položajih se poslanci tako zatečejo k razlagi poslovniških določb. 282. člen poslovnika določa, da med sejo Državnega zbora oz. njegovega delovnega telesa razlaga poslovnik predsedujoči. Kadar pa Državni zbor ne zaseda, daje razlago poslovnika Komisija za poslovnik na pobudo poslancev,

delovnih teles in vlade. Pred sprejemom razlage lahko komisija pridobi mnenje zakonodajnopravne službe, razlago pa potem sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih članov. Komisija za poslovnik lahko tudi predlaga Državnemu zboru sprejem avtentične razlage poslovnika. Za ustavnopravno naravo poslovnika govorijo tudi poslovniška določila, ki opredeljujejo ravnanje političnih subjektov oz. poslanskih skupin pri parlamentarnem odločanju. Podobno kot ustava, ki ni le pravni, ampak je tudi politični akt, je torej tudi pri poslovniku navzoča politična komponenta, kar ga spet približuje ustavni materiji. V smer nadzakonske narave poslovnika kaže način njegovega sprejemanja, saj je za izglasovanje poslovnika potrebna večja večina, kot je ustavno predvidena za sprejem drugih zakonov. Po Ustavi RS je za sprejem Poslovnika Državnega zbora zahtevana dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev. Ustavno določena kvalificirana večina ima namen doseči večjo usklajenost interesov pri postavljanju pravil, po katerih bo parlament potem sprejemal druge svoje odločitve. Priprava in sprejem poslovnika je zahtevno politično ter strokovno opravilo, saj so poslovniške norme o postopku za sprejemanje zakonov ustavotvorne narave, ki določajo način dograjevanja pravnega sistema, ko ustava v materialnem smislu določa, kako naj nastajajo zakoni. Precejšen del teorije in prakse priznava poslovniku predstavniškega telesa naravo zakona. Poslovnik vsebuje (tako kot zakon) splošne in abstraktne pravne norme ter je sprejet v zakonodajnem organu po zakonodajnem zakonu. S tem izpolnjuje materialne in formalne prvine definicije zakona, čeprav po samem imenu ta akt ni označen kot zakon. Tako srečamo ugotovitve, da je v hierarhiji pravnih aktov poslovnik podoben zakonu in da ima v nekaterih delih značaj zakona. Podobno stališče zavzema v svojih odločitvah tudi slovenska ustavosodna praksa, vendar le do tistih poslovniških določb, ki urejajo postopek sprejemanja aktov v predstavniškem telesu (Igličar 2007c, 307–308).

Razumevanje ustavne opredelitve poslovnika je tudi ožje, tako da je ta akt obravnavan predvsem kot izraz notranje avtonomije parlamenta in njegove pravice do samoorganiziranja. Takšen pogled pa vodi do sklepa, da je poslovnik v hierarhiji pravnih aktov nižji od zakona ter da mora biti z njim v skladu. Če je poslovnik parlamenta obravnavan kot notranji avtonomni akt organizacije in poslovanja predstavniškega telesa, je podrejen tako ustavi kot zakonu. Vendar poudarjanje

avtonomne narave poslovnika lahko pripelje do odklanjanja ustavnosodne presoje skladnosti postopkov pri sprejemanju zakonov glede na poslovniške določbe. To ima lahko zelo škodljive posledice za načela pravne države, saj ne bo razglašen za neustavnega zakon, pri katerem sprejemanju bi bila kršena pravila postopka, ki so določena s poslovníkom. Postopkovna oz. formalna plat zakona pa je, prav tako kot materialna vsebina, bistvena prvina tega formalnega pravnega vira. Zakon mora biti skladen z ustavo tako po materialni kot po formalni plati, pri čemer je za urejanje velikega dela formalnih oz. postopkovnih vprašanj ustava pooblastila poslovnik. Zato se zdi vprašljiva trditev : »Na skladnost zakona z ustavo ne more vplivati vsaka kršitev zakonodajnega postopka, ampak le kršitev tistih pravil, ki so določena z ustavo«. Z vidika demokratičnih pravil sprejemanja zakona so izredno pomembne procesne določbe tudi v poslovníku. Potemtakem je pomembno, ali je zakonodajni organ pri sprejemanju nekega zakona upošteval določbe o postopku, in to tudi tiste, ki jih vsebuje njegov poslovnik. Te določbe so tako rekoč ustavna materija, saj ustava v materialnem pomenu določa, kako naj nastajajo zakoni. Z naraščanjem demokratičnosti družbe in njenim pluralizmom pomen postopkov narašča, zato morajo biti postopkovne kršitve pri sprejemanju pravnega akta utemeljen razlog za izpodbijanje določene določitve bodisi v postopku sprejemanja individualnih in konkretnih norm v sodbi ali odločbi kot tudi splošnih in abstraktnih pravnih norm v zakonu (Igličar 2007c, 308–309).

6.2 Zakonodajno odločanje (urejanje)

Parlamentarni zakonodajni postopek je skupek obvezujočih načel in pravil ter določenih ustaljenih načinov obnašanja udeležencev, ki omogočajo nepretrgan proces parlamentarnega odločanja o množici različnih zadev, o katerih je treba hitro ali pa vsaj v doglednem času dokončno odločiti. Ta načela in pravila so stabilna in se ne spreminjajo od primera do primera. Tako se zagotavlja zanesljivost postopka samega in določena predvidljivost končnih odločitev. Zakonodajni postopek v ožjem smislu sestavljajo pravila, ki določajo potek vsakega posameznega postopka, v katerem se obravnava neki zakonski predlog, v širšem smislu pa gre tudi za pravila, ki zagotavljajo načrtovanje in organizacijo zakonodajnega dela v daljšem obdobju. Pri tem upoštevajo nujnost usklajevanja dela z vlado in drugimi institucijami, ki nastopajo kot udeleženci v

zakonodajnem postopku. Zakonodajno telo načeloma samo presoja, katera vprašanja bo uredilo z zakonom in kako ter katera vprašanja bo uredilo drugače. Samostojnost in neodvisnost zakonodajnega telesa naj bi se ne izražala le v samostojnem oblikovanju dnevnih redov, ampak tudi v samostojnem določanju postopka, v katerem se odločitve sprejemajo. Parlamenti so tako pred težkimi odločitvami, kako zagotoviti, da bosta obravnavanje in odločanje o zakonskih predlogih potekala čim bolj demokratično, temeljito, tekoče, predvidljivo ter vodila do čim bolj kakovostnih odločitev. Predvidljiv in stabilen zakonodajni postopek, ki natančno določa vloge različnih dejavnikov v procesu zakonodajnega odločanja in jih sili k čim racionalnejšemu ravnanju, pomembno prispeva k učinkovitosti parlamenta. Urejeni, zanesljivi in predvidljivi postopki sprejemanja odločitev pomembno prispevajo tudi k odprtosti in preglednosti politike ter stabilnosti političnega sistema v celoti (Zajc 2000a, 127–130).

Zakonodajni postopek se loči od drugih postopkov (volilnega, upravnega, sodnega) po svojih posebnih ciljih:

- sprejemanje najbolj kakovostnih in sprejemljivih odločitev;
- sprejemanje odločitev v vseh primerih in ne glede na okoliščine;
- legitimne odločitve, ki so obvezujoče za vse člane politične skupnosti.

Najboljše odločitve so tiste, ki za daljši čas in najbolj smotrno urejajo družbena razmerja oz. določajo pravice in obveznosti in jih ni treba spreminjati in dopolnjevati. Zato so udeleženci načeloma v enakopravnem položaju, kar zadeva parlamentarni postopek – ni hierarhičnosti. Njihove vloge v postopku so strogo določene, pri čemer je zagotovljena kontradiktornost postopka. Poslanci ne smejo biti vezani na nobena navodila, delujejo samostojno. Drugi cilj zakonodajnega postopka je povezan z odgovornostjo parlamenta za sprejemanje odločitev v vseh primerih in okoliščinah. V skladu s svojo odgovornostjo mora sprejemati meritorne in dokončne odločitve za rešitev problemov, ki jih nikakor ni mogoče odložiti, in celo odločitve, katerih posledic ne more vedno v celoti presoditi in predvideti. Tretji in najpomembnejši cilj zakonodajnega postopka je, da vodi do legitimnih odločitev, ki so obvezujoče za vse člane politične skupnosti. Zato morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. Zakonodajni postopek mora zagotavljati enake možnosti vsem udeležencem, to je omogočiti sodelovanje vsem zainteresiranim in upravičenim pod enakimi pogoji. Zagotoviti mora

razumne roke za zbiranje potrebnih informacij in dokazov ter po potrebi njihov preizkus v javni razpravi. Dajati mora jasna, predvidljiva pravila obnašanja vseh udeležencev. Pomemben del legitimnosti odločitev se ustvarja na javnih zasedanjih parlamentov, kjer udeleženci predstavljajo svoja stališča in ugotavljajo nasprotja. Tu se odvija boj med argumenti kot sestavni del političnega boja. Vendar večji del zakonodajnega dela pri pripravi odločitev poteka v delovnih telesih, ki so oblikovana za posamezna področja in so primernejša za zbiranje informacij, sklepanje kompromisov ter oblikovanje predlogov odločitev. Legitimnost odločitev torej ni povezana samo s porazdelitvijo vlog med različne udeležence, ampak tudi z delitvijo dela in osredotočanjem na probleme, ki jih je treba rešiti, ter z vključevanjem strokovnega znanja. Za legitimnost odločitev je potrebno tudi načelno priznavanje načela večine pri odločanju v vseh primerih, ko ni mogoče doseči soglasja. Načelo večine je tako na neki način rešitev v sili, vendar ob predpostavki politične enakosti daje večje možnosti, da bo odločitev pravilna in tudi sprejemljivejša. (Zajc 2000a, 128–129).

6.2.1 Načela zakonodajnega odločanja

Iz načel demokratičnega parlamentarizma izhaja, da imajo vsi interesi načeloma enake možnosti, da se predstavijo v predstavniskem telesu, ter da se parlamentarno odločanje ne sme uporabljati za pretvarjanje neke monopolne politične moči v pravo, tako da bi zakonske norme ustrezale zgolj volji prevladujoče politične skupine. Politična modernizacija mora poleg volilnega tekmovanja in pretvarjanja volilne podpore v število mandatov zajeti tudi postopek zakonodajnega odločanja. Zakonodajni postopek je med vsemi postopki odločanja najbolj izdelan in predvidljiv. Izdelan je v poslovnikih, ki si jih parlamenti sami oblikujejo na podlagi ustav. Avtonomni poslovnik, ki ga sprejme parlament, s katerim določa lastno poslovanje in postopek odločanja, štejejo za »malo ustavo«. Zato je za spreminjanje poslovnika praviloma potrebna posebna večina. Sodobni parlamentarni poslovniki določajo zanesljiv in stabilen zakonodajni postopek, ki se ne more spreminjati od primera do primera ali po volji vsakokratne večine v parlamentu. Določajo tudi vloge posameznih udeležencev, poslancev ali poslanskih skupin in tudi vodstva parlamenta (predsednika in njegovega posvetovalnega organa) v posameznih fazah postopka. Zato je postopek v formalnem

smislu predvidljiv. Smotrna ureditev postopka zagotavlja, da so potrebe državljanov in države po zakonodajnem urejanju uresničene čim boljše in čim hitreje (Zajc 2004, 113).

Zakonodajno odločanje je v demokratičnih parlamentarnih državah urejeno po:

- načelu izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov – nobena druga oblast ne more posegati v njegove pristojnosti. Ko predlog katerega koli predlagatelja pride v zakonodajni postopek, postane last parlamenta, ki o njem samostojno odloča. Predlagatelji ne morejo prevzemati nalog, da sami dopolnjujejo predloge zakonov, ki so jih vložili v postopek, četudi v skladu z navodili in smernicami parlamenta. Ustavno sodišče kot ena izmed vej oblasti lahko poseže v zakonodajno voljo tako, da razveljavi neustavne zakone, ne more pa parlamentu določiti, kakšne zakone naj sprejme;
- načelu demokratičnosti – vsi poslanci oz. poslanske skupine imajo enak položaj, enake možnosti sodelovanja v procesu odločanja. To so možnosti zakonodajne iniciative, sodelovanja v razpravi, dopolnjevanje drugih predlogov in končnega glasovanja. Poslanci so neodvisni od kakršnihkoli navodil in zavarovani z imuniteto, kar naj bi prispevalo k iskanju najboljših rešitev. Zagotovljena je kontradiktornost razpravljanja, to je iznašanje najbolj nasprotujočih si argumentov in njihovo preizkušanje v demokratični razpravi;
- načelu javnosti – javna in odprta razprava. Parlament je prizorišče odprtih, javnih razprav o vseh družbenih vprašanjih in praviloma se noben zakon ne sme obravnavati in sprejeti, ne da bi bila javnost obveščena o vseh postopkih in ne da bi imela možnost spremljati zasedanja. Državljeni lahko prisostvujejo zasedanjem parlamenta, posebno vlogo pa imajo tukaj sredstva javnega obveščanja. Načelo javnosti je poudarjeno z javnim glasovanjem poslancev, kar omogoča volivcem spremljati in nadzorovati njihovo delovanje. S tem je zagotovljena preglednost zakonodajnega postopka. Parlamenti lahko na podlagi poslovniških določil le izjemoma sklenejo, da so določena zasedanja ali deli zasedanj zaprti za javnost, ali da se posamezno gradivo obravnava kot zaupno gradivo;
- načelu stopnjevitosti – omogoča, da se o predlogih zakonov razpravlja podrobno in temeljito na več zaporednih obravnavah, kar olajšuje njihovo ocenjevanje z različnih vidikov, tehtanje argumentov in po potrebi njihovo dopolnjevanje. Vsak

predlog gre skozi več branj, kar naj bi zagotovilo večjo kakovost izglasovanega zakona. Za sprejem vsake odločitve pri vsakem posameznem branju je potrebna predpisana večina. Pri tem sodelujejo tudi parlamentarne službe, ki preverjajo skladnost predloženih zakonov s pravnim redom. V posebej določenih primerih (naravne nesreče, obrambni razlogi, ukrepanje zaradi preprečevanja škode ...) je mogoče sprejemati zakone po nujnem oz. skrajšanem postopku, v katerem je mogoče preskočiti eno ali dve fazi (branji);

- načelu racionalnosti – terja smotrno razporeditev zakonodajnega dela parlamenta, smotrno delitev dela med parlamentom in specializiranimi delovnimi telesi za posamezna področja in hkrati dobro povezanost posameznih obravnav zakonskih predlogov ;
- načelu gospodarnosti – zagotavljanje, da v čim krajšem času in s čim bolj smotrno porabo energije poslanci opravijo in končajo zakonodajni postopek;
- načelu doseganja optimalnih rezultatov – zagotavljanje pogojev in odpravljanje ovir za pospeševanje zakonodajnih procesov (posvetovanja in pogajanja med različnimi dejavniki, ki omogočajo minimalna soglasja o vsebinskih in postopkovnih vprašanjih, strokovna svetovanja poslancem, političnim dejavnikom in delovnim telesom). Načelo omogoča odprtost parlamenta za zunanje pobude, komuniciranje med parlamentom in civilno družbo, premagovanje blokad odločanja in odpira pot k sprejemljivim rešitvam;
- načelu zbornega sprejemanja zakonov in drugih aktov – pogoj za njihovo legitimnost. Kompleksnost sprejemanja odločitev nalaga sprejemanje številnih pripravljalnih odločitev posameznikom (predsednik parlamenta) ali ožjim posameznim kolegijskim telesom (delovna telesa, kolegij);
- načelu pisnosti – prispeva k natančnosti izražanja, zmanjšuje nejasnosti in zmanjšuje nesporazume. Zavezuje predlagatelje, da svoje predloge utemeljujejo in druge udeležence v postopku, da na pisne predloge ali stališča odgovorijo. Vsi sprejeti zakoni in drugi akti morajo biti objavljeni v Ur. l. RS in tako dostopni javnosti (Zajc 2000a, 130–133; Zajc 2004, 113–114).

Dobro urejen zakonodajni postopek mora natančno opredeliti in porazdeliti pravice in odgovornosti vseh udeležencev v zakonodajnem postopku, hkrati pa mora vsebovati za vse enake in jasno določene pogoje za vključevanje v proces zakonodajnega odločanja

(roke za pripravo in vlaganje predlogov, obravnavo gradiv, napoved razprav ...). Manifestna legitimnost se tako ustvarja skozi celotni zakonodajni postopek oz. skozi posamezna branja, od dodelitve predloga ustreznemu matičnemu delovnemu telesu do končnega glasovanja, pri čemer se večji del zakonodajnega dela opravi v delovnih telesih. Ta so primernejša za zbiranje informacij in preizkušanje argumentov, za sklepanje kompromisov med poslanskimi skupinami in oblikovanje predlogov končnih odločitev, ki se morajo obravnavati in sprejemati na skupnih zasedanjih. Legitimnost končnih odločitev je torej povezana s strogim spoštovanjem načel in pravil, ki zagotavljajo demokratičnost ob upoštevanju racionalnosti in ekonomičnosti. Samo tako sprejete končne odločitve so tudi obvezujoče za državljane in so jih dolžni spoštovati in se ravnati po njih, tudi če se z njimi ne strinjajo (Zajc 2004, 114).

6.2.2 Pravila zakonodajnega postopka

Na omenjenih načelih so oblikovana pravila zakonodajnega postopka, ki zagotavljajo stabilnost postopka in predvidljivost odločitev. Omogočajo vodenje velikega števila zakonodajnih postopkov hkrati in izpolnjevanje obsežnejših zakonodajnih programov skozi daljše obdobje. Celota pravil omogoča smotrno izrabo energije poslancev in drugih udeležencev in osredotočenje na vsebinsko delo pri pripravi zakonodajnih predlogov. Pravila lahko uresničujejo načela v dobesednem pomenu in v tem primeru zahtevajo večjo strokovnost in doslednost brez izjem ali pa dopuščajo pragmatično prilagajanje zakonodajnega odločanja potrebam hitrega ukrepanja in sprejemanja odločitev. V tem smislu lahko ureditev zakonodajnega postopka omogoča gladko prehajanje predloga skozi posamezna branja, ali pa povzroča, da parlament postaja ozko grlo pri sprejemanju odločitev. V takih primerih pogosto prihaja do precejšnjih odstopanj od predvidenega postopka, izjeme pa postanejo pravilo. Pravila zakonodajnega postopka se delijo na več osnovnih skupin:

- pravila, ki strukturirajo postopek obravnavanja zakona in določajo število branj zakona – pravila, ki določajo posebnosti vsakega branja;
- pravila, ki določajo način delitve dela med delovna telesa in skupna zasedanja ter sestavo in vlogo delovnih teles – pravila sestavljanja delovnih teles, razdeljevanja vodilnih mest v delovnih telesih itd.;

- pravila, ki določajo razporeditev zakonodajnega dela znotraj parlamentarnega leta in meseca ter potreben čas za obravnavo konkretnih predlogov zakonov v posameznem branju – pravila usklajevanja parlamentarnega zakonodajnega dela z zakonodajnim programom vlade, sestavljanja letnih in terminskih programov dela, razpravljanja in potrjevanja predlaganih dnevnih redov;
- pravila, ki omogočajo sodelovanje, udeležbo posameznim upravičencem v zakonodajnem odločanju in določajo posebne pogoje in roke za predlaganje zakonov, prijavljanje k razpravi, vlaganje dopolnil itd.;
- pravila, ki določajo časovno trajanje razprav in odmorov, dolžino in število nastopov posameznih poslancev ob vsakem vprašanju na dnevnem redu, vključno z replikami, način delitve časa za razpravo med posamezne poslanske skupine, pravice poslanskih skupin (zlasti opozicijskih) itd. ;
- pravila, ki veljajo za sprejemanje odločitev ter njihovo potrjevanje ob suspenzivnem vetu – pravila ugotavljanja sklepčnosti, načina glasovanja in večine za sprejemanje odločitev;
- pravila, ki razporejajo pravice in dolžnosti med udeležence v zakonodajnem postopku – pravila porazdelitve moči med udeležence z namenom, da je zakonodajni postopek čim boljše organiziran, povezan in smotrno voden (Zajc 2000a, 133–134).

Spoštovanje temeljnih načel in pravil parlamentarnega zakonodajnega postopka in njihova prilagodljivost pragmatičnim potrebam in zahtevam po hitrem spreminjanju odločitev v sodobnih kompleksnih in dinamičnih družbah sta nujna za urejen postopek, ki omogoča vsebinsko razpravo in hkrati pospešuje obravnavo oz. po najkrajši poti in z najmanjšo porabo sredstev in energije vodi do kakovostnih odločitev. Vendar so za smotrni potek zakonodajnega postopka potrebna tudi nepisana pravila – parlamentarni običaji kot del parlamentarne tradicije in določena rutina zakonodajnega odločanja. Gre za poenoteno razumevanje načel in pravil ter parlamentarno prakso sporazumevanja in odločanja, ki temelji na številnih predhodnih primerih, ki jih pravila niso predvidela ali jih niso predvidela v celoti. Tako so se razvile različne oblike neformalnih posvetovanj koalicije z opozicijo. Na ta način vse strani ugotavljajo

možnosti medsebojnih popuščanj, ki prispevajo k razumevanju nasprotnih stališč in odpravljajo nepotrebne spore. Parlamentarna praksa, ki se gradi na podlagi precedenčnih primerov, ustaljeni običaji in rutina zakonodajnega odločanja pomembno prispevajo k zanesljivosti zakonodajnih postopkov ter k predvidljivemu obnašanju vseh udeležencev. Vsi novi parlamenti sodobnih demokracij so imeli velike težave zaradi pomanjkanja predhodnih primerov in izkušenj njihovih članov (Zajc 2000a, 134–135).

Postopek, ki določa jasna pravila obnašanja udeležencev zakonodajnega postopka, se vendarle do določene mere spreminja v odvisnosti od primerov. Od primera do primera se namreč spreminjajo področja in prioritete zakonodajnega urejanja ter teža problemov, oblikujejo se nova razmerja med pristaši in zagovorniki določenih rešitev, uveljavljajo se nove strategije prepričevanja in popuščanja, menja se način argumentiranja itd. Vsak postopek ima zato posebno dinamiko in intenzivnost razpravljanja in argumentiranja – potek vsakega zakonodajnega postopka je enkraten. V posameznih primerih se lahko spremeni podpora predloga zakona, utegne se celo spremeniti že ugotovljena večina pri končnem glasovanju. Za izvedbo vsakega zakonodajnega postopka so tako potrebni strokovno znanje, politične izkušnje in iznajdljivost. Potrebno je presoditi pomen postopka z vidika družbenih in vsebinskih okoliščin ter z vidika drugih zadev, ki so v postopku. Obvladovati je treba postopkovna pravila in poznati terminske okvire, v katerih se lahko postopek smotrno izvede glede na druge nujne postopke. Predvideti je treba različne možnosti formalnega toka odločanja kakor tudi neformalnega sporazumevanja udeležencev med samim postopkom. Poznati je treba dejanske pristojnosti posameznih udeležencev in presoditi verjetnost, da uporabijo posamezna sredstva, ali jih ne uporabijo. Ugotoviti je potrebno morebitno povezanost primera s prejšnjimi primeri in kakšne informacije so potrebne posameznim udeležencem ter v kakšnem času. Predlagatelji običajno ugotavljajo, kakšne so možnosti za soglasje glede posameznih vprašanj in kakšna je verjetnost preglasovanja, kako je mogoče izrabi postopek za pridobivanje političnih točk in kako utruditi nasprotnike itd. Te informacije postajajo nujni pogoj učinkovitega

sodelovanja v postopku, ki naj vodi do dobrih ali vsaj sprejemljivih rešitev (Zajc 2000a, 135).

Odločitve, sprejete v tako predpisanem postopku, so legitimne in obvezne za vse državljane – država jih lahko uresniči tudi s sredstvi prisile. Pripravljenost sprejeti odločitve pa je odvisna od različnih dejavnikov socializacije, tudi od občutka ljudi, da so demokratično sodelovali pri njihovem oblikovanju, ali od prepričanja, da so odločitve potrebne v skupnem interesu, čeprav ta ni neposredno razviden. Pripravljenost sprejemati odločitve naj bi bila odvisna tudi od zaupanja v legalnost obstoječega družbenega reda (Weber v Zajc 2000a, 135–136). Če sprejete odločitve ne bi bile uresničljive, bi se zmanjšala upravljivost države, kar bi vplivalo na legitimnost celotnega sistema. Zato se v zakonodajnih postopkih skuša ugotoviti možnosti usklajevanja in dosegati čim večje soglasje. Iskanje soglasja nikakor ne omejuje uveljavljanja različnih stališč in nasprotujočih si argumentov. Omejevanje razprave zaradi ustvarjanja navideznega soglasja se pogosto izkaže za kontraproduktivno. Zagotovitev kar največ možnosti za doseganje soglasja je pomembno, saj pri preglasovanju prinaša manjša tveganja odpora pri prizadetih skupinah in omogoča lažje sprejemanje oz. uresničevanje tudi nepriljubljenih odločitev (Zajc 2000a, 135–136).

7 DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

7.1 Razvoj in položaj Državnega zbora v političnem in pravnem sistemu RS

Po prejšnji ustavni ureditvi se je predstavniško telo imenovalo skupščina in se je pomembno razlikovalo od sedanjega predstavniškega telesa. Skupščina je bila v skladu z načelom skupščinske vladavine (enotnosti oblasti) najvišji organ državne oblasti, poleg tega pa tudi organ družbenega samoupravljanja. V skladu s tako zasnovo je bila sestavljena iz Družbenopolitičnega zbora, Zbora združenega dela in Zbora občin. Nobeden od treh zborov republiške skupščine pa ni bil zamišljen kot predstavnik ljudstva kot celote, pač pa so bili v njih zastopani različni najpomembnejši družbeni interesi. Ustavna ureditev ni izhajala iz sistema splošnega političnega predstavništva in političnega pluralizma, pač pa je temeljila na zastopanju in uveljavljanju konkretnih družbenih interesov v skupščini na podlagi ideje o pluralizmu samoupravnih interesov. Temu je ustrezal tudi način oblikovanja zborov, ki so se oblikovali iz različnih družbenih

struktur, in sicer na podlagi delegatskega sistema, ki je nadomestil običajni način volitev predstavniškega telesa (Brezovšek in drugi 2008, 61).

Zadnja slovenska skupščina, ki je temeljila na delegatskem sistemu, je končala svoj mandat 29. marca 1990. Temu so 8. in 22. aprila sledile prve svobodne, večstrankarske, demokratične volitve. Nova slovenska skupščina, izvoljena na demokratičnih volitvah, se je prvič sestala na ustanovitveni seji 7. maja 1990. Opuščeni so bili načelo enotnosti oblasti, delegatski in skupščinski sistem ter samoupravni pluralizem in nadomeščeni z načelom delitve oblasti, parlamentarnim sistemom, neposrednimi volitvami in večstrankarstvom. Spremembe so bile uvedene postopno, tako da so bila v predhodnem obdobju nova načela cepljena kar na staro organizacijsko strukturo. Trodomna republiška skupščina se je ohranila tudi potem, ko se je izvršni svet že preoblikoval v vlado, in je obstajala še celo leto po sprejemu demokratične ustave, do volitev decembra 1992. Za to prehodno obdobje so bili značilni raznovrstni zastoji in medsebojno omejevanje znotraj parlamenta med Zborom občin in Zborom združenega dela, ki so ju obvladovale različne politične sile. Različna večina v treh zborih je bila v mnogočem pogojena z različnim volilnim sistemom vsakega od njih – za volitve je v Družbenopolitični zbor bil uporabljen proporcionalen sistem, v Zbor občin dvokrožni sistem absolutne večine in v Zbor združenega dela enokrožni sistem relativne večine (Ribičič 1996, 31–32).

Izvolitev nove slovenske skupščine aprila 1990 je pomenila velik napredek. Pomenila je približanje politični modernizaciji. Skupščina je prevzela pomembne predstavniške in legitimne naloge, saj je junija 1991 postala parlament samostojne države. Leta 1992 je skupščina v skladu z ustavo sprejela Zakon o volitvah v enodomni državni zbor, ki je temeljil na načelih proporcionalne delitve mandatov. Vendar pa je poleg značilnosti proporcionalnega sistema uvajal tudi nekatere elemente večinskega sistema, zlasti načelo, da je lahko izvoljen le eden od kandidatov v vsaki od 88 volilnih enot (Zajc 2000b, 137). Enodomni Državni zbor se je na podlagi Ustave RS iz leta 1991 prvič konstituiral na seji 23. decembra 1992. Na tej konstitutivni seji je Državni zbor sprejel začasni poslovnik, s kateri je uredil pravila svojega delovanja v prehodnem obdobju. Ta začasna pravila so ostala v veljavi do julija 1993, ko je zbor sprejel poslovnik, s katerim je celovito uredil svoje delovanje. Leta 2002 je sprejel nov poslovnik, ki je prinesel

pomembne spremembe v zakonodajnem postopku, pristojnostih kolegija predsednika Državnega zbora, določanju sestave delovnih teles in imenovanjih. Spremenilo se je tudi načrtovanje dela Državnega zbora.

Kljub temu da je bila na prvih večstrankarskih volitvah izvoljena republiška skupščina institucionalno neprimerna za vlogo sodobnega parlamenta, je vendar zaradi svoje večstrankarske strukture in svojih nalog v veliki meri delovala kot sodoben parlament, čemur se je prilagodila tudi z institucionalnega vidika, kolikor je bilo mogoče v okviru prejšnje ustave. Zaradi tega je ne moremo obravnavati kot ostanek socialistične ureditve (čeprav je to bila po svoji strukturi in temeljni zamisli), temveč kot most med socialistično republiško skupščino in Državnim zborom kot sodobnim parlamentom (Grad 2002, 120–121). S tem ko je nova slovenska ustava dala (pre)velik poudarek Državnemu zboru, je v razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo uvedla nekatere prvine nekdanjega skupščinskega sistema in tako uveljavila model, ki je bližji skupščinskemu parlamentarizmu (Grad 2000, 68). Zato je vlada pogosto postavljena v položaj, ki je v marsičem bližji položaju izvršilnega organa v skupščinskem sistemu kot pa položaju le-tega v parlamentarnem sistemu (Lajh 2001, 59).

Državni zbor je telo kot vsak parlament, ki institucionalizira nasprotja (Zajc 2000a, 6). Po naši ustavni ureditvi (80. člen ustave) je predstavniško in zakonodajno telo in je kot tak kolegijsko telo, sestavljeno iz 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice s tajnim glasovanjem. Število članov Državnega zbora je v primerjavi z drugimi parlamenti razmeroma majhno in povzroča težave pri opravljanju funkcij. Predlogi o večjem številu poslancev, tudi ob možni razpustitvi Državnega sveta, se gibljejo v smeri od 92 do 120 poslancev. V Državnem zboru so predstavljeni državljani Slovenije, ne glede na njihove posebne interese in njihov siceršnji družbeni položaj in vlogo, kajti poslanci tega zbora se volijo na podlagi splošne volilne pravice, ter je predstavniško telo, kjer se prek izvoljenih predstavnikov ljudstva izraža suverenost ljudstva (Brezovšek in drugi 2008, 62).

7.2 Pristojnosti (funkcije) Državnega zbora Republike Slovenije

Poleg predstavniške funkcije pa kot organ državne oblasti opravlja več funkcij, ki jih v grobem lahko razdelimo na zakonodajno, volilno in nadzorno. V tem okviru in na podlagi svojih pristojnosti je pooblaščen za sprejemanje različnih odločitev, ki pa niso zgolj pravne, zlasti ko gre za določanje politik na različnih področjih družbenega življenja. Poleg odločevalskih funkcij so to tudi funkcije ustvarjanja legitimnosti ter rekrutiranje, socializacija in izobraževanje (Brezovšek in drugi 2008, 65).

Pristojnosti Državnega zbora so določene v poslovniku, razdeljene so v dve veliki skupini :

- v prvo spadajo pristojnosti, v katerih zbor sprejema v glavnem vsebinske odločitve ;
- v drugi pa gre za postavljanje določenih oseb na pomembne politične in javne funkcije.

V naši ustavni ureditvi zakonodajno funkcijo v celoti opravlja Državni zbor, ki v okviru zakonodajne funkcije sprejema: Ustavo RS (jo razglašča in odloča o njenih spremembah), zakone, državni proračun, rebalans, spremembe in zaključni račun državnega proračuna, nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe, Poslovnik Državnega zbora – svoj poslovnik (samoorganiziranje), odloke, resolucije, deklaracije, nacionalne programe, priporočila in sklepe, uradna prečiščena besedila zakonov in avtentične razlage zakonov, odreja parlamentarno preiskavo in sprejema poslovnik o parlamentarni preiskavi, obravnava zadeve EU, zavzema stališča do sprememb pogodb, na katerih temelji EU, sprejema stališča o političnih usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU v skladu z ustavo, zakonom in poslovnikom, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum. Državni zbor za sprejem zakona ne potrebuje posebne ustavne podlage, ker je ta dana že v njegovem ustavnem položaju, na podlagi katerega je edini nosilec zakonodajne funkcije. Pri opravljanju zakonodajne funkcije pa Državni zbor ni povsem samostojen in neodvisen, saj lahko Državni svet zahteva, da Državni zbor ponovno odloča o zakonu, ki ga je že sprejel. Državni zbor lahko ponovno sprejme tak zakon, vendar z večino vseh poslancev, takšna odločitev pa je dokončna. Na zakonodajno funkcijo Državnega zbora ima neposreden vpliv referendum in ljudska iniciativa (Brezovšek in drugi 2008, 66; Kaučič in Grad 2007, 189).

V okviru volilne funkcije Državni zbor voli, imenuje in razrešuje: predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike Državnega zbora, generalnega sekretarja Državnega zbora, predsednike in podpredsednike delovnih teles Državnega zbora, sodnike Ustavnega sodišča, sodnike in pet članov Sodnega sveta, guvernerja centralne banke, člane Računskega sodišča, varuha človekovih pravic, druge nosilce javnih funkcij, za katere tako določa zakon. Večino teh funkcionarjev voli Državni zbor na predlog predsednika republike, v sodobnih parlamentih pa je bolj običajno, da večino nosilcev teh funkcij imenuje šef države na predlog vlade, bodisi sam bodisi v sodelovanju s parlamentom, kar pa je redko (Brezovšek in drugi 2008, 66; Kaučič in Grad 2007, 189). Državni zbor ima precej več volilnih funkcij kot drugi sodobni parlamenti, kar po vsej verjetnosti izvira iz tradicije prejšnjega skupščinskega sistema (Grad 2000 182 ; Lukšič 2001,16). Prav za skupščinski sistem je značilno, da je vsa oblast osredotočena v zakonodajni organ, ki odloča o vsem in iz katerega izhajajo vsi ostali nosilci državnih funkcij. Tako poudarjena volilna funkcija posega že v sfero izvršilne oblasti, zapleta pa tudi razmerje Državni zbor – Vlada. Takšen pomislek, ki govori tudi o preobremenjenosti Državnega zbora, bi bil mogoč še pri vrsti drugih pristojnosti, ko Državni zbor daje soglasje k aktom javnih zavodov, agencij, fundacij itd. (Brezovšek in drugi 2008, 66).

V okviru nadzorne funkcije Državni zbor: odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi, odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred Ustavnim sodiščem, postavlja poslanska vprašanja in pobude predsedniku vlade, ministrom in generalnemu sekretarju Vlade RS. V okviru nadzorstvene funkcije Državnega zbora ločimo funkcijo političnega nadzora, to je nadzora nad delovanjem izvršilne oblasti, ter funkcijo splošnega družbenega nadzora, ki jo izvaja zlasti prek parlamentarne preiskave, lahko pa tudi s sprejemanjem različnih neobveznih aktov (deklaracije, stališča, sklepi in podobno). Poleg tega je pomembna tudi pristojnost Državnega zbora, da odloča o razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter uporabi obrambnih sil. Državni zbor tudi verificira mandate poslancev in odloča o imuniteti ne samo poslancev, pač pa tudi sodnikov Ustavnega sodišča. Odloča tudi o svojem delu in poslovanju, ki ga ureja s poslovnikom (Brezovšek in drugi 2008, 66–67; Kaučič in Grad 2007, 189).

Zajc (2004) navaja osem funkcij sodobnega parlamenta: ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov, zakonodajna funkcija, funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna, 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 (Zajc 2004, 104–238). Dobro opravljanje teh funkcij pomeni, da je parlament dobro organiziran in stabilno voden. To pa je nujen pogoj za učinkovit parlament z močno javno podporo.

7.3 Delovanje in odločanje Državnega zbora RS

Na podlagi ustave in poslovnika Državni zbor opravlja svoje delo na zasedanjih (spomladansko in jesensko) in na sejah (delo znotraj zasedanj). Seje sklicuje predsednik Državnega zbora in potekajo na določene dneve v mesecu. Poslovnik loči redne in izredne seje Državnega zbora. Redne so praviloma v zadnjih sedmih delovnih dneh v mesecu, izredne pa, kadar je potrebno, praviloma v času rednega zasedanja, lahko pa tudi zunaj tega. Redne seje sklicuje predsednik Državnega zbora v skladu s programom dela Državnega zbora, po sklepu Državnega zbora, po dogovoru na kolegiju ali na predlog vlade. Predsednik pa ima po ustavi pravico sklicati tudi izredno sejo, kar stori na predlog vlade ali po sklepu kolegija, mora pa to storiti na zahtevo četrtine poslancev Državnega zbora ali predsednika republike, če je to nujno potrebno (Kaučič in Grad 2007, 190).

Državni zbor lahko sprejema odločitve le, če je na seji navzoča večina poslancev – če je zagotovljena sklepčnost. Svoje odločitve sprejema z večino opredeljenih glasov, ki so dani za odločitev, pri čemer se ne upoštevajo poslanci, ki so se glasovanja vzdržali. To velja za vse primere, razen kadar je z ustavo ali z zakonom za posamične odločitve določena zahtevnejša večina (Ustava RS, 86. čl.). Za nekatere odločitve je določena drugačna večina, in sicer :

- absolutna navadna večina – večina glasov vseh poslancev (volitve predsednika vlade, ponovno odločanje o sprejemu zakona, na katerega je Državni svet dal veto);

- relativna kvalificirana večina – dve tretjini glasov navzočih poslancev (Poslovnik Državnega zbora, Zakon o referendumu);
- absolutna kvalificirana večina – dve tretjini glasov vseh poslancev (Zakon o volitvah v Državni zbor, akt o spremembi ustave) (Kaučič in Grad 2007, 190–191; Brezovšek in drugi 2008, 72).

Ustava ne določa načina glasovanja v Državnem zboru, temveč ga urejajo Poslovnik Državnega zbora ter nekateri zakoni. Po poslovniku je glasovanje v Državnem zboru praviloma javno, in sicer na tri oz. štiri načine: z uporabo glasovalne naprave, z vzdigovanjem rok, s poimenskim izrekanjem in pri nekaterih odločitvah se glasuje tajno. Tajno se glasuje le pri nekaterih volitvah (predsednika vlade, predsednika in podpredsednike Državnega zbora) in na predlog predlagatelja ali poslanske skupine o nekaterih občutljivejših odločitvah, kot so na primer odločitve o ustavni obtožbi predsednika republike, predsednika vlade ali ministra. Pri tajnem glasovanju se glasuje po posebej določenem volilnem postopku z glasovnicami in z uporabo glasovalne skrinjice ter na način, ki zagotavlja tajnost glasovanja. Po poslovniku iz leta 2002 je prišlo do časovnih omejitev razprav poslancev na sejah Državnega zbora. Čas za razpravo posameznega poslanca in povabljenega udeleženca ne sme biti krajši od pet minut, za poslansko skupino pa ne krajši od deset minut. Poslanske skupine lahko spodbijajo za razpravo določen čas z zahtevo, da se čas za razpravo posamezne poslanske skupine določi tako, da se število članov skupine pomnoži s časom trajanja razprave poslancev. Tako dobljeni skupni čas ne more biti krajši od 20 minut in daljši od 90 minut, posamezna poslanska skupina pa ga lahko uveljavi pri največ petih točkah dnevnega reda. Za razpravo o proračunskih aktih ali pri interpelaciji je ta čas podvojen. Poslanska skupina mora svojo zahtevo v času razprave vložiti že na seji kolegija, na kateri odločajo o časovnem načrtu plenarne seje. Dovoljenih je tudi nekaj izjem. Državni zbor lahko na predlog predsedujočega ali poslanca odloči, da sme posamezni poslanec o istem vprašanju razpravljati le enkrat. Časovno je omejena tudi obrazložitev glasu pred odločanjem. Poslanske skupine imajo na voljo največ po tri, poslanci pa po dve minuti. Novi poslovnik dovoljuje obstrukcijo, ki jo mora vodja poslanske skupine

napovedati in navesti razloge za umik poslancev iz dvorane. Dovoljena so triminutna postopkovna vprašanja, ki imajo prednost (Brezovšek in drugi 2008, 71–72).

7.4 Vodstvo Državnega zbora – kolegij in poslanske skupine

Parlament običajno vodi in predstavlja predsednik parlamenta. Ustava RS določa, da ima Državni zbor predsednika, ki ga izvoli tajno z večino glasov vseh poslancev. Položaj, pristojnosti in volitve predsednika Državnega zbora so podrobno določeni v Poslovniku Državnega zbora. V vsakem primeru mora biti izvoljen izmed poslancev in je praviloma individualen organ, čeprav je tudi vodja parlamentarnega predsedstva. Temeljna pristojnost predsednika Državnega zbora je, da predstavlja Državni zbor in vodi njegovo delo (za svoje delo odgovarja Državnemu zboru). Predstavljanje Državnega zbora pomeni skrb za uresničevanje z ustavo določenih razmerij med Državnim svetom, predsednikom države, vlado in drugimi državnimi organi. Pri vodenju dela Državnega zbora predsednik predvsem sklicuje in vodi seje Državnega zbora, skrbi za izvajanje njegovega poslovnika ter ima s tem v zvezi še vrsto drugih nalog. Državni zbor ima tudi tri podpredsednike (eden je iz največje opozicijske poslanske skupine). Predsednik Državnega zbora kot podpredsedniki so lahko razrešeni, če Državni zbor ni zadovoljen z njihovim delom (Brezovšek in drugi 2008, 67).

Kolegij predsednika Državnega zbora je posvetovalno telo predsednika Državnega zbora, ki ga sestavljajo predsednik, podpredsedniki, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. Odločitev kolegija je sprejeta, če jo podprejo vodje tistih poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev v Državnem zboru. Vendar pa v primeru, da odločitvi kolegija v petih dneh po sprejetju pisno nasprotuje najmanj 1/5 poslancev, o odločitvi kolegija dokončno odloči Državni zbor brez razprave in obrazložitve glasu. Vendar pa to ni možno glede odločitve o času trajanja plenarnih zasedanj in obravnavanja posameznih točk dnevnega reda, pa tudi ne pri odločitvah o času trajanja razprav posameznih poslancev oz. poslanskih skupin. Kolegij predsednika odloča o času trajanja seje, o času obravnavanja posameznih točk dnevnega reda, o času trajanja razprav, sprejme program dela Državnega zbora za posamezno leto ter terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev, in o nekaterih drugih vprašanjih. Odloča o tem, koliko mest bo v delovnih telesih pripadalo posamezni poslanski skupini ter kateri izmed poslanskih skupin bodo pripadala

vodstvena mesta posameznega delovnega telesa. Vrstni red obravnavanja zakonov pa ne določa kolegij, prednost ima zakon, ki je bil prvi vložen, kot drugi pa pride na vrsto vladni zakon (predlog). Kolegij lahko odloča o predlogu za sprejem zakona po nujnem postopku (razen če predsednik vlade nanj veže vprašanje zaupnice), o predlogu za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku, o predlogu, da se opravi predhodna obravnavo zakona, in podobno. Nekatero od teh zadev so bile prej v domeni Državnega zbora (Brezovšek in drugi 2008, 67–68).

Čeprav so poslanci predstavniki vsega ljudstva, vendarle v sodobnih parlamentih igrajo odločilno vlogo politične stranke, ki so običajno organizirane znotraj parlamenta v poslanskih skupinah. Poslanske skupine imajo pomembno vlogo pri delovanju Državnega zbora, saj vodje poslanskih skupin sodelujejo v Kolegiju predsednika Državnega zbora pri organizaciji dela Državnega zbora in pri odločanju o vprašanjih iz pristojnosti kolegija. Poslanske skupine sodelujejo pri vlaganju amandmajev k predloženemu besedilu predloga zakona. V poslanskih skupinah se obravnavajo zadeve, o katerih se odloča v parlamentu, zavzame stališča o njih, daje usmeritve poslancem za glasovanje itd. Pri oblikovanju vlade se mora predsednik republike posvetovati z vodji poslanskih skupin, o kandidatih v drugem krogu volitev predsednika vlade pa lahko same predlagajo kandidate za predsednika vlade (bodisi deset poslancev). Poslanske skupine sestavljajo poslanci iz iste stranke, vsak poslanec je lahko član ene poslanske skupine. Poslovnik Državnega zbora posebej poudarja pravico poslancev, ki so bili izvoljeni z iste kandidatne liste (iste stranke), da se povezujejo v poslanske skupine. Poslanci se lahko tej pravici tudi odpovedo, vendar se s tem odrečejo vrsti pravic za sodelovanje v Državnem zboru. Vsaka stranka lahko ustanovi samo eno poslansko skupino. Poslansko skupino pa lahko ustanovijo najmanj trije poslanci. Poslanca narodnih skupnosti nista vključena v nobeno poslansko skupino, temveč imata zaradi svojega posebnega položaja v Državnem zboru položaj poslanske skupine. Vprašanje je, ali imata praviloma skupen interes in ali nista privilegirana v primerjavi z drugimi poslanskimi skupinami (Brezovšek in drugi 2008, 68; Kaučič in Grad 2007, 192–193).

7.5 Delovna telesa Državnega zbora (komisije in odbori)

Delovna telesa so posebni organi Državnega zbora, ki jih sestavljajo poslanci tako, da pride do izraza politična, strankarska sestava parlamenta. Omogočajo lažje in bolj pretehtano odločanje v parlamentu tako, da spremljajo stanje na posameznih področjih, pripravljajo odločitve o politiki na teh področjih, oblikujejo stališča do posameznih vprašanj in obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov Državnega zbora. Delovna telesa so odbori in komisije; odbori so praviloma stalni in ustanovljeni za enaka področja, za katera so ustanovljena v vladi ministrstva, komisije pa opravljajo nekatere posebne naloge, predvsem na področju volilne in nadzorne funkcije Državnega zbora. Funkcije delovnih teles so: specializacija, pridobivanje pogajalskih koristi, pridobivanje informacij, medstrankarsko usklajevanje, izobraževanje in socializacija, oblikovanje politik in podobno (Brezovšek in drugi 2008, 68).

Novi poslovnik (2002) daje večjo odgovornost in pristojnost delovnim telesom. Novosti se nanašajo zlasti na matičnost delovnih teles. Matično delovno telo določi za posamezni akt predsednik parlamenta, tako kot po starem poslovniku, po novem pa mora biti matično telo seznanjeno tudi z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovijo državljani. Matičnost ne izključuje drugih delovnih teles, saj ta lahko določen predlog zakona obravnavajo kot zainteresirano delovno telo. Obravnava poročil, ki so Državnemu zboru posredovana na podlagi zakonov in drugih predpisov, se opravi le na matičnem delovnem telesu, razen če matično delovno telo ne predlaga obravnave na seji Državnega zbora. Prav tako imajo delovna telesa velik pomen pri uveljavljanju »trajnega in učinkovitega nadzora, saj so specializirana za posamezna področja in imajo posebne odgovornost« (Zajc v Brezovšek in drugi 2008, 69). Stabilnost delovanja Državnega zbora je povezana tudi s kontinuiteto v sestavi delovnih teles, ki so ustanovljena zaradi boljše organiziranosti in nadzora nad izvršilno oblastjo, tako da čim bolj pokrivajo delovanje vlade. Kontinuiteta dela poslancev v delovnih telesih pa je nizka, saj je v povprečju le 20 % poslancev iz mandata 2000–2004 delovalo v istih ali podobnih delovnih telesih tudi v mandatu 2004–2008. Ponovna izvoljenost slovenskih parlamentarcev je namreč dokaj nizka – v sklicu 2008–2012 je ponovno izvoljenih 41 poslancev. V mandatu 2004–2008 je bilo ponovno izvoljenih 48 poslancev, v mandatu 2000–2004 49 poslancev, v obdobju 1996–2000 pa le 34

poslancev. V vsakem novem sklicu je tako veliko neizkušenih predstavnikov ljudstva, ki so brez potrebnega institucionalnega znanja. Naslednji problem, s katerim se sooča slovenski parlament, je obremenjenost poslancev. Pri nas je koeficient obremenjenosti s članstvom v delovnih telesih okoli 3,3, torej povprečni predstavnik ljudstva sedi v več kot treh odborih, kar ni primerljivo z evropskimi standardi. Državni zbor ima zato probleme s preobremenjenostjo ter kadrovsko in posledično delovno kontinuiteto, kar se pozna pri njegovi učinkovitosti (Brezovšek in drugi 2008, 69–71).

7.6 Značilnosti, posebnosti in problematika naše aktualne ustavne ureditve

Položaj in vloga nosilca zakonodajne oblasti v Sloveniji sta v novi ustavni ureditvi bistveno drugačna kot v prejšnji in izhajata iz enakih izhodišč kot ureditev večine sodobnih parlamentov. V primerjavi s prejšnjo skupščino ima Državni zbor RS kot zakonodajno telo položaj splošno predstavniškega telesa in izhaja iz načela, da je predstavniško telo predstavnik vseh državljanov (ne glede na njihove posebne interese in njihov siceršnji družbeni položaj in vlogo). Zastopanje posebnih družbenih interesov je v novi ureditvi zagotovljeno v Državnem svetu RS. Izhodišče za slovensko ustavno ureditev organizacije oblasti je bil model parlamentarnega sistema, ki pa se je v največji meri zgledoval po posebnostih nemške ureditve. Vendar pa ustavodajalec ni slepo sledil nemškemu modelu, temveč ga je že spočetka predelal za naše potrebe in rabo – v veliki meri tudi pod vplivom zgodovinskega trenutka (Grad 2007, 36; Brezovšek in drugi 2008, 61).

7.6.1 Razmerje Državni zbor – Vlada RS oz. razmerje zakonodajna – izvršilna oblast

V parlamentarnem sistemu je sodelovanje med vlado in parlamentom zelo intenzivno in raznovrstno. Razmerje med Državnim zborom in vlado v naši ureditvi je pogojeno z značilnostmi parlamentarnega sistema, čeprav v marsičem od tega odstopa – v smeri skupščinskega sistema, kar je v nasprotju z ustavnim načelom delitve oblasti. Delno je to storila že ustava, v še večji meri pa zakoni in Poslovnik Državnega zbora. Posredno slabita položaj vlade ustavna in zakonska ureditev, ki vrsto pristojnosti, ki jih ima običajno vlada do drugih državnih organov (glede nadzorstva, imenovanja) daje Državnemu zboru. Same pristojnosti med organoma niso dovolj jasno razmejene in zato politična odgovornost ni dovolj razvidna. Preveč pristojnosti pa Državni zbor tudi ovira v delovanju, saj mu otežuje izvajanje njegovih dveh najpomembnejših funkcij:

zakonodajne in nadzorne funkcije. Zakon o vladi določa, da mora vlada in vsak minister odgovarjati na poslanska vprašanja in zavzeti stališča do pobud in predlogov Državnega zbora in posameznih poslancev. Vlada mora sodelovati pri delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles pri sprejemanju zakonov ali drugih predpisov, ki jih sama predlaga. Ima pa pravico dati mnenje k vsakemu zakonu ali drugemu aktu, ki ga ni sama predlagala. Poslovník Državnega zbora določa, da vlado v Državnem zboru predstavljajo predsednik vlade in ministri (Grad 2002, 146–147; Kaučič in Grad 2007, 197–198).

Že z zgleđovanjem po nemškem modelu parlamentarnega sistema se je slovenska inačica parlamentarnega sistema oddaljila od klasičnega parlamentarnega modela, vendar pa ni ostalo samo pri tem, uvedenih je bilo še nekaj posebnosti v isti smeri. Predvsem je za razliko od nemškega modela oblikovanje vlade v celoti v rokah Državnega zbora, kajti predsednik RS nima (razen predlaganja kandidata za predsednika vlade) na to nobenega vpliva. V nemškem modelu namreč izvoljeni šef vlade predlaga ministre v imenovanje šefu države. V naši ureditvi jih mora predložiti v imenovanje Državnemu zboru (Ustava RS, 112. čl.), kar pomeni mnogo pomembnejši odmik od klasičnega parlamentarnega sistema kot v nemškem primeru. To našo ureditev približuje skupščinskemu sistemu, v katerem praviloma samo parlament oblikuje organ, ki opravlja izvršilno funkcijo. S tem se slabi in zamegljuje ustavno določeno načelo delitve oblasti. S praktičnega vidika pa je najbolj problematično to, da v naši ureditvi lahko pride do tega, da velik del ministrskih mest ni zasedenih, kar nujno otežuje ali celo onemogoča delo vlade. V skrajnem primeru pa se lahko zgodi to, da vlada sploh ni oblikovana, kar v parlamentarnem sistemu praviloma pripelje do razpusta parlamenta. V naši ureditvi pa to ni možno, ker osnovni ustavni model ni prirejen imenovanju ministrov po Državnemu zboru. Položaj ključnih akterjev parlamentarnega sistema (parlamenta, vlade in šefa države) mora biti ustavno urejen tako, da zagotavlja normalno delovanje parlamentarnega sistema, sicer prihaja do funkcionalnih motenj. V naši ureditvi pa je zakonodajna veja oblasti ustavno gledano močnejša od izvršilne veje oblasti, kar je v nasprotju z načelom delitve oblasti in ne omogoča dovolj učinkovitega delovanja izvršilne veje oblasti, kar pa je ključnega pomena za učinkovito delovanje države (Grad 2007, 36–37).

Normalno delovanje mehanizma parlamentarnega sistema najbolj moti ločena postavitve predsednika vlade in ministrov, ki lahko pripelje do tega, da se vlada ne oblikuje, v vsakem primeru pa, da na njeno oblikovanje nima bistvenega vpliva predsednik vlade, ki vodi delo vlade in zanj tudi odgovarja. Sistemsko pomeni sedanja ureditev, da imata šef vlade in vlada, ki v parlamentarnem sistemu vedno pomenita celoto, povsem ločen način postavitve, zaradi česar lahko pripadata celo različnima parlamentarnima večinama. Slabitev položaja šefa vlade z imenovanjem ministrov po Državnem zboru, kot je urejeno sedaj, je nesmiselna in škodljiva. Prevzeti je potrebno postavitve oz. imenovanje ministrov po šefu vlade. Potrebno je premisliti o tem, kako se je obnesel dosedanji ustavni model in kaj bi drugačen pomenil za demokratičnost, stabilnost in učinkovitost državne oblasti v Sloveniji. Imenovanje ministrov v parlamentu ima torej več načelnih in praktičnih slabosti. To ne pomeni samo, da šef države nima več vpliva na imenovanje ministrov (čeprav je ta samo formalen), temveč tudi ruši normalna razmerja znotraj vlade, zlasti razmerja med šefom vlade in ministri. Taka ureditev omogoča pretiran vpliv parlamenta na personalno zasedbo vlade, kar mandatarju oz. izvoljenemu šefu vlade onemogoča (otežuje) sestaviti vladno ekipo po lastni volji in izbiri. V taki ureditvi so zaradi svojega imenovanja in razrešitve ministri posamično odgovorni parlamentu, kar je v nasprotju s sodobno zasnovo vlade, v kateri ministri odgovarjajo šefu vlade, ki jih lahko vsak hip zamenja, vlada pa odgovarja parlamentu kot celota. V naši ureditvi pa imajo nasprotno ministri relativno samostojen položaj nasproti predsedniku vlade in so bistveno bolj odvisni od Državnega zbora kot od predsednika vlade (Grad 2007, 37–38).

Ker naša ustavna ureditev temelji na načelih parlamentarnega načela, so že na ustavni ravni vzpostavljeni temeljni mehanizmi odgovornosti vlade Državnemu zboru. Odgovornost vlade je v naši ustavi dokaj podrobno opredeljena, bolj kot je to običajno v drugih ustavnih ureditvah. Vsa ureditev odgovornosti vlade Državnemu zboru jasno kaže na namen ustavodajalca, da vzpostavi sistem, ki naj bi čim bolj okrepil stabilnost vlade. Tako je po nemškem vzoru v naši ustavni ureditvi prevzet sistem konstruktivne nezaupnice, vendar z nekaterimi pomembnimi odstopi. V ustavi je sicer sprejeta temeljna zamisel, po kateri se lahko nezaupnica vladi izreče samo tako, da Državni zbor z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade (Ustava RS, 116. čl.). Ta

zamisel v nemški ureditvi zagotavlja stabilnost izvršilne oblasti, kajti z izvolitvijo novega kanclerja je praktično že oblikovana nova vlada. Pri nas pa ni tako, ker mora Državni zbor še imenovati ministre. Če se to zaplete, lahko pride do položaja, ko imamo sicer novega predsednika vlade, ne pa tudi nove vlade, kar lahko v končni posledici privede tudi do razpusta Državnega zbora. Imenovanje ministrov je tako povečalo vpliv strankarske strukture v parlamentu na uresničevanje odgovornosti vlade parlamentu, torej na delovanje pomembnega ustavnega instituta nezaupnice. Ali bo do dejanskega imenovanja ministrov v Državnem zboru prišlo, je tako odvisno od trdnosti koalicijskih razmerij in discipliniranosti poslancev koalicijskih strank, kar pomeni, da so tudi po izvolitvi možni veliki zapleti pri oblikovanju vlade in da se lahko zgodi, da do nje sploh ne pride. To pa praktično izničuje idejo konstruktivne nezaupnice – to velja tudi glede zaupnice in glede interpelacije, kadar ta privede do glasovanja o nezaupnici vlade (Grad 2007, 38–39).

Tako razmerje med parlamentom in vlado ruši razmerja, kakršna bi morala obstajati na podlagi načela delitve oblasti med zakonodajno in izvršilno vejo. To se kaže zlasti na kadrovske področju, saj Državni zbor opravlja neprimerno več volitev in imenovanj kot drugi parlamenti v parlamentarnem sistemu. Te naloge po nepotrebnem bremenijo Državni zbor in otežujejo izvajanje njegovih funkcij. Še posebej je to občutljivo pri oblikovanju vlade, saj ustavno določeno imenovanje ministrov po Državnem zboru onemogoča ne samo oblikovanje vsakokratne vlade, temveč tudi dolgoročno oblikovanje normalnih razmerij med Državnim zborom in vlado, ki bi moralo omogočati dovolj prostora za učinkovito delovanje vlade in dovolj prostora za nadzorstvo Državnega zbora nad njenim delom (Grad 2002, 147).

Posledica takega stanja je, da nekateri temeljni postulati parlamentarnega sistema niso uresničeni na primerni ravni, kar zlasti velja za enakopravnost obeh vej oblasti. V naši ureditvi se namreč instrumenti, ki zagotavljajo enakopravnost obeh vej oblasti, ne morejo uveljavljati v zadostni meri, kar še posebej velja za institut nezaupnice in zaupnice. Taka ureditev zato ne omogoča zadostne samostojnosti, pa tudi ne homogenosti in učinkovitosti vlade kot nosilca izvršilne funkcije in vrha državne uprave. Z vsem tem je zabrisano tudi načelo delitve oblasti, ki je v ustavi določeno kot eno temeljnih načel državne ureditve RS, zlasti enakopravnost zakonodajne in izvršilne

oblasti. Nekatere naše posebnosti, zlasti imenovanje ministrov v Državnem zboru, tako v določeni meri izničujeta osnovno idejo nemškega modela, ki je bila tudi izhodišče za našo ureditev, stabilnost vlade, institut nezaupnice in zaupnice. Veliko število političnih strank v Državnem zboru in potreba po večstrankarskem koalicijskem oblikovanju vlade vse to še poudarja (Grad 2000, 68–69).

8 POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE

Za delo Državnega zbora in njegovo zakonodajno aktivnost je zelo pomemben njegov poslovnik. Pravica Državnega zbora, da sam sprejema svoj poslovnik, je določena v ustavi (94. člen), ki predpisuje, da se poslovnik sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, z večino, ki je zahtevnejša od večine, potrebne za sprejem večine zakonov. V našem sistemu je tako Poslovniku Državnega zbora dana večja teža kot večini zakonov. Poleg poslovnika se lahko način dela in organizacija dela Državnega zbora ureja tudi z odloki o ustanovitvi delovnih teles in s poslovniki delovnih teles (Kaučič in Grad 2007, 189–190).

Ustava ureja položaj Državnega zbora na splošen način, tako, da mu daje ustrezna ustavna jamstva za njegov položaj ter zagotavlja demokratičnost njegovega delovanja. Vprašanja avtonomije, ki jo uživa Državni zbor, pa ureja Poslovnik Državnega zbora in le manjši del je urejen v zakonih, ki pa jih sprejema Državni zbor sam. V naši ustavni ureditvi opravlja zakonodajno funkcijo Državni zbor, ki ima edini pravico sprejemati zakone. Ustava tega posebej ne določa, ker to ni potrebno, saj je zakonodajna pristojnost temeljna funkcija predstavniškega telesa. Zakonodajno pristojnost Državnega zbora določa ustava implicitno, ko določa, s kakšno večino se sprejemajo zakoni in druge odločitve Državnega zbora. Poslovnik ni pomemben samo za delovanje Državnega zbora, temveč je tudi pomemben kot pravni vir. Njegov politični pomen se kaže v določanju pravil, po katerih se morajo ravnati politične stranke in drugi politični subjekti pri svojem delovanju, ki se uresničuje prek predstavniškega telesa. Končno pa je poslovnik izredno pomemben za demokratičnost političnega življenja, zlasti zato, ker določa razmerje med parlamentarno večino in opozicijo. V državi, ki nima demokratične tradicije, utegne biti to še posebej pomembno za njen demokratični razvoj (Grad 2002, 126–132).

Poslovnik Državnega zbora se od poslovnikov drugih organov razlikuje tudi po tem, da mnoga vprašanja delovanja teh organov urejajo zakoni, medtem ko zakona o Državnem zboru ni. Ustava izrecno omenja drugačno večino za sprejemanje nekaterih zakonov in drugih odločitev, kot jo sicer določa v 86. členu. Vse drugo naj bi urejal Poslovnik Državnega zbora. Praksa pri tem ni dosledna, kajti pogosto je enostavneje z zakonom, ki ureja neko področje, urediti tudi kakšno področje glede dela in poslovanja Državnega zbora kot pa zaradi tega spreminjati oz. dopolnjevati poslovnik. Za delo sodobnih parlamentov so nadvse pomembni tudi parlamentarni običaji, ki jih lahko uvrstimo v okvir ustavnih običajev. Ustavni in parlamentarni običaji za svoj nastanek terjajo daljši čas, tako da Državni zbor zaradi diskontinuitete s prejšnjo ureditvijo ni imel dovolj časa za njihov nastanek in razvoj. Vendar se v delovanju Državnega zbora že kažejo obrisi nekaterih parlamentarnih običajev (Grad 2000, 149–150).

8.1 Pomen poznavanja in razumevanja Poslovnika Državnega zbora za zakonodajni postopek in za delovanje poslancev

Poslanci morajo poslovniške določbe dobro poznati in jih razumeti ter jih uporabljati v duhu zdravega razuma. Uspešnejši pri uveljavljanju interesov in svojih predlogov v procesu razpravljanja in odločanja so tako poslanci, ki dobro poznajo poslovniške določbe in običaje. Napačno razumevanje poslovniških načel oz. premalo odgovoren odnos poslancev do njihovega doslednega izvajanja se izkazuje pri spoštovanju določb o vrsti zakonodajnega postopka. Tako so v vseh mandatnih obdobjih poslanci preveč zakonov sprejeli po izjemnih – skrajšanih, nujnih oz. hitrih postopkih kot po rednem zakonodajnem postopku, ki edini zagotavlja vsebinsko pretehtano in dorečeno zakonodajo. Pogoj za kvalitetno zakonodajo je spoštovanje rednega zakonodajnega postopka, ki zagotavlja poglobljeno in pretehtano odločanje o zakonski vsebini. Poslovniško določen zakonodajni postopek je sicer težko izvajati, vendar je res, da je bilo v času veljavnosti poslovnika iz leta 1993 število hitrih zakonodajnih postopkov preveliko oz. da so bili poslovniški pogoji za takšen postopek prepogosto zlorabljeni. Toda tudi po spremembah poslovniško določenega zakonodajnega postopka v letu 2002, ki je omejil možnost sprejemanja zakonov po nujnem (prej hitrem) postopku, je bil institut nujnega postopka prevečkrat zlorabljen. Predlagatelj nujnih postopkov je po novem poslovniku lahko samo vlada (Igličar 2007b, 106–107; Igličar 2007c, 300).

Poslovnik zakonodajnega organa je akt, ki detajlira in operacionalizira ustavne norme. Pri tem je dan poslovniku širok manevrski prostor za interpretacijo ustavnih kategorij in načel organizacijske strukture vrhovnih državnih organov. Pred oblikovanjem in sprejemanjem poslovnika je treba dojeti ter razložiti ustavne norme, saj razumevanje ustave potem na določen način usmerja vsebino poslovniških in zakonskih členov. Ustavna izhodišča so posebej pomembna v tistem delu poslovnika, ki določa postopek sprejemanja zakonov. V poslovniških določbah za sprejem zakona so zajeta ravnanja poslancev, ki jih morajo opraviti, da predlog neke pravne ureditve dobi naravo zakona. Poslovnik Državnega zbora RS je specifični akt »sui generis« in zajema ustavno, zakonsko in podzakonsko vsebino. V številnih svojih določbah je poslovnik vir ustavnega prava. To velja še posebej za poslovniška pravila glede zakonodajnega postopka, pa tudi za člene, ki opredeljujejo javnost dela parlamenta ali pravice in dolžnosti poslancev. Pri določanju zakonodajnega postopka je slovenska ustava na poslovnik Državnega zbora prenesla celo pooblastilo, da lahko spreminja faze tega postopka, kar je ustavnopravna vsebina. Ustava je namreč tudi neke vrste program zakonodaje, pri čemer jo potem poslovnik zakonodajnega organa s svojimi normami o načinu sprejemanja zakonov dopolnjuje in operacionalizira. Zato je pomembno, kako so razumljena ustavna načela in norme v poslovniškem razčlenjevanju. Za delo in organizacijo zakonodajnega organa je ustava splošni okvir pri določanju pristojnosti, v skladu z ustavnimi načeli o demokratičnem izvoru oblasti, delitvi oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno. Razumevanje ustave za namene oblikovanja poslovniških določil izhaja iz pojmovnega okvira »metodične razlage«, ki ne vodi k rešitvi nekega konkretnega primera, ampak tvori osnovo za nadaljnjo regulacijo določenega družbenega delovanja. Zakonodajni postopek kaže na organiziran način nastajanja pravnih norm, kar je bistvena značilnost, ki s formalnega vidika razlikuje pravne od drugih vrst družbenih norm. Običajna pravila, morala in podobna družbena pravila nastajajo spontano, za pravne norme pa je vnaprej določen organ, ki jih sprejme, in postopek, po katerem so te norme sprejemane. Zato je postopek sprejemanja zakona njegova nepogrešljiva formalna sestavina. Akt, ki ne bi bil sprejet po vnaprej določenem (z ustavo in poslovnikom) postopku, ne bi mogel dobiti narave zakona (Igličar 2004, 101–106; Igličar 2007c, 300–301). Ustava RS določa, da zakone lahko predlaga vlada, vsak poslanec, 5000 volivcev in Državni svet. Poslovniško

razumevanje zakonodajne iniciative to pravico razume bolj strogo, saj mora predlog zakona vsebovati s poslovníkom točno določene sestavine, ker se sicer šteje, da predlog zakona ni bil vložen. Poslovnik je določil, da predlog zakona sestavljajo ob naslovu še uvod, besedilo členov in obrazložitev. V uvodu je treba podati oceno stanja na določenem področju družbenih odnosov ter pojasniti razloge, ki narekujejo sprejem zakona. Predlog zakona mora v uvodu navesti tudi cilje, načela in poglobitve rešitve, ki jih vsebuje predlagana ureditev. Sledi ocena finančnih posledic, ki jih bo novi zakon povzročil z vidika državnega proračuna in drugih javnih finančnih sredstev. Med obvezne sestavine uvoda zakonodajnega predloga spada še prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih, z vidika pridruženega članstva Slovenije v EU pa tudi prikaz prilagojenosti predlagane ureditve pravu EU. Na koncu uvoda zakonskega predloga je treba opozoriti še na druge posledice, ki jih bo povzročil sprejem zakona. V predlogu zakona morajo biti nato navedeni zakonski členi, ki vsebujejo pravila za določen sklop družbenih odnosov. Sledi obrazložitev s pojasnili o vsebini in namenu posameznih členov ter o povezavah med njimi. Navedene sestavine predloga zakona so obvezne pri vsakem predlogu, tudi pri ljudski zakonodajni iniciativi, če predlagatelj ne vloži zakonskega predloga z vsemi temi sestavinami, se zakonodajni postopek sploh ne začne. S takšno poostrojitvijo pogojev za predlaganje zakonov v sprejem, je poslovniško razčlenjevani demokratični proces, kakor so ga razumeli poslanci ob sprejemanju poslovnika, pravzaprav zožen. Zaradi navedenih zahtevanih sestavin predlogov zakonov je razumljivo, da pri zakonski iniciativi prevladuje vlada, sledijo ji poslanci, zelo redko se med predlagatelji zakonov pojavi Državni svet, medtem ko je ljudska zakonodajna iniciativa 5000 volivcev popolna izjema (Igličar 2007c, 303–305).

8.2 Kronologija (razvoj) instituta Poslovnika Državnega zbora RS

V samostojni slovenski državi smo dobili celovit Poslovnik Državnega zbora najprej leta 1993. Po nekajletnih izkušnjah z uporabo navedenega poslovnika so se priprave za spremembo oz. za novi poslovnik pričele v posebni strokovni skupini že leta 1997. Ta je naslednje leto pripravila delovno gradivo za novi poslovnik, vendar so poslanci leta 1999 predlog sprememb in dopolnitev poslovnika na plenarni seji zavrnil. Prav tako je bil konec leta 2001 zavrjen predlog skupine poslancev za sprejem novega poslovnika. Predlagatelji iz vrst poslancev so isto leto predlog poslovnika nekoliko spremenili in ga

ponovno predlagali v sprejem, tako da je bil novi Poslovnik Državnega zbora RS končno sprejet leta 2002. Na velike težave pri sprejemanju veljavnega poslovnika opozarja dejstvo, da je glasovalo za sprejem tega poslovnika komaj zadostna večina poslancev in da je bil tako pomemben akt za delo parlamenta sprejet po hitrem postopku. 94. člen Ustave RS namreč določa, da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejme z 2/3 večino glasov navzočih poslancev. Za sprejem veljavnega poslovnika je glasovalo 57 poslancev, 24 jih je bilo proti. To ni bilo najboljšo zagotovilo za visoko stopnjo identifikacije poslancev s poslovnikom ter za njegovo tekoče in neproblematično izvajanje. Za poslovnik, ki mu v poslanskem žargonu rečemo kar »mala ustava«, bi pričakovali, da bo sprejet bolj soglasno. (Igličar 2007b, 103–104).

Novi demokratični parlamenti so se na začetku znašli pred velikimi težavami, saj prejšnji poslovniki iz obdobja enostrankarskega socializma niso bili primerni in so ovirali potek odločanja, ki je bilo zato nesmotrno in neracionalno. Zato so se v novih demokratičnih parlamentih morali lotiti priprave novih poslovnikov. Ker pa to ni bilo takoj mogoče, so najprej dopolnili prejšnje poslovnike. Vzpostaviti so morali poslanske skupine kot obliko povezovanja in delovanja poslancev, izvoljenih na strankarskih listah, opredeliti način sestave kolegijskega organa, delovnih teles itd. Slovenija pri tem ni bila izjema (Zajc 2004, 114–115).

Skupščina, izvoljena na prvih demokratičnih volitvah aprila 1990, je sprejela 8. maja začasni poslovnik, da je uredila konstituiranje in delo vseh treh zborov. V tem začasnem poslovniku so bili v skladu z amandmaji k slovenski ustavi opredeljeni klubi delegatov – pozneje poslanske skupine in demokratični načini odločanja. Poslovnik je bil kratek in racionalen (34 členov). Vseboval je osem poglavij in je urejal naslednja področja: mandatno-imunitetna komisija, verifikacija delegatskih mandatov, postopek pri kandidiranjih, volitvah in imenovanjih, slovesna izjava, delegati na stalnem delu v Skupščini, sklic sej, pošiljanje gradiv, klubi delegatov. »Poleg določb začasnega poslovnika so se do sprejetja novega poslovnika uporabljale tudi določbe prečiščenega besedila Poslovnika Skupščine SRS iz leta 1985, kolikor niso bile v nasprotju s takratno Ustavo RS, z zakonom in tem poslovnikom. Sprejetje začasnega poslovnika so terjale spremembe in dopolnila ustave iz leta 1974, ki so bile sprejete 1989« (Pavlič 2002, 26). Podobno kot leta 1990 je bil tudi po volitvah v Državni zbor leta 1992 sprejet začasni

poslovník Državnega zbora. Urejal je naslednja področja: odločanje, glasovanje in ponovitev glasovanja, mandatno-imunitetna komisija, komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, komisija za pripravo poslovníka, potrditev poslanskih mandatov, volitve predsednika in podpredsednika Državnega zbora ter imenovanje sekretarja Državnega zbora, poslanske skupine, predsednik Državnega zbora, njegova odgovornost in vodenje seje, delovnega telesa, volitve predsednika vlade in imenovanje ministrov. Nadalje je urejal sklicevanje sej, predlog dnevnega reda, poslanska vprašanja, prisotnost na seji, razmerje do Državnega sveta, obravnavo nedokončanih zadev in področje generalnega sekretarja. Imel je 31 členov. Državni zbor si je do sprejetja poslovníka v letu 1993 pomagal s prečiščenim besedilom poslovníka Skupščine iz leta 1985 (Pavlič 2002, 28–29).

Poslovník, sprejet 5. julija 1993, ki se opira na novo slovensko ustavo, sprejeto 1991, je bil velik korak k ureditvi sodobnega zakonodajnega postopka in je pomembno prispeval k institucionalizaciji sodobnega slovenskega parlamenta. Poslovník je določil obširne pravice poslancev in uredil način dela Državnega zbora, tako da Državni zbor razpravlja o zakonskih predlogih praviloma na treh obravnavah, razen v posebnih primerih, ko uporabi nujni postopek. Novi poslovník je omogočil večjo učinkovitost Državnega zbora v razmerah zelo velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju in preureditvi celih področij oblikovanja politik, ki so bili sicer značilni za vse države v tranziciji. Vendar pa je ohranil nekatera razmerja in načela, ki so bila značilna za prejšnji skupščinski sistem. Ohranil je tudi način prepodrobnega urejanja vseh razmerij, pravic in odgovornosti. Vseboval je kar 338 členov. Med drugim je ohranil tudi podobno razmerje med Državnim zborom in Vlado RS kakor v prejšnjem sistemu in zakonodajni postopek z obveznimi tremi branji, v katerih je prihajalo celo do ponavljanja posameznih opravil delovnih teles. Zato je v zakonodajnem odločanju prihajalo do velikih težav in zaostankov. To je opazila tudi EK in v svojih poročilih o napredku Slovenije v procesu vključevanja v EU večkrat omenjala težave, ki jih je povzročal postopek. Po več poskusih oblikovanja novega poslovníka je Državni zbor leta 2002 končno sprejel modernejši poslovník, ki je omogočal hitrejšo zakonodajo, torej je bolj upošteval načeli racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka, ne da bi zmanjševal pomena demokratičnosti. (Zajc 1997, 60; Zajc 2004, 114–115).

Poslovnik iz leta 1993 je omogočal vračanje predloga zakona k predlagatelju, ki je bila v večini primerov vlada. Tako je Državni zbor odstopil od načela, da postane lastnik predloga in da uveljavi kreativno vlogo pri njegovem dopolnjevanju in popravljanju. Razlogi za sprejem te določbe so bili v času sprejemanja poslovnika deloma razumljivi. Namreč zaradi velikega števila zakonov, ki so prihajali v proceduro, so se sestavljavci poslovnika zbal, da bi parlamentarna telesa ne zmogla zagotoviti ustrezne strokovne obravnave. Ohranitev prejšnjega razmerja se je zdela manj tvegana odločitev (Biščak v Zajc 1997, 60). Pri tej odločitvi ni bila upoštevana možnost, da bi prav ta rešitev utegnila zmanjšati odgovornost Državnega zbora in predlagatelja (vlade), saj se je tako vsak zanašal na drugega, da bo storil ustrezne popravke. Na ta način so bili vloženi v postopek tudi predlogi, ki niso bili dodelani, Državni zbor se je zadovoljil z vračanjem predlogov predlagatelju in tako ni avtonomno opravljal svojega dela. Ohranjanje elementov prejšnjega skupščinskega sistema in vračanje predlogov predlagatelju je upočasnilo transformacijo slovenskega parlamenta in oviralo proces parlamentarnega odločanja (Zajc 1997, 60).

Poslovnik (1993) naj bi zagotavljal zakonodajno učinkovitost v razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju, ki so značilni za vse tranzicijske države. Prispeval je k ureditvi odločanja v Državnem zboru, vendar je omogočal ponavljanje posameznih faz. Takšen postopek pa se razlikuje od racionalno in ekonomično urejenih postopkov v sodobnih parlamentih, kjer je delo na predlogu zakona praviloma skoncentrirano v eni fazi. Zato delovna telesa vsebinsko sodelujejo pri pripravi končnega zakona le enkrat, in takrat temeljito. Izjemoma sodelujejo v prvem branju (na osnovi potrebne zahteve), medtem ko v tretjem branju opravijo le manjše popraviljanje predloga pred končnim sprejetjem. Torej, v primerjavi s postopki v drugih parlamentih je bil zakonodajni postopek iz leta 1993 neosredotočen in ekstenziven. Predpisoval je ponavljanje opravil (vračanje predloga v delovno telo) in tako onemogočal koncentracijo poslancev pri obravnavanju predloga v glavni, drugi, fazi. Zahteval je velike organizacijske napore in usklajevanje dela med delovnimi telesi in zasedanji ter je bil z vidika porabe časa neekonomičen. Zaradi neosredotočenosti v enem branju se je težišče zakonodajnega dela pomikalo v tretje branje, v katerem bi moral Državni zbor le potrditi v prejšnjih fazah pripravljen predlog zakona. Zato so bile razprave v tretjem branju dolge,

amandmaji, ki bi morali biti podani že v drugi obravnavi, so se pojavljali v tretji obravnavi, kar je bistveno oteževalo razreševanje konfliktov in iskanje rešitev (Zajc 1997, 60–63).

Zakonodajni postopek za sprejem zakonov po normalnem postopku znaša približno 7 mesecev, pri čemer je treba upoštevati čas za pripravo poslancev za vsako obravnavo predloga zakona v delovnih telesih in na skupnih zasedanjih. Vsaka obravnava skupaj z zasedanjem državnega zbora naj bi zahtevala približno 45 dni, poleg tega pa naj bi upoštevali, da tudi predlagatelj potrebuje določen čas 30 dni za dopolnjevanje predloga zakona na osnovi sklepov iz prve obravnave (Vrišer v Zajc 1997, 63).

Ker pa so se v postopku velikokrat pojavile nove težave in zapleti, se je zakonodajni postopek še podaljšal. Zato so predlagatelji (predvsem vlada) raje pošiljali v Državni zbor svoje predloge po hitrem postopku, ki je dovoljeval združitev treh obravnav predloga zakona na isti seji. Zaradi tega je prihajalo do velikih odstopanj od zamišljene redne zakonodajne procedure. Hitri postopek je postal skorajda pravilo. Predlagane rešitve (odločitve) pa so bile vprašljive: sprejemalo se jih je brez potrebne razprave in udeležbe poslancev, naslednji dan pa so bile objavljene v Ur. l. RS. Uporabniki teh zakonov so se bili dolžni po njih ravnati, ne da bi bili o njihovi vsebini seznanjeni in nanje pripravljeni. Zakonodajni postopek po poslovniški ureditvi iz leta 1993 ni bil dovolj predvidljiv in učinkovit v smislu zagotavljanja stabilnosti procesa odločanja in zanesljivosti posledic določenih ravnanj udeležencev in končnih izidov. Kompliciran trifazni redni postopek, pogosti hitri postopki, nepreglednost zadev na dnevnih zasedanjih je preprečevalo (oviralo), da bi se izoblikovali trdni proceduralni standardi in odločevalske rutine, ki so značilne za moderen institucionaliziran parlament (Zajc 1997, 63–64).

Sporne so bile tudi odločbe o odmorih, ki so jih lahko zahtevale poslanske skupine v poljubnem številu in v poljubni dolžini in odločbe o oblikovanju poljubnega števila preiskovalnih komisij hkrati, ne da bi bil določen časovni okvir njihovega delovanja (Ribičič v Pavlič 2002, 30). Komisija za poslovnik je v prvem letu izvajanja prvega poslovnika sprejela 16 njegovih razlag, izmed katerih se je kar osem nanašalo na

zakonodajni postopek. Tudi predsedujoči na seji je imel največ opravka z razlago samega zakonodajnega postopka. Tako so bile prve spremembe sprejete že 20. decembra 1994 in jih je predlagala Komisija Državnega zbora za poslovnik. Spremembe so bile redakcijske narave ter poenostavitve in pojasnitve nejasnih oz. zapletenih rešitev ali določb poslovnika. Nanašale so se na:

- poslanska vprašanja in pobude – glede trajanja razprav predlagateljev pobude in predstavnika vlade;
- poslansko imuniteto – navajanje vloge mandatno-imunitetne komisije;
- sklicevanje sej – uvedena sta bila predhodni in končni sklic sej;
- potek seje – uvedba hitrega postopka, ki je nadomestil združitev obravnnav v postopku sprejemanja zakona, določanje in spreminjanje dnevnega reda, odločanje o zadevah, o katerih ni bila končana razprava na isti seji;
- odločanje – postopkovna vprašanja, ugovarjanje poteku ali izidu glasovanja;
- programiranje dela Državnega zbora in njegovih teles – sklic seje;
- sekretarja Državnega zbora – sekretar Državnega zbora je postal generalni sekretar Državnega zbora z večjimi pristojnostmi;
- poslanske skupine – natančnejše definiranje članstva v poslanskih skupinah in določitev potrebnega števila poslancev za ustanovitev poslanske skupine;
- delovna telesa – sestava posameznih delovnih teles;
- komisije državnega zbora – nova pristojnost komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve;
- naloge delovnih teles in način dela – uvedba korespondenčne seje delovnega telesa;
- splošne določbe o aktih Državnega zbora – odprava proračunskega memoranduma kot posebnega akta (Pavlič 2002, 31–32)

Spremembe in dopolnitve zakonodajnega postopka:

- predlog zakona – poročilo o finančnih posledicah zakona in vloga matičnega telesa pri tem, pogoji za umik zakona, opremljanje aktov Državnega zbora s kratico akta;

- prva obravnava predloga zakona – vloga matičnega delovnega telesa po končani prvi obravnavi, vlaganje dopolnjevanih in spremenjevalnih predlogov do konca splošne razprave, priprava besedila predloga zakona za drugo obravnavo;
- druga obravnava predloga zakona – splošna obravnava v drugi obravnavi in možnost vračanja v prvo obravnavo, poleg matičnega delovnega telesa se uredi tudi vloga zainteresiranega matičnega telesa, amandmaje so lahko vlagali tudi poslanske skupine in matična delovna telesa.

Tretja obravnava predloga zakona ter glasovanje o zakonu nista bila deležna sprememb. V okviru hitrega postopka se je dodal člen o skrajšanem postopku za sprejem zakona, ki je omogočal izpeljavo treh obravnav na isti seji. Postopek je bil smiselno enak že veljavnemu hitremu postopku sprejemanja zakona, vendar pa so bili razlogi pri skrajšanem postopku drugačni – manj zahtevne dopolnitve in spremembe zakona, prenehanje veljavnosti zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve z drugimi zakoni ter spremembe ali dopolnitve zakona v zvezi z odločbami Ustavnega sodišča. Za izpeljavo takega postopka sta bila določena dva pogoja: soglasje matičnega delovnega telesa in ne nasprotovanje 1/3 na seji navzočih poslancev (Pavlič 2002, 32).

22. maja 1996 je bilo spremenjeno in dopolnjeno poglavje o postopku za ugotavljanje odgovornosti in ukrepi zaradi neupravičenih odsotnosti s sej – opredeljeni so bili razlogi za upravičeno odsotnost poslanca s seje Državnega zbora in delovnih teles. Dopolnitve in spremembe so se nanašale še na potek seje (večkratno ugotavljanje sklepčnosti Državnega zbora), na odločanje (ponavljanje ugotavljanja sklepčnosti pred glasovanjem) ter na naloge in način dela delovnih teles – sklepčnost na sejah delovnih teles. 6. maja 1997 se je dodal člen, ki je določal, da poslanec lahko umakne svojo podporo zahtevi za razpis referendumu do sprejetja dnevnega reda seje, na kateri se bo obravnavala zahteva za razpis referendumu. 30. maja 2000 je bil iz 265. člena črtan odstavek o tajnem glasovanju, drugi odstavek 266. člena pa se je spremenil tako, da je določal, da tudi če nova lista kandidatov ni izglasovana, lahko predsednik vlade predlaga, da se o vsakem predlaganem kandidatu z liste kandidatov glasuje posebej. Peta sprememba poslovnika 11. januarja 2001 se je nanašala na prvi odstavek 10. člena o konstituiranju Državnega zbora. Besedna zveza »po njegovi izvolitvi« se je

nadomestila z »od dneva volitev«. Spremembe in dopolnitve poslovnika, sprejete 31. januarja 2001, so prinesle pomembno novost glede poslanskih vprašanj in pobud. 26. členu se je dodal odstavek: »Na prva tri poslanska vprašanja poda odgovor predsednik vlade opozicijskim poslancem, kolikor se nanašajo na delo vlade«. Dopolnjen je bil 55. člen, ki govori, v katerih primerih Državni zbor ne more odločati. Spremenjena in dopolnjena sta bila še 251. in 255. člen iz poglavja o razmerjih Državnega zbora do Državnega sveta – določitev roka, v katerem lahko Državni svet predloži svoje mnenje ali pošlje obvestilo, da zadeve ne bo obravnaval (Pavlič 2002, 33–34).

Zadnje spremembe in dopolnitve prvega poslovnika so bile sprejete 21. februarja 2001. Dopolnjen je bil 141. člen iz poglavja o nalogah dela delovnih teles in načinu dela. Delovno telo, ki je opravljalo nadzor nad delom varnostno-informativnih in obveščevalnih služb, ter delovno telo, ki je obravnavalo vprašanja nadzora državnega proračuna in javnih financ, sta lahko od vlade in drugih organov določene podatke po novem zahtevali le s tretjino članov omenjenih teles. Vlada in drugi organi so morali omenjene podatke posredovati takoj. Druge spremembe so se nanašale na poglavje sprejema državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna. Spremenjeni so bili člani od 215. do 223. Dopolnjena sta bila še 224. in 225. člen. Skrajšali so se roki za predložitev gradiv in vlaganje amandmajev, podrobneje je bilo tudi urejeno amandmiranje predloga državnega proračuna (Pavlič 2002, 34–35).

Vse te spremembe in dopolnitve poslovnika so v marsičem izboljšale in odpravile veliko nejasnosti, vendar pa je poslovnik ostal še vedno zelo zapleten (zakonodajni postopek), neracionalen, neekonomičen in predvsem zelo obsežen. Že v mandatnem obdobju 1996–2000 se je izkazalo, da bi namesto nenehnega spreminjanja in dopolnjevanja poslovnika bilo primerneje pripraviti nov poslovnik. Zakonodajni postopek je v veliki meri bil še vedno naslonjen na skupščinsko ureditev (podajanje zakonskega predloga med vlado in parlamentom), problematične so bile težave s planiranjem dela v Državnem zboru in številni proceduralni predlogi. Na drugi strani pa je EK opozarjala na neučinkovito delo Državnega zbora pri prilagajanju slovenskega pravnega sistema pravnemu redu EU. V letnih poročilih o napredku Slovenije pri vključevanju v EU je opozarjala na počasnost zakonodajnega postopka in tudi na nestabilnost takratne koalicije (1996–2000), ki je še bolj upočasnjevalo parlamentarni proces odločanja.

Predlog novega poslovnika je v okviru komisije za poslovnik pripravila posebna skupina strokovnjakov in ta predlog je bil izhodišče za besedilo predloga novega poslovnika, ki so ga v zakonodajni postopek predložili A. Anderlič, M. Potrč, J. Podobnik in I. Kebrič 7. februarja 2001. Novembra 2001 je bil predlog zavržen. Pojavljali so se očitki, da predlog omejuje (onemogoča) poslance opozicije. Sporen je bil tudi predlog, da kolegij Državnega zbora zaseda za zaprtimi vrati. Že pred zavrnitvijo tega predloga je A. Anderlič 5. oktobra 2001 dal v zakonodajni postopek novi predlog poslovnika Državnega zbora. »Prva obravnava novega Anderličevega predloga, katerega besedilo je bilo zelo podobno besedilu predhodnega predloga, je zato morala počakati na odločanje o predhodnem predlogu poslovnika, ki je bil novembra zavržen« (Pavlič 2002, 36).

Predlogi novega poslovnika so se najbolj nanašali na zakonodajni postopek, na racionalizacijo dela in na skrajšanje (omejevanje) razprav v Državnem zboru, na pristojnosti Kolegija predsednika Državnega zbora, določanje sestav delovnih teles in imenovanj. Po mučnih razpravah in usklajevanjih je Državni zbor 2. aprila 2002 na 14. redni seji po hitrem postopku sprejel novi poslovnik, ki je začel veljati 15. julija 2002. Izjema so bila le določila o postopku za spreminjanje ustave, ki so začela veljati dva tedna po objavi poslovnika v Ur. l. RS (Igličar 2007a, 489). Prva seja v skladu z novim poslovníkom je bila 18. redna seja 23. 09. 2002. Kolegij je tako določil terminski načrt seje z razporedom časa, ki je bil na voljo za predstavitev predlogov zakonov, za razprave in replike. Seja je potekala brez zapletov in v okviru načrtovanega dnevnega reda. Spreminjanje parlamentarnega odločevalskega postopka bi lahko do neke mere šteli za proces modernizacije delovanja Državnega zbora. Glede na to, da je prišlo do njega tudi zaradi kritike EK o prepočasni harmonizaciji slovenske zakonodaje z evropsko, pa ga lahko štejemo tudi za evropeizacijski proces. Ob sprejetju poslovnika leta 2002 so strokovnjaki večinoma ocenjevali, da se je zakonodajni proces pomembno skrajšal in da so se delovna telesa okrepila. Pridobila so pomembne formalne pristojnosti. Posvetovalni status delovnih teles v treh fazah zakonodajnega postopka je (z nekaterimi izjemami) nadomeščen z njihovo odločilno vlogo v prvih dveh fazah (Fink Hafner in Lajh 2005, 84–85).

8.3 Novosti v zakonodajnem postopku po Poslovniku Državnega zbora iz leta 2002

Ob ugotovitvah o prevelikem porastu obravnave zakonov po hitrem in skrajšanem postopku so strokovna in teoretična proučevanja opozorila še na zgolj formalno naravo prve obravnave zakonskega predloga, na veliko lahkotnost pri pridobivanju podpisov desetih poslancev na vlaganje amandmajev na sami seji v drugi obravnavi zakonskega predloga ter na ogromno število amandmajev nasploh, saj je število amandmajev večkrat presegal število členov, tako da je bil zakon od prve do tretje obravnave povsem spremenjen (Velišček 2002, 156). V teoretičnih razpravah so se rodila spoznanja o nujni okrepitvi vloge delovnih teles v zakonodajnem postopku ob zagotovitvi enakega razmerja političnih moči, kot je v Državnem zboru. S prenosom prve ali dela druge obravnave v matično delovno telo naj bi matična telesa postala nekakšen mini parlament, kar bi povečalo učinkovitost Državnega zbora (Ribičič 2000, 82). Vendar pa bi zato morali povečati število članov v delovnem telesu ob hkratnem zmanjšanju števila delovnih teles, da bi tako razbremenili poslance članstva v več delovnih telesih. Ob strokovnem spremljanju zakonodajnih postopkov v Državnem zboru so bile zabeležene tudi številne zlorabe procesnih pravic, posebej ob zaporednem vlaganju zakonskih predlogov z enako ali podobno vsebino s strani enega poslanca oz. ene poslanske skupine, s čimer se je preprečevalo, da bi pravico do zakonodajne iniciative lahko učinkovito uporabljali tudi drugi poslanci (Igličar 2007 b, 110). Takšni praksi pogosto botruje tudi pomanjkanje parlamentarnih običajev, ki se razvijejo šele po daljšem delovanju parlamenta (Grad 2000, 116). Teoretične razprave so opozorile še na premajhno vključenost znanstveno raziskovalnih institucij v pripravo pomembnejših zakonodajnih odločitev ter na splošno premajhno dorečenost vladnih zakonskih predlogov, » ... saj so zakonski predlogi, ki bi bili s strokovnega vidika do kraja dorečeni, v slovenskem parlamentu bolj izjema kot pravilo« (Bučar 1998, 100).

Cilj novega poslovnika je bila tako večja učinkovitost in racionalizacija dela Državnega zbora. Zakonodajni postopek se je skrajšal, delovna telesa so dobila večje pristojnosti in odgovornosti, več pristojnosti je dobil Kolegij predsednika Državnega zbora, razprave poslancev so omejene. Kvalitativno novost – v primerjavi z zakonodajnim postopkom iz leta 1993 – sedaj predstavlja pravilo, da se prva obravnava predloga zakona opravi že s posredovanjem predloga zakona poslancem. Bistvo prve obravnave je v seznanitvi

poslancev z vsebino zakona. Splošne razprave v prvem branju ni ne na sejah delovnih teles ne na plenumu, razen, če jo po 15 dneh po prejemu predloga zakona ne zahteva vsaj deset poslancev. V tem primeru Državni zbor odloča, ali je predlagano besedilo zakona primerno za nadaljnjo obravnavo. Druga obravnava zakonskega predloga je močno racionalizirana, saj matično telo ne le razpravlja, temveč tudi glasuje o predloženih amandmajih in členih ter pripravi za plenarno zasedanje tako imenovani dopolnjen predlog zakona. Matično delovno telo se praviloma pojavlja samo v drugi obravnavi predloga zakona. V tretji obravnavi se delovno telo sestane le izjemoma, kadar so zaradi neusklajenosti zakona ali neusklajenosti z drugimi zakoni potrebni uskladitveni zakoni, pa jih predlagatelj ni pripravil (PoDZ-1-UPB1, 140.-146. čl.). V dopolnjen predlog zakona se vključijo vsi na matičnem delovnem telesu sprejeti amandmaji, tako da je možnost vlaganja amandmaja na plenumu že omejena na poslansko skupino, deset poslancev in vlado, kadar ni predlagateljica vlada. Pri tem je pomembno, da predlagatelj zakona ne more vlagati amandmajev na svoj zakonski predlog. Z amandmaji se lahko predlaga sprememba ali dopolnitev nekega člena ali naslova zakona, lahko pa se predlaga tudi nov člen ali črtanje posameznega člena. Svoj amandma lahko sprejme tudi matično delovno telo. Amandmaji se lahko vlagajo do petega dne pred sejo matičnega delovnega telesa. V delovnem telesu se o vsakemu amandmaju glasuje posebej. Druga obravnava ostaja najpomembnejša faza zakonodajnega postopka, ker v njej potekata razprava in glasovanje o vsakem členu predloga zakona posebej. To pomeni zares dobesedno branje zakonskega predloga od člena do člena. Pri tem sledijo poslanci minuciozni metodi (vrsta za vrsto), ki omogoča detajlno proučitev zakonskega predloga. Z vidika racionalnosti pa lahko matično delovno telo – in potem tudi plenum – sklene, da se združi razprava in glasovanje o več povezanih členih ali posameznih delih oz. poglavjih predloga zakona ali o več členih skupaj. Tudi o naslovu zakona se razpravlja in glasuje le, če je k njemu vložen amandma in Državni zbor na plenumu le glasuje o morebitnem predlogu matičnega delovnega telesa, da se zakon ne sprejme (Igličar 2007b, 110–111).

Po končani drugi obravnavi pripravi pravna služba Državnega zbora spisek vseh sprejetih amandmajev in členov, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti. Če so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov predloga zakona, lahko

Državni zbor na isti seji opravi tretjo obravnavo, če temu ne nasprotuje več kot tretjina navzočih poslancev. Kadar pa v drugi obravnavi ni bil k dopolnjenemu predlogu zakona sprejet noben amandma, Državni zbor na isti seji preide na glasovanje o sprejemu zakona. Poleg tega na člene zakonskega predloga, ki niso bili amandmirani v drugi obravnavi, ni več mogoče vlagati amandmajev. Kadar so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k več kot desetini členov predloga zakona, pravna služba Državnega zbora pripravi in pravno-tehnično uredi besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo. Ta služba tudi opozori Državni zbor, kadar so posamezne določbe predloga zakona medsebojno neusklajene ali neskladne z ustavo ali drugimi zakoni, ter predlaga možne rešitve. Kadar je predlagatelj zakona vlada, lahko Državni zbor sklene, naj besedilo zakona za tretjo obravnavo pripravi vlada. V tretji obravnavi Državni zbor na plenarnem zasedanju razpravlja o predlogu zakona v celoti in glasuje o njegovem sprejemu. V zakonodajni postopek se ne vključuje več matično delovno telo, razen v primeru uskladitvenih amandmajev. Vlaganje amandmajev v tretji obravnavi je izjema, saj je možno vlagati amandmaje le k členom, h katerim so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji. V tretji obravnavi imajo pravico predlaganja amandmajev le poslanske skupine in predlagatelj zakona. Obravnava posameznih členov predloga zakona se opravi samo o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji, glasovanje pa se opravi le o teh amandmajih. Zaradi zagotovitve konsistentnosti zakonov je mogoče v tretji obravnavi sprejeti tudi uskladitvene amandmaje. Te pripravi predlagatelj, če pravna služba Državnega zbora ugotovi, da so posamezni členi predloga zakona medsebojno neusklajeni ali neusklajeni z drugimi zakoni. Kadar predlagatelj tega ne stori, ali če njegov uskladitveni amandma ni sprejet, lahko pripravi uskladitveni amandma matično delovno telo, ki pa lahko tudi predlaga, da se zakon ne sprejme. Zakonodajni postopek se konča tudi, če ni sprejet uskladitveni amandma matičnega telesa. Po sprejemu uskladitvenih amandmajev oz. po končani razpravi o predlogu zakona Državni zbor glasuje o njegovem sprejemu v celoti. Glasovanje se opravlja za vse amandmaje in zakone skupaj ob koncu seje. Stroga in omejitvena pravila za potek zakonodajnega postopka v tretji obravnavi imajo namen povečati učinkovitost pri tem odločanju ter racionalno ravnanje zakonodajalca. Določba, da zakon ni sprejet, kadar ni sprejet uskladitveni amandma, pa vsekakor vodi v resno in bolj kvalitetno zakonodajo (Igličar 2007b, 111–112).

V novem poslovníku ostaja bistveno nespremenjena ureditev skrajšanega postopka, s tem pa tudi določena problematičnost razloga »manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakonov«, ker je to sintagma mogoče razlagati dokaj ekstenzivno. Drugi razlogi za skrajšani postopek so še: prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve zakonov z drugimi zakoni ali s pravom EU, spremembe in dopolnitve zakonov v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oz. z odločbo Ustavnega sodišča. V skrajšanem postopku se amandmaji lahko vlagajo na seji do začetka tretje obravnave zakonskega predloga. Ne glede na to, da v skrajšanem postopku ni mogoče sprejemati novih zakonov, pa so lahko tudi spremembe in dopolnitve nekega zakona zelo bistvene oz. kvalitativne narave. S poslovníkom je natančno določeno, da se v skrajšanem postopku prva obravnava vedno opravi zgolj s posredovanjem predloga zakona poslancem, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Odpadla je tudi možnost, da skrajšani postopek ni mogoč, če mu nasprotuje tretjina navzočih poslancev. »Zato je mogoče pričakovati v bodoče več skrajšanih postopkov, kjer bo treba posebej paziti, da ne bosta v imenu učinkovitosti parlamenta trpela njegova demokratičnost in kakovost zakonodaje. Z modro uporabo skrajšanega postopka bi lahko poslanci veliko prispevali k racionalizaciji zakonodajnega odločanja« (Igličar 2007b, 113).

Veliko bolj so omejujoče nove poslovniške določbe pri ureditvi nujnega (prej hitrega) postopka za sprejem zakona. Predlagatelj takšnega postopka je lahko samo vlada. Izjemne razmere, zaradi katerih je – poleg interesov varnosti, obrambe in naravnih nesreč – mogoče predlagati takšen postopek, pa so vezane na nujnost preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države. S tem naj bi preprečili številne zlorabe pri uporabi takšnega postopka. Pri nujnem postopku, o katerega uporabi odloči kolegij, ne veljajo roki, ki so za posamezna opravila določeni v rednem zakonodajnem postopku. Prva obravnava je pri nujnem postopku vedno opravljena že s posredovanjem predloga zakona poslancem, druga in tretja obravnava se opravita na isti seji Državnega zbora, s tem da se druga obravnava v matičnem delovnem telesu lahko prične takoj po posredovanju predloga poslancem. Nujni zakonodajni postopki morajo biti v resnem in odgovornem parlamentu, ki spoštuje načelo demokracije, res skrajno izjemni načini sprejemanja zakonov (Igličar 2007b, 113).

Na večjo jasnost in preglednost pravnega sistema je želela vplivati poslovniška ureditev uradnih prečiščenih besedil zakonov. Poslovnik iz leta 1993 tega instituta zakonodajnega postopka ni poznal, saj so tedaj prevladovala optimistična pričakovanja, da nove slovenske zakonodaje ne bo potrebno tako pogosto spreminjati in dopolnjevati, kot se je izkazalo v kasnejših letih. Prepogosto spreminjanje zakonov že kmalu po njihovem sprejemu je ena od velikih slabosti slovenske zakonodajne prakse. Prvotni predlog strokovne skupine, ki je pripravljala besedilo novega poslovnika, je bil, da je prečiščeno besedilo zakona potrebno le pri večjih spremembah zakona, vendar so se ob sprejemanju poslovnika poslanci odločili za radikalno rešitev, ki zahteva pripravo uradnega prečiščenega besedila zakona po vsaki spremembi zakona. Takšno poslovniško določilo pa je pravzaprav lahko nekakšna potuha poslancem za površnost pri sprejemanju slabo pripravljenega zakonskega predloga, saj se potem zanašajo na široke možnosti kasnejšega spreminjanja zakona ter oblikovanja njegovega prečiščenega besedila (Igličar 2007b, 115).

8.4 Zakonska in poslovniška ureditev sodelovanja med Državnim zborom in Vlado RS v zadevah EU

S pristopom v EU je RS prenesla del svojih suverenih pravic na institucije EU na podlagi ustavnega zakona iz leta 2003 – Ustavni zakon o spremembah I. poglavja (3. a člen) ter 47. in 68. člena Ustave RS. Prenos dela suverenih pravic Slovenije na mednarodne organizacije in s tem tudi na EU je ustavni zakon določil v prvem odstavku 3. a člena Ustave RS z določbo :

Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človeških pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot (Ustava RS, 3. a čl.).

V drugem odstavku 3. a člena ustavni zakon ureja referendum o prenosu dela suverenih pravic RS na mednarodne organizacije oz. o pristopu Slovenije k EU. Tretji odstavek 3. a člena ureja uporabo pravnih aktov in odločitev mednarodnih organizacij

oz. EU v Sloveniji. Razmerje med Državnim zborom in vlado v okviru pristojnosti mednarodnih organizacij, na katere prenese Slovenija del svojih suverenosti, ureja četrti odstavek 3. a člena:

V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med Državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejema z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (Ustava RS, 3. a čl.).

Iz obeh citatov iz ustave je razvidno, da je razmerje med Državnim zborom in vlado v zadevah EU urejeno z abstraktno in splošno določbo, ki ne omenja EU. Na podlagi ustavnega zakona je Državni zbor sprejel Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU. Pomen tega zakona je razviden v dejstvu, da je predlog tega zakona vložilo v zakonodajni postopek sedem vodij poslanskih skupin. Zakon je bil sprejet po dolgotrajnih usklajevanjih predloga, ki ga je vsebinsko pripravila posebna strokovna skupina Državnega zbora.

Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU) je bil sprejet le mesec pred formalnim začetkom polnopravnega članstva – 25. marca 2004. Vlado opredeljuje kot igralca, ki predstavlja in zastopa stališča v imenu RS v institucijah EU, samostojno in odgovorno opravlja svoje funkcije v okviru ustave, zakona o vladi in omenjenega zakona o sodelovanju med Državnim zborom in vlado iz leta 2004. Po četrtem členu Državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri zadevah EU, ki bi glede na njihovo vsebino, slovensko ustavo in zakon sodile v pristojnost Državnega zbora. Na lastno pobudo ali na podlagi vladnega predloga lahko razpravlja tudi o drugih zadevah EU. Zakon daje velik pomen delovanju parlamentarnih delovnih teles. Poleg dveh pristojnih teles za evropske zadeve in zunanjo politiko predvideva tudi oblikovanje mnenj matičnih delovnih teles na področjih, na katere spadajo vsebine v parlamentu obravnavanih zadev EU. ZSDZVZEU razmejuje tudi pristojnosti dveh pristojnih parlamentarnih organov tako, da opredeljuje zadeve zunanje in varnostne

politike kot pristojnost delovnega telesa za zunanjo politiko. Matična delovna telesa sporočajo svoja mnenja pristojnima delovnima telesoma. Plenarna obravnava zadev EU je v zakonu predvidena, vendar ne kot običajen način obravnavanja zadev EU. Po 11. členu lahko Državni zbor razpravlja in sprejme stališča RS o zadevi EU na zahtevo najmanj četrtnine poslancev ali na zahtevo pristojnega delovnega telesa ali na podlagi sklepa Kolegija predsednika Državnega zbora. Tak predlog lahko posreduje kolegiju poslanska skupina. Ena izmed dolžnosti vlade je, da sproti obvešča parlament o zadevah EU, ki bi po nacionalni zakonodaji sodile v njegovo pristojnost, ter o svoji dejavnosti. Vlada mora najkasneje v petih tednih po prejemu zadeve EU posredovati informacije Državnemu zboru za vsako EU zadevo, o kateri razpravlja Državni zbor, in sicer: opis postopka sprejemanja akta v EU, poglobitve rešitve in cilje predloga akta, predvideni čas začetka obravnav in sprejema predpisa v EU, predlog pogajalskega stališča RS, skupaj z oceno vplivov in posledic predloga zadev EU na RS – potrebne spremembe predpisov, posledice za proračun, vpliv na gospodarstvo, javno upravo in okolje. Vlada sme spreminjati in dopolnjevati vsebine teh ocen kot tudi vsebino predlaganega stališča RS. Nekatere določbe v zakonu izrazito podpirajo proceduralno učinkovitost pri nacionalnem upravljanju EU zadev zaradi zagotavljanja pravočasnega slovenskega vložka v EU odločevalskih procesih in uveljavljanja slovenskih interesov v njih. Tako je v zakonu zapisana zahteva, da Državni zbor pri razpravljanju o vladnih predlogih slovenskih pogajalskih stališč spoštuje roke, ki jih določa EU. Če Državni zbor ne intervenira (ne izrazi namere, da bo o zadevi razpravljaj, niti ne razpravlja o njej), vladno stališče avtomatsko postane uradno slovensko stališče. Vlada ima po zakonu veliko avtonomijo pri udeležbi v EU odločanju. Celo takrat, ko Državni zbor sprejme pogajalsko stališče, vlada ni popolnoma zavezana k njegovemu zastopanju. Vlada se lahko odloči drugače med pogajanjem na ravni EU, kadar meni, da slovenskih interesov ni mogoče popolnoma uresničiti, ali pa v primeru ocene, da to ne bi koristilo Sloveniji. Vendar mora o tem takoj obvestiti Državni zbor in pojasniti okoliščine in argumente za tako odločitev (Fink-Hafner in Lajh 2005, 83–84).

S sprejetjem ZSDZVZEU so bile potrebne tudi spremembe Poslovnika Državnega zbora. Državni zbor je moral oblikovati pravila za obravnavanje zadev EU, ki jih ureja ta zakon. Tako je bil oblikovan poseben postopek o načinu odločanja o evropskih zadevah. Pri

določanju normativnega in institucionalnega prilagajanja za delovanje v razmerah članstva v EU, je tokrat Državni zbor odigral bolj konstruktivno vlogo kot pri sprejemanju novega poslovnika.

Državni zbor je svoje prilagajanje gradil na dveh izhodiščih:

- Državni zbor mora v največji možni meri ostati akter oziroma imeti možnost vplivanja na akterje, ki soodločajo na ravni EU;
- zadeve EU ni mogoče več razumeti kot zadeve zunanje politike, ampak gre za zadeve notranjega, nacionalnega pravnega reda.

Pri odnosu med institucijami v nacionalni državi pri zadevah EU gre za vprašanje notranje družbenopolitične ureditve, predvsem ureditve odnosa med parlamentom in izvršilno oblastjo (Velišček 2006, 259).

Glede na to, da vlada izvaja tisti del zakonodajne oblasti, o katerem se odloča v institucijah EU, je zelo pomembno, kakšno vlogo pri oblikovanju nacionalnih stališč ima parlament. Večja vloga kot doslej je nacionalnim parlamentom dana v 1. protokolu k Pogodbi o ustavi za Evropo, po katerem institucije EU neposredno posredujejo nacionalnim parlamentom dokumente o posvetovanju EK, zakonodajni program in vse druge instrumente zakonodajnega načrtovanja ali politične strategije ter osnutke evropskih zakonodajnih aktov. Prav tako je predviden neposreden odziv nacionalnih parlamentov na osnutke zakonodajnih aktov v zvezi z upoštevanjem načela subsidiarnosti. Vloga nacionalnih parlamentov je pomembna tudi zaradi zagotavljanja legitimnosti sprejetih odločitev ter v zadevah EU tudi zmanjševanja demokratičnega primanjkljaja, saj so odločitve dokončno sprejete na izvršilni ravni in ne v neposredno izvoljenem predstavniškem telesu (Velišček 2006, 259).

Na podlagi izvedenega referendumu (23. marec 2003) je Državni zbor 28. januarja 2004 ratificiral pogodbo (Pristopna pogodba) med RS in evropskimi skupnostmi, ki je bila podpisana v Atenah 16. aprila 2003, in prenesel izvrševanje dela suverenih pravic na EU. Kaj je po ratifikaciji s pristojnostmi Državnega zbora, ki po Ustavi RS izvršuje zakonodajno funkcijo? Pravni akti in druge odločitve, za katere je RS prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na institucije EU, se dokončno sprejemajo v teh institucijah. Odločevalski proces se je spremenil za vse veje oblasti v RS – tako za

zakonodajno, izvršilno in sodno. Državni zbor (nacionalni parlament) ne sprejema tistih odločitev, ki se v EU sprejemajo z uredbami in ki se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah EU. Vlada, poslanci, Državni svet in 5000 volivcev niso več neposredni predlagatelji teh aktov, sodne pristojnosti se razširijo tudi na sodišča evropskih skupnosti. Vlada oz. njeni predstavniki so v skladu z ratificirano pogodbo pridobili pristojnost soodločati v institucijah EU. V novih okoliščinah sta se politika in stroka v Sloveniji zavedali pomena demokratičnega primanjkljaja pri odločanju v EU in nista izpustili nacionalnega parlamenta iz odločevalskega procesa. Z dopolnitvijo ustave v četrtem odstavku 3. a člena je bila dana Državnemu zboru pristojnost oblikovanja slovenskih stališč. Ta ustavna dopolnitev je sledila pozitivni izkušnji iz procesa približevanja Slovenije EU. V tem procesu je ob uporabi Zakona o zunanjih zadevah vsa izhodišča za pogajanja, ki jih je vlada zastopala v institucijah EU, potrjeval Državni zbor prek parlamentarnega Odbora za zunanjo politiko. ZSDZVZEU, ki je bil sprejet z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, določa, da Državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri tistih zadevah, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost. Do teh predlogov sprejme stališča RS, ki jih vlada uveljavlja v poteku pogajanj v institucijah EU. To pomeni, da Državni zbor oz. njegova delovna telesa obravnavajo vse predloge zakonodajne narave in da v zvezi z njimi sprejemajo odločitve – stališča RS. Vlada je dolžna ta stališča uveljavljati. Lahko pa odloči drugače, kadar oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi bila v korist RS. O svoji odločitvi mora obvestiti Državni zbor in navesti okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje. S takimi ustavnimi in zakonskimi rešitvami je Državni zbor ohranil v spremenjenem odločevalskem procesu svojo zakonodajno vlogo in nadzor nad izvršilno oblastjo (interpelacija vladi in ministrom, poslanska vprašanja, nezaupnica vladi). Nacionalni parlament ima tako možnost za delovanje v okviru EU. V okviru evropskega sistema in ustavnega reda RS je ohranil svojo zakonodajno in nadzorno funkcijo. Slovenija je s tem ohranila vlogo predstavniškega telesa in zmanjšala demokratični primanjkljaj (Velišček 2006, 260–261).

Določbe ZSDZVZEU so terjale spremembe Poslovnika Državnega zbora. Predlog dopolnitev poslovnika je Državnemu zboru v sprejem predložila skupina poslancev s

prvopodpisanim poslancem A. Anderličem. Potem ko je kolegij predsednika Državnega zbora 3. maja 2004 odločil, da se predlog obravnava po skrajšanem postopku, je bila 5. maja 2004 sklicana Komisija za poslovnik, ki je na nujni seji obravnavala mnenje zakonodajno-pravne službe ter stališče predstavnika Službe Vlade RS za EU zadeve, ki je pojasnil, da vlada želi natančno določiti predlog sprememb poslovnika glede na prakso, ki jo ima pri svojem delu z institucijami EU (Zajc 2005, 116–118). Državni zbor je predlog dopolnitev poslovnika sprejel na seji 20. maja 2004.

8.5 Spremembe in dopolnitve Poslovnika Državnega zbora leta 2004 (PoDZ-1A)

Državnozborsko upravljanje EU zadev je bilo dotlej institucionalno sodoločeno z dvema ključnima prilagoditvama:

- s prilagajanjem (racionalizacijo) parlamentarnega odločevalskega postopka s povečanjem moči in avtonomije parlamentarnih delovnih teles;
- s pravili, ki določajo postopek in kompetence delovnih teles in celotnega parlamenta pri odločanju o EU zadevah.

Maja 2004 je Državni zbor dopolnil poslovnik še z natančnejšimi določili glede obravnave evropskih zadev. V njem se izraža kontinuiteta dogovora o sodelovanju parlamentarnih strank pri obravnavanju zadev EU. 154. b člen določa, da o zadevah EU razpravlja in sprejema stališča RS Odbor za zadeve EU, v zadevah zunanje in varnostne politike pa Odbor za zunanjo politiko, razen če ZSDZVZEU in poslovnik ne določata, da stališča RS sprejme Državni zbor. Pristojna odbora sta sestavljena sorazmerno glede na število poslancev, izvoljenih v Državni zbor na podlagi istoimenskih list; vsaka poslanska skupina ima v pristojnih odborih zagotovljeno vsaj eno mesto; pristojna odbora imata vsak svojega predsednika in vsak po dva podpredsednika, vsaj eden izmed treh v vsakem od odborov pa mora biti iz poslanskih skupin opozicije (154. c člen). Zadeve EU, ki jih vlada predloži Državnemu zboru v obravnavo, se pošljejo predsedniku Državnega zbora, ki dodeli zadevo EU v obravnavo pristojnemu odboru glede na vsebino predloga matičnemu delovnemu telesu, Državnemu svetu in zakonodajno-pravni službi (154. č člen). Postopek je časovno opredeljen tako, da naj bi pristojna odbora in matična telesa (kadar obravnavajo zadeve EU) zmogla ustrezno obravnavati zadeve EU (sklic sej vsaj 7 dni pred sejo, redno, praviloma dvakrat na teden, sestajanje odbora za zadeve EU, od katerih je bilo eno vedno ob petkih ob 14. uri), čeprav omogoča tudi sklicevanje

sej v krajših rokih v nujnih primerih (154. d člen). Po 154. g členu poslovnika matično telo pošljejo svoja mnenja z amandmaji k predlogu stališča RS oz. k predlogu deklaracije najpozneje dva dni pred sejo pristojnega odbora. V nasprotnem primeru se šteje, da soglašajo s predlogi vlade. 154. d člen je bil leta 2007 spremenjen. Razmerja med Državnim zborom in vlado pri obravnavi zadev EU so v poslovniku opredeljena še natančneje kot v zakonu. Tako Državni zbor v členu 154. e pričakuje udeležbo predsednika vlade in ministrov na sejah pristojnega odbora. Te lahko v nujnih primerih nadomeščajo državni sekretarji, predstojniki vladnih služb ali, v njihovi odsotnosti, njihovi namestniki. Sej pristojnega odbora se lahko udeležijo tudi poslanci iz RS v EP. Na njih smejo razpravljati. 154. l člen določa, da vlada sproti poroča pristojnima odboroma o svoji dejavnosti in odločitvah v Svetu EU in uveljavljanju stališč RS, ter da vlada pojasni okoliščine in razloge za odmik vlade od stališč Državnega zbora pri posamični zadevi EU na prvi naslednji seji pristojnega odbora. Poslovník na istem mestu dopušča, da vlada predloži pisno poročilo na seji pristojnega odbora. V dopolnjenem poslovniku je v postopku obravnave zadev EU omenjen tudi Državni svet. Tu je njegov položaj primerljiv z njegovim siceršnjim relativno omejenim položajem pri običajnih potekih zakonodajnih procesov. Dopolnjeni poslovnik predvideva, da predsednik Državnega zbora, ki prejme vladne dokumente, pošlje zadevo EU Državnemu svetu. Če ta ne pošlje svojega mnenja pristojnemu odboru, se, tako kot v primeru matičnega delovnega telesa, šteje, da soglašajo s predlogi vlade. Opredelevitev transparentnosti obravnave zadev EU v Državnem zboru v členu 154. m deloma sledi zakonskim opredelitvam o objavi uradnega obvestila o sejah pristojnih in matičnih teles, ki obravnavajo zadeve EU, deloma pa jo razširi še z določbo, da so gradiva o postopku obravnave zadeve EU javnosti dostopna, razen če so v skladu z zakonom tajna. Predstavniki civilne družbe in strokovnjaki lahko, če so povabljeni na seje k posameznim točkam dnevnega reda, svoja stališča predstavijo na matičnih delovnih telesih, ko ta obravnavajo zadeve EU, in na sejah pristojnega odbora -154. e člen (Fink- Hafner in Lajh 2005, 85–86).

Primerjava pravil iz predpristopnega obdobja in pravil, ki veljajo v okoliščinah polnopravnega članstva Slovenije, kaže na težnjo po ohranjanju pomembne vloge parlamenta pri upravljanju evropskih zadev kot tudi njegove transparentnosti. Vendar

pa ni mogoče spregledati sorazmerne krepitve vloge izvršne oblasti in deloma zmanjšanje javne preglednosti celotnega procesa upravljanja evropskih zadev doma. V prvem letu polnopravnega članstva Slovenije v EU se zaznata pomembna vloga in moč Državnega zbora, ko je bil edini odločevalec, ki je opredelil slovensko uradno stališče o sodelovanju RS pri predsedovanju EU v obdobju 2007–2008. V tem času je bil edina legitimna odločevalska politična ustanova s pravno opredeljeno kompetenco za odločanje. Stališče o tem je Državnemu zboru predlagala stara vlada, a ni imela več polne kompetence, nova vlada pa še ni bila imenovana. Državni zbor je 17. novembra 2004 sprejel odločitev na podlagi predloga Odbora za evropske zadeve (Fink-Hafner in Lajh 2005, 86–89).

8.6 Spremembe in dopolnitve Poslovnika Državnega zbora leta 2007 (PoDZ-1B)

Julija 2007 je Državni zbor sprejel nove spremembe in dopolnitve svojega poslovnika. Kot novost je bila vpeljana možnost vlaganja dokumentov v zakonodajnem postopku v elektronski obliki in urejena je bila pravna podlaga za uvedbo elektronskega podpisa. V 10. členu so določene pristojnosti začasnih vodij poslanski skupin do ustanovitve Kolegija predsednika Državnega zbora in sedežni red poslancev. Sprejete so spremembe o prenehanju funkcije generalnega sekretarja (25. člen), o imenovanju vodje zakonodajno-pravne službe (27. člen). Uvedena je funkcija namestnikov vodje poslanske skupine (30. člen). Poslansko skupino zastopa in predstavlja vodja poslanske skupine ali njegov namestnik. Če šteje poslanska skupina več kot 20 članov, ima vodja poslanske skupine lahko dva namestnika. Določeno je pravilo lihega števila članov delovnih teles, razmerje med koalicijo in opozicijo v nadzornih delovnih telesih ter pravila o ustanovitvi drugih delovnih teles na podlagi zakona (32. in 33. člen). Črtan je 146. člen, ki se je nanašal na soglasje lokalnih skupnosti o prenosu državnih zadev na njih. To je pomembna sprememba, ki omogoča lažje sprejemanje zakonov, ki se nanašajo na izvajanja državnih zadev na nivoju lokalnih skupnosti. Spremenjen je 148. člen, ki govori o ponovnem glasovanju o zakonu na zahtevo Državnega sveta – odpravljena je razprava v Državnem zboru. Mnenje pred ponovnim glasovanjem pa lahko podajo predstavnik Državnega sveta, matičnega telesa, predlagatelj zakona, predstavnik Vlade in predstavniki poslanskih skupin (Zajc 2009, 54).

Jasneje je urejen zaključek postopkov obravnave vseh aktov in neodgovorjenih poslanskih vprašanj in pobud ob koncu mandata Državnega zbora (154. in 249. a člen). Sprejete pa so tudi spremembe v postopku obravnave zadev EU. Drugače je določeno, kdo predstavlja vlado na sejah Državnega zbora in delovnih teles, ker se je obremenjenost predstavnikov vlade zaradi zadolžitve v povezavi s članstvom RS v EU povečala. To je olajšalo sodelovanje med vlado in Državnim zborom v zadevah EU (235. člen). Črtan je tudi stavek prvega odstavka 154. d člena, ki je določal, da ima Odbor za zadeve EU seje dvakrat tedensko, od katerih je ena v petek ob 14. uri. Spremembe so tudi v 154. f in 154. g členu. Postopek za sprejem (obrnave) drugih aktov v enofaznem postopku je dopolnjen s 169. a, 169. b in 169. c členi. V zvezi s tem je zato spremenjen tudi 171. člen. Določen je vrstni red postavljanja poslanskih vprašanj (244. člen). Za 273. členom je dodano novo poglavje V. a, ki se glasi: Postopek s predlogi aktov in z drugimi predlogi po predčasnem prenehanju mandata poslanca (273. a in 273. b člen).

9 POSLOVNIŠKI MODEL ZAKONODAJNEGA POSTOPKA (UREJANJA)

Demokratska politična ureditev poudarja pomen postopkovnih pravil pri sprejemanju pravnih aktov in drugih odločitev. Med pravila, ki določajo pristojnosti za postavljanje in identifikacijo primarnih pravil, spadajo tudi določbe poslovnika zakonodajnega organa. Z demokratizacijo se povečuje tudi natančnost procesnih pravil zakonodajnega odločanja. Na osnovi izkušenj, ki so nastale ob uporabi poslovnških določb o zakonodajnem postopku, ki je bil določen leta 1993, je Državni zbor RS z novim poslovníkom v letu 2002 določil nekatere spremenjene okvire v postopku sprejemanja zakona. Pri tem je bil za sprejem poslovnika uporabljen hiter postopek. Utemeljitev za uporabo hitrega postopka je izhajala iz opozarjanja na zaostajanje pri harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravom EU in da bo novi poslovnik s svojimi pravili o zakonodajnem postopku omogočil hitrejše sprejemanje zakonov. Spremenjeni model zakonodajnega postopka sledi načelu racionalnosti, ob hkratni zagotovitvi demokratičnega odločanja v predstavniškem telesu. Poslovniške določbe sledijo tudi zahtevam po njegovi modernizaciji v smislu večjega posnemanja določb v poslovníkih klasičnih parlamentov (Igličar 2004, 118–119). Pravica Državnega zbora, da sam sprejema svoj poslovnik, je določena v ustavi (Ustava RS, 94. čl.), ki predpisuje, da se

poslovník sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, z večino, ki je zahtevnejša od večine, potrebne za sprejem večine zakonov. V našem sistemu je Poslovníku Državnega zbora dana večja teža kot večini zakonov. Poleg poslovníka se lahko način dela in organizacija dela Državnega zbora urejata tudi z odloki o ustanovitvi delovnih teles in s poslovníki delovnih teles (Kaučič in Grad 2007, 190). Parlamentarni odbori oz. komisije, ki še pred razpravo v parlamentu obravnavajo predlagani zakon in dajejo k njemu pripombe in predloge, imajo tako pomembno vlogo v zakonodajnem postopku. S tem je olajšano delo poslancev, ki jim stališča parlamentarnih odborov dajejo oporo za odločanje o zakonu. Ustava ne ureja podrobneje zakonodajnega postopka, ampak določa, da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če poslovník ne določi drugače (89. člen ustave). V teoriji in parlamentarni praksi večine držav velja prepričanje, da večfazni zakonodajni postopek omogoča večjo pretehtanost in dodelanost sprejetih zakonov kot krajši postopki (Kaučič in Grad 2007, 202).

9.1 Predlog zakona (114., 115., 116., 117., 118. člen PoDZ-1-UPB1)

Zakonodajno iniciativo (pravico) imajo vsak poslanec, vlada, 5000 volivcev (Ustava RS, 88. čl.) in Državni svet RS (Ustava RS, 97. čl.). Navedeni subjekti pošljejo predlog zakona predsedniku Državnega zbora. Predlog zakona sestavljajo ob naslovu še uvod, besedilo členov in obrazložitve. V uvodu je treba podati oceno stanja na določenem področju družbenih odnosov ter pojasniti razloge, ki narekujejo sprejem zakona. Predlog zakona navede tudi cilje, načela in poglobitve rešitve, ki jih vsebuje predlagana ureditev. Predlagatelj poda oceno finančnih posledic, ki jih bo novi zakon povzročil z vidika državnega proračuna in drugih javnih finančnih sredstev. Če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun že sprejet, mora predlagatelj navesti, da so sredstva za izvajanje zakona zagotovljena v tem proračunu. Med obvezne sestavine uvoda zakonskega predloga spada še prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih oz. v najmanj treh pravnih sistemih držav članic EU. Z vidika Evropskega sporazuma Slovenije z evropskimi skupnostmi in njihovimi članicami je pomemben še prikaz prilagojenosti predlagane ureditve pravu EU. Na koncu uvoda zakonskega predloga je treba opozoriti še na druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona. V predlogu zakona morajo biti nato navedeni zakonski členi, ki vsebujejo pravna pravila za določen sklop družbenih odnosov. Sledi

obrazložitev s pojasnili o vsebini in namenu posameznih členov ter o povezavah med njimi. V besedilu členov je treba dosledno slediti zahtevam pravniškega jezika, v obrazložitvi pa je možno na bolj poljuben način prikazati predlagano pravno ureditev. Navedene sestavine predloga zakona so obvezne pri vsakem predlogu. Kadar so predlagane samo spremembe in dopolnitve že obstoječega zakona, predlagatelj priloži predlogu novele tudi besedilo tistih določb zakona, ki jih namerava z novelo spremeniti. V primeru, da predlog nima vseh zahtevanih prvin, predsednik Državnega zbora pozove predlagatelja, da svoj predlog dopolni. Kadar predlagatelj tega ne stori, se šteje, da predlog zakona ni bil vložen (Igličar 2004, 119; Kaučič in Grad 2007, 202–203).

Predlog zakona je torej potrebno že ob sprožitvi postopka za njegov sprejem pravno-tehnično dodelati, jasen pa mora biti tudi namen predlagatelja, ki se izraža v opredeljevanju ciljev in načel bodočega zakona. Zakonodajni organ se v nadaljevanju postopka osredotoča na vsebinska, interesna in politična vprašanja zakonske vsebine. Zato predsednik Državnega zbora predlog zakona posreduje poslancem takoj po vložitvi, s čimer se začne zakonodajni postopek. Ob konkurenci več predlogov zakonov, ki imajo namen urediti isti sklop družbenih odnosov, je uveljavljeno pravilo o časovnem vrstnem redu. Državni zbor najprej obravnava predlog zakona, ki je bil prvi vložen, in potem po vrsti glede na čas vložitve še druge predloge. Matično delovno telo lahko sklene, da bo predloge več zakonov, ki urejajo enako družbeno razmerje, obravnavalo na isti seji, če zbor oz. delovno telo še ni pričelo z obravnavo nobenega izmed zakonskih predlogov. Med več predlogi zakonov z istega področja ima določeno prednost vladni predlog, saj se obravnava na drugem mestu, čeprav je bil vložen kasneje kot drugi zakonski predlogi. Predlagatelj lahko tudi umakne zakonski predlog. To lahko stori do sklica seje matičnega delovnega telesa oz. do sklica seje Državnega zbora, če je bilo odločeno, da bodo poslanci o predlogu zakona opravili v okviru prve obravnave plenarno razpravo. V primeru, da predlagatelj nadomesti prvotni predlog zakona z novim, se zakonodajni postopek o novem zakonskem predlogu začne, ko ga predsednik Državnega zbora posreduje poslancem (Igličar 2004, 120).

9.2 Predhodna obravnava (119., 120. člen PoDZ-1-UPB1)

Pri zakonskih odločitvah, kjer je pričakovati veliko nasprotujočih si interesov, ali na področjih, kjer se postavlja vprašanje smotrnosti zakonskega urejanja, je smiselno še pred vložitvijo predloga zakona preveriti stališča poslancev o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki naj bi se uredila z zakonom. To je mogoče doseči s predhodno obravnavo tez bodočega zakona in s prikazom stanja na področju, v katerega naj bi posegle zakonske norme. Predhodno obravnavo lahko predlaga kdorkoli od subjektov, ki imajo pravico predlagati zakon, odločitev o predhodni obravnavi pa sprejme Kolegij predsednika Državnega zbora. Po pozitivnem sklepu kolegija določi predsednik Državnega zbora delovno telo, v katerem bo izvedena predhodna obravnava. Takšno obravnavanje se tudi konča z oblikovanjem mnenj delovnega telesa, v razpravi pa lahko sodeluje tudi predlagatelj. Delovno telo lahko zahteva stališče do predlaganih rešitev tudi od zakonodajno-pravne službe Državnega zbora. Kadar ne nastopa kot predlagatelj predhodne obravnave vlada, ima tudi ona pravico sodelovanja v takšni obravnavi. Nova ureditev pa ne pozna možnosti, da bi se predhodna obravnava nadaljevala še na plenarnem zasedanju zakonodajnega telesa, ampak je sklenjena v ustreznem odboru oz. komisiji. Sprejeto mnenje delovno telo posreduje predlagatelju, ki mora, če se odloči za vložitev zakonskega predloga, v njegovem uvodu pojasniti, kako je upošteval to mnenje pri oblikovanju predlaganih zakonskih členov. S tem je predhodna obravnava tvorno vključena v proces pripravljanja nove zakonodaje (Igličar 2004, 120–121).

Predhodna obravnava ne sodi v sam zakonodajni postopek, čeprav je njen namen olajšati delo parlamenta v samem zakonodajnem postopku. Predvsem pomaga predlagatelju zakona, ker mu omogoča, da vnaprej preskusi svoje zamisli in predloge v Državnem zboru, ker bi se mu lahko zgodilo, da bi vložil tak predlog zakona, ki bi bil v nasprotju s prevladujočimi pogledi in stališči v Državnem zboru. Za predhodno obravnavo predlagatelj predloži prikaz stanja na področju, za katero želi, da se zakonsko uredi, in teze za normativno ureditev (Kaučič in Grad 2007, 203).

9.3 Prva obravnava predloga zakona (121., 122., 123., 124. člen PoDZ-1-UPB1)

Skladno z načelom stopnjevitosti zakonodajnega postopka poteka obravnavanje in sprejemanje zakona v treh obravnavah. Prva obravnava se opravi s posredovanjem

predloga zakona poslancem. Na ta način izvedena prva stopnja zakonodajnega postopka vodi k večji učinkovitosti predstavniškega telesa pri zakonodajnem odločanju, kar pa ne sme biti na škodo demokratičnosti oz. izražanja interesnega pluralizma. To pomeni, da se v okviru prve obravnave ne zbere na seji niti delovno telo niti Državni zbor, ampak se poslanci seznanijo z zakonskim predlogom tako, da ga prebere in pregleda vsak sam. Prvo branje zakonskega predloga ne poteka v obliki proučevanja predloga na sestankih poslancev, temveč v obliki njihovega osebnega seznanjanja z vsebino bodočega zakona. Za večino zakonskih predlogov naj bi bila s tem prva obravnava že v celoti izvedena. Prva obravnava pa lahko poteka tudi drugače. Najmanj 10 poslancev lahko v 15 dneh po posredovanju predloga zakona poslancem zahteva, da Državni zbor opravi splošno razpravo na plenarni seji. Po končani razpravi o razlogih za sprejem zakona, njegovih načelih, ciljih ter poglobitvenih rešitvah poslanci sklenejo, da je predlog primeren za nadaljnjo obravnavo, ali da predlog zakona ni ustrezna podlaga za nadaljnje obravnavanje, ter tako končajo zakonodajni postopek (Igličar 2004, 121).

Po preteku 15 dni od posredovanja predloga zakona poslancem oz. po končani splošni razpravi na seji Državnega zbora predsednik Državnega zbora določi matično delovno telo, ki bo nadaljevalo z obravnavo predloga. Kriterij za določitev matičnosti je podan z vsebino zakonskega predloga. Za matično je določeno delovno telo, ki se pretežno ukvarja s tistim področjem družbenih odnosov, v katere posega zakonski predlog. Poleg tega predlog zakona, ki bo imel finančne posledice za javna finančna sredstva, obravnava tudi delovno telo, ki je pristojno za področje javnih financ. Predlog zakona, ki ureja položaj narodnih skupnosti, pa obravnava še delovno telo, ki je pristojno za vprašanja narodnih skupnosti. Ti delovni telesi pošljeta svoje poročilo matičnemu telesu. V obravnavo predloga zakona se lahko vključi tudi kakšno drugo delovno telo, ki meni, da zakonska vsebina delno posega v njegovo delovno področje. Takšno zainteresirano delovno telo pošlje svoje poročilo o obravnavi določenega dela zakona v matično delovno telo (Igličar 2004, 122; Kaučič in Grad 2007, 203).

Poslovniška ureditev zakonodajnega postopka iz leta 1993 je določila potek prve obravnave najprej na seji delovnega telesa in potem še na plenarni seji Državnega zbora. Splošna razprava je potekala na osnovi poročila matičnega delovnega telesa, tako da je zajemala razloge za sprejem zakona, njegove cilje, načela in posledice. Po

končani prvi obravnavi na seji Državnega zbora so poslanci lahko odločili, da se opravi druga obravnava na osnovi nespremenjenega besedila predloga zakona na isti ali naslednji seji, ali pa so sprejeli stališča in sklepe, ki jih je moral predlagatelj upoštevati pri pripravi besedila predloga za drugo obravnavo (Igličar 2004, 139).

9.4 Druga obravnava predloga zakona v matičnem delovnem telesu (125.–128. člen PoDZ-1-UPB1)

Druga obravnava predloga zakona poteka v dveh delih. Najprej se opravi razprava in glasovanje po členih ali delih zakona v matičnem delovnem telesu in potem na seji Državnega zbora. Osnova za razpravo in glasovanje na plenarni seji je poročilo matičnega delovnega telesa oz. dopolnjen predlog zakona. Takšna ureditev daje delovnim telesom velik pomen, saj njihove odločitve niso le nekakšno priporočilo poslancem za njihovo odločanje na plenarnem zasedanju, ampak postanejo dokončno sestavina bodočega zakona. Matično delovno telo torej ni omejeno le na razpravljanje o predlogu zakona in o amandmajih, ampak o predlogu zakona tudi glasuje, zato mora sestava delovnih teles sorazmerno odražati sestavo Državnega zbora. Razprava v matičnem telesu teče o vsakem členu posebej. Ko je končana razprava o določenem členu, poslanci o njem še glasujejo. Načelo racionalnosti in sama vsebina zakonskega predloga pa narekujeta, da je mogoče tudi združiti razpravo in glasovanje o več med seboj povezanih členih. Matično delovno telo lahko prav tako odloči, da bosta potekala razprava in glasovanje po posameznih delih oz. poglavjih zakona ali kar o več delih oz. poglavjih skupaj ali celo o vseh členih skupaj. Omenjene odločitve so seveda odvisne od narave zakona, njegovega obsega ter pomena za pravni ali politični sistem. Po opravljeni razpravi lahko matično telo tudi ugotovi, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo in takšen sklep predlaga v sprejem plenarnemu zasedanju Državnega zbora. Matično delovno telo sme oblikovati tak predlog samo v primeru, če o predlogu zakona ni bila opravljena splošna (prva) obravnava na seji Državnega zbora (Igličar 2004, 122–123).

9.5 Amandmaji v drugi obravnavi na matičnem telesu (129.–132. člen PoDZ-1-UPB1)

V drugi obravnavi je mogoče predlagane zakonske člene spreminjati ali dopolnjevati z amandmaji. Amandma v zakonskem postopku je v obliki zakonskega člena podan predlog za spremembo ali dopolnitev že obstoječega člena v predlogu zakona; z

amandmajem pa je mogoče predlagati tudi nov člen ali črtanje določenega člena. Amandma je potrebno podati v pisni obliki, tako da je sestavljen iz normativnega dela in obrazložitve. V obrazložitvi amandmaja predlagatelj pojasni razloge za vložitev amandmaja ter posledice amandmaja, posebej z vidika porabe javnih finančnih sredstev. Amandma k predlogu zakona lahko za drugo obravnavo v delovnem telesu vložijo vsak poslanec, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo (delovno telo za vprašanja javnih financ, delovno telo za vprašanja narodnosti) ter vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Matično delovno telo lahko sprejme tudi svoj amandma. K vloženim amandmajem lahko posreduje svoje mnenje predlagatelj zakona, zainteresirano delovno telo ter vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Ta mnenja ob vloženih amandmajih obravnavajo poslanci na seji delovnega telesa in se do njih opredelijo ter o vsakem vloženem amandmaju posebej glasujejo. Rok za vložitev amandmaja je praviloma pet dni pred sejo matičnega delovnega telesa, na kateri bo potekala druga obravnavo predloga zakona. Kadar je seja sklicana v nujnih primerih, ali je na dnevni red seje uvrščen predlog zakona, ki ni bil predviden s terminskim planom, se amandmaji lahko vlagajo do začetka obravnave predloga zakona. Predlagatelj zakona lahko poda svoje amandmaje na amandmaje drugih udeležencev v zakonodajnem postopku še dan pred sejo matičnega delovnega telesa. Predlagatelj amandmaja pa lahko svoj amandma spremeni, dopolni ali umakne vse do konca razprave o členu zakonskega predloga, h kateremu je bil dan amandma. Kadar Državni zbor sprejema spremembe in dopolnitve zakona, je mogoče amandmaje vlagati le k členom, ki določajo spremembe in dopolnitve ter k predhodnim in končnim določbam, ne pa k drugim delom že obstoječega zakona (Igličar 2004, 123–124).

Preden poslanci o amandmaju glasujejo, ima predlagatelj zakona pravico, da izreče svoje stališče k vsakemu vloženemu amandmaju. Takšna pravica gre tudi vladi v primerih, ko vlada ni predlagateljica zakona. Kadar so amandmaji med seboj vsebinsko povezani, je mogoče, da poslanci o njih razpravljajo in glasujejo skupaj. Za glasovanje o predlogu zakona se uporablja ustaljeno pravilo, da poslanci najprej glasujejo o vloženih amandmajih in nato o členih zakona; praviloma glasujejo o vsakem amandmaju posebej. Kadar je k posameznemu členu vloženih več amandmajev, poslanci najprej glasujejo o tistem amandmaju, ki najbolj odstopa od vsebine člena, in nato po takšnem

kriteriju po vrsti še o drugih amandmajih. Prav tako ima pri glasovanju prednost amandma, ki je bil dan k določenemu amandmaju. Če je bil sprejet amandma, zaradi katerega drugi amandmaji niso več smiselni, o le-teh ni treba več glasovati (Igličar 2004, 124; Kaučič in Grad 2007, 204).

V zakonodajnem odločanju po poslovniku iz leta 1993 je bilo število vloženih in sprejetih amandmajev zelo veliko. Ob tem je značilno, da je zakonodajno telo sprejelo večino amandmajev, ki jih je predlagala vlada ali parlamentarno telo, medtem ko je bil delež sprejetih amandmajev, ki so jih predlagali poslanci, precej manjši. Veliko število amandmajev je posledica slabo pripravljenih zakonskih predlogov tako po vsebinsko-konceptualni kot po nomotehnični plati. Ob dejstvu, da je v zakonodajnih organih tranzicijskih držav na splošno sprejetih več amandmajev kot v klasičnih demokracijah, je velikemu številu vloženih in sprejetih amandmajev botrovala tudi pretekle poslovniško določena možnost vlaganja amandmajev v tretji obravnavi zakonskega predloga. Zato lahko strožje oz. bolj racionalne poslovniške opredelitve o amandmajskem dopolnjevanju zakonskega predloga ter stabiliziranje demokratičnih procesov v celotni globalni družbi privedejo do preglednega in obvladljivega amandmiranja v drugi obravnavi predloga zakona (Igličar 2004, 124–125).

9.6 Dopolnjen predlog zakona (133. člen PoDZ-1-UPB1)

Na osnovi razprave v matičnem delovnem telesu in po glasovanju o členih predloga zakona ter o amandmajih se oblikuje dopolnjen predlog zakona. V besedilo tega dopolnjenega predloga zakona so vključeni vsi amandmaji, ki so bili izglasovani v delovnem telesu, tako da nastane prenovljeno besedilo zakonskega predloga. Navedeno besedilo je vključeno tudi v poročilo matičnega telesa, ki vsebuje še zapis bistvene vsebine razprave in predlogov, ki so bili dani v razpravi. Poleg tega poročilo zajema stališče o mnenjih zainteresiranih delovnih teles ter zakonodajno-pravne službe in morebitnih drugih udeležencev v zakonodajnem procesu. Na koncu poročila morajo biti podani predlogi sklepov, ki naj jih sprejme Državni zbor. Za tekoče nadaljevanje zakonodajnega postopka je potrebno poročilo matičnega telesa oz. dopolnjen predlog zakona objaviti v glasilu Državnega zbora. Kadar k že dopolnjenemu predlogu zakona sprejme mnenje zakonodajno-pravna služba, bo tudi to mnenje, skupaj s poročilom, objavljeno v navedenem glasilu (Igličar 2004, 125; Kaučič in Grad 2007, 204).

9.7 Amandmaji k dopolnjenemu predlogu zakona

K dopolnjenemu predlogu zakona lahko vlaga amandmaje zožen krog predlagateljev. To lahko storijo poslanska skupina, skupina desetih poslancev in vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Poleg tega je mogoče amandmaje predlagati samo k tistim členom predloga zakona, h katerim so bili sprejeti amandmaji v drugi obravnavi na seji matičnega telesa. Rok za vložitev teh amandmajev je pet dni pred sejo Državnega zbora, na kateri bo obravnavan predlog zakona, razen kadar je na sejo Državnega zbora uvrščen predlog zakona izven terminskega programa, se amandmaji lahko vlagajo še dan pred začetkom seje do 12. ure. Predlagatelj zakona lahko reagira na vložene amandmaje s svojimi amandmaji, in to do začetka obravnave predloga zakona oz. – v izjemnih primerih – do začetka obravnave ustreznega amandmaja. V drugi obravnavi predloga zakona predlagatelj amandmaja lahko na seji Državnega zbora umakne vloženi amandma oz. vložene amandmaje k dopolnjenemu predlogu zakona do konca razprave o posameznem členu, h kateremu je predlagal amandma oz. amandmaje. Podobno je tudi v tretji obravnavi predloga zakona mogoče umakniti vloženi amandma do konca razprave o amandmiranem členu. K vsakemu amandmaju lahko pred plenarno sejo zbora podajo mnenje matično delovno telo, vlada in predlagatelj zakona. Kadar zakon s svojimi določbami posega v proračun ali druga javno-finančna sredstva, lahko poda svoje mnenje tudi delovno telo, ki je zadolženo za to področje. Enako velja za delovno telo, ki je zadolženo za področje narodnih skupnosti, če zakon vsebuje določbe, ki posegajo v pravice in položaj teh skupnosti (Igličar 2004, 125–126).

9.8 Druga obravnava predloga zakona na seji Državnega zbora (134–139. člen PoDZ-1-UPB1)

Na plenarni seji Državnega zbora poslanci razpravljajo in glasujejo o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji. Poslovniška ureditev iz leta 1993 je predvidevala v drugi obravnavi zakonskega predloga razpravo in odločanje o vsakem členu in amandmaju oz. odločanje o celotnem besedilu na plenarnem zasedanju, saj je matično delovno telo do predloga zakona oz. do amandmajev samo zavzelo stališče, ni pa odločalo o členih in amandmajih predloga zakona. Po sedanji poslovniški ureditvi poteka razprava po vsakem členu posebej, h katerim so bili vloženi amandmaji, ter glasovanje o posameznih amandmajih. Državni zbor pa lahko tudi sklene, da bosta

potekala razprava in glasovanje o dveh ali več členih skupaj. Ta odločitev je odvisna od obsega in vsebine zakona in seveda tudi od njegovega interesno-političnega ozadja. V primeru, da matično delovno telo predlaga, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, poslanci o tem predlogu le glasujejo. Pred glasovanjem pa lahko podajo predlagatelji zakona in predstavniki poslanskih skupin svoje stališče do predloga matičnega telesa. Če je na plenarnem zasedanju zbora tak predlog sprejet, je zakonodajni postopek končan. Kadar pa tak predlog matičnega delovnega telesa ni sprejet, predsednik Državnega zbora pošlje predlog zakona ponovno v obravnavo matičnemu delovnemu telesu. V drugi obravnavi je tudi na plenarni seji zakonodajnega telesa poudarek na odločanju o amandmajih. Zato Državni zbor preide na isti seji kar na glasovanje o dopolnjenem predlogu zakona, kadar k temu ni bil vložen noben amandma. Takšen način odločanja je mogoč tudi, če so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopoljenega predloga zakona, in če takšnemu poteku zakonodajnega postopka ne nasprotuje več kot tretjina navzočih poslancev. Kolikšen je delež vloženih amandmajev glede na število zakonskih členov, je mogoče ugotoviti na osnovi pregleda vseh sprejetih amandmajev in ustreznih členov, ki se pripravi po končani drugi obravnavi. Kadar pa poslanci sprejmejo k dopolnjenemu predlogu zakona amandmaje k več kot desetini členov, je treba po končani drugi obravnavi pripraviti besedilo zakonskega predloga za tretjo obravnavo. Državni zbor lahko za to opravilo pooblasti vlado, če je ona predlagateljica zakona, sicer pa je za to zadolžena zakonodajno-pravna služba Državnega zbora. Ta dva subjekta imata tudi dolžnost, da opozorita poslance na morebitno protiustavnost ali medsebojno neusklajenost oz. neusklajenost sprejetih členov zakona z drugimi zakoni ter predlagata rešitve za odpravo ugotovljenih neusklajenosti (Igličar 2004, 126–127; Kaučič in Grad 2007, 204–205).

Druga obravnava je najpomembnejša stopnja zakonodajnega postopka, saj v njenem okviru poslanci, člen za členom, proučijo predlagano zakonsko vsebino. V drugem branju se skozi aktivnosti članov zakonodajnega telesa izražajo tako politični interesi kot strokovni argumenti glede predlaganih rešitev. Zakonodajno odločanje v smislu temeljitega, odgovornega in poglobljenega dela je umeščeno v drugo obravnavo zakonskega predloga. V tej fazi navezuje razpravljanje poslancev na določene člene ali

dele predlaganega zakona; splošno razpravljanje je v tej fazi izjemno in časovno omejeno. Zato se tudi o naslovu zakona razpravlja in glasuje le, če je bil k naslovu zakona vložen amandma (Igličar 2004, 122). Splošna razprava je izjemoma mogoča le v obliki petminutne predstavitve stališč poslanskih skupin do predloga zakona, kadar o predlogu ni bila izvedena splošna razprava na seji Državnega zbora (Igličar 2004, 139).

9.9 Tretja obravnava predloga zakona na seji Državnega zbora (140., 141. člen PoDZ-1-UPB1)

V okviru tretje obravnave predloga zakona poslanci na plenarni seji razpravljajo o predlogu zakona v celoti in o njem glasujejo. Ta obravnava in glasovanje potekata praviloma na prvi naslednji seji po izvedeni drugi obravnavi. Razprava o celotnem zakonu ima naravo splošne razprave, saj obravnava posameznih členov poteka le o tistih členih predloga zakona, h katerim so bili vloženi amandmaji. Za tretjo obravnavo predloga zakona je mogoče vlagati amandmaje samo k tistim členom, h katerim so bili sprejeti amandmaji v drugi obravnavi. V tej, zadnji, fazi zakonodajnega postopka ne more amandmaja vložiti več posamezni poslanec, temveč le poslanska skupina, predlagatelj in vlada, kadar ni sama predlagatelj zakona. V tretji obravnavi je mogoče predlagati tudi sprejem uskladitvenih amandmajev, ki so potrebni, kadar so zaradi sprejetih amandmajev določbe zakonskega predloga medsebojno neusklajene ali neusklajene z drugimi zakoni. Z uskladitvenimi amandmaji ni mogoče odpravljati napak glede ciljev in namena zakona, ki so nastale v prejšnjih fazah zakonodajnega postopka, saj se v tretji obravnavi predloga zakona v uskladitvenem postopku z uskladitvenim amandmajem odpravi zgolj zaradi sprejetih amandmajev povzročena medsebojna neusklajenost posameznih določb predloga zakona ali neusklajenost predloga zakona z drugimi zakoni. Predsednika Državnega zbora oz. predsedujočega na določeni seji na omenjeno neskladnost opozorita zakonodajno-pravna služba Državnega zbora ali vlada. Za pripravo uskladitvenega amandmaja je zadolžen predlagatelj zakona. Kadar njegov amandma ni sprejet, ali ga predlagatelj ne pripravi v predvidenem roku, se mora zbrati na seji matično delovno telo, ki lahko pripravi svoj uskladitveni amandma ali predlaga Državnemu zboru, naj predloga zakona ne sprejme. Če poslanci ne izglasujejo uskladitvenega amandmaja, ali če izglasujejo predlog matičnega delovnega

telesa, da naj se zakon ne sprejme, je zakonodajni postopek končan (Igličar 2004, 128; Kaučič in Grad 2007, 205).

Po sprejemu uskladih amandmajev oz. po končani razpravi o predlogu zakona poslanci glasujejo o njegovem sprejemu. Ob doseženem kvorumu je zakon na seji Državnega zbora sprejet, če je število opredeljenih glasov »za« večje od števila glasov »proti«, razen če ni za sprejem kakšnega zakona ustavno določena drugačna večina oz. še kakšen dodaten pogoj za sprejem. Primeri za drugačne večine: volilni sistem ureja zakon, ki ga Državni zbor sprejme z 2/3 večino glasov vseh poslancev (Ustava RS, 80. čl.); zakone s področja obrambe se sprejema z 2/3 večino navzočih poslancev (Ustava RS, 124. čl.); za zakone, ki normirajo položaj in pravice narodnih skupnosti, je potrebno soglasje obeh poslancev narodnih skupnosti – poslovniško velja domneva, da sta poslanca dala soglasje, če sta glasovala za zakon. Drugačna večina je zahtevana, kadar poda na zakon, ki je bil izglasovan, Državni svet veto. Pri ponovnem odločanju o takšnem zakonu je pogoj za njegov sprejem večina glasov vseh poslancev. Po končanem zakonodajnem postopku v Državnem zboru pripravi zakonodajno-pravna služba izvirnik zakona. S pravno-tehnično redakcijo nastane dokončno besedilo zakona, ki je poslano v razglasitev predsedniku RS in v objavo v Ur. l. RS (Igličar 2004, 128).

9.10 Skrajšani postopek za sprejem zakona (142. člen PoDZ-1-UPB1)

Zakon je mogoče – po odločitvi kolegija Državnega zbora – sprejeti v skrajšanem postopku. Poslovniška ureditev iz leta 1993 je določala, da so o uporabi skrajšanega postopka odločali poslanci na začetku seje Državnega zbora, ni pa smel biti uporabljen, če je predlogu za sprejem zakona po skrajšanem postopku nasprotovala najmanj 1/3 navzočih poslancev. (Igličar 2004, 129).

Krajši postopek se od rednega razlikuje po tem, da omogoča bistveno hitrejše sprejetje zakona, saj dopušča združitve vseh treh faz v eno samo, ki se opravi na isti seji Državnega zbora, tako da se na isti seji opravita druga in tretja obravnava. Gre torej samo za časovno združitve faz zakonodajnega postopka, ne pa tudi za vsebinsko, saj se opravi vsa običajna temeljna pravila, ki jih zahteva redni zakonodajni postopek. Zaradi časovne združitve pa veljajo nekatere posebnosti v postopku. Tako v krajšem postopku praviloma ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem

zakonodajnem postopku, nekoliko drugačna pa so tudi pravila za vlaganje in odločanje o amandmajih k predlogu zakona itd. V nobenem primeru se ne opravi splošne razprave v prvi obravnavi, drugo in tretjo obravnavo pa se opravi na isti seji. To pomeni, da se zakon samo posreduje poslancem, druga obravnava pa se začne z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu. Za zakonodajno proceduro se tudi v tem postopku smiselno uporabljajo pravila, ki veljajo za redni zakonodajni postopek, s tem da se amandmaje lahko vlaga na sami seji do začetka tretje obravnave predloga zakona. V skrajšanem zakonodajnem postopku ni mogoče sprejeti novega zakona, le tako imenovane »manj zahtevne« spremembe in dopolnitve zakona ali »manj zahtevne« uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom EU. Poleg tega je takšen postopek mogoč pri odločitvah o prenehanju veljavnosti nekega zakona ali njegovih posameznih določb ter tudi za sprejem sprememb in dopolnitev zakona v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oz. zaradi odločb Ustavnega sodišča. Kadar Ustavno sodišče ugotovi, da je neki zakon protiustaven, ga v celoti ali deloma razveljavi. Zato mora Državni zbor v določenem roku nadomestiti neveljavno pravno ureditev z ustreznimi zakonodajnimi spremembami. Uporaba skrajšanega postopka za sprejem zakona je utemeljena z načelom ekonomičnosti oz. racionalnosti tega odločanja. Kadar gre za manjše dopolnitve ali drobne spremembe zakonov, bi bilo nesmiselno voditi celoten redni zakonodajni postopek, seveda pa je treba skrbno pretehtati, kdaj je novelizacija zakonodaje res takšne narave (Igličar 2004, 129; Kaučič in Grad 2007, 206).

9.11 Nujni postopek za sprejem zakona (143., 144. člen PoDZ-1-UPB1)

Za izjemne družbene razmere predvidevajo poslovniška pravila sprejem zakona po nujnem postopku. Do leta 2002 bil ta institut poimenovan z izrazom hitri zakonodajni postopek, vendar izraz nujni postopek bolj poudarja izredno situacijo, ki neodložljivo zahteva zakonodajno urejanje. Pri uporabi tega postopka morajo biti namreč v ospredju razlogi, ne pa čas oz. njegova hitrost. Nujni postopek je utemeljeno uporabiti samo v primerih odpravljanja posledic naravnih nesreč, interesov varnosti ali obrambe države ter kadar je treba s sprejemom zakona preprečiti težko popravljive posledice za delovanje države. Navedene okoliščine morajo biti v predlogu za uporabo nujnega postopka posebej pojasnjene, pri odločanju pa skrbno pretehtane. Restriktivna

uporaba nujnega postopka se kaže v določbi, da takšen postopek lahko predlaga samo vlada, saj ima navadno ta organ res celovit pregled nad stanjem v državi oz. največ informacij za oceno izjemnih situacij. Odločitev o uporabi nujnega postopka sprejme kolegij. V primeru pozitivne odločitve za takšen postopek se predlog zakona uvrsti na prvo sejo Državnega zbora, ki sledi odločitvi kolegija. V nujnem postopku za sprejem zakona ne veljajo roki, ki so sicer predvideni za delovanje v rednem zakonodajnem postopku. Nujni postopek se začne z drugo obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu, prva obravnava se ne izvede, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Amandmaje v tem postopku je mogoče predlagati tudi ustno na seji vse do konca razprave o delih oz. členih zakonskega predloga; pred glasovanjem pa jih je treba podati v pisni obliki. Pri tem lahko Državni zbor zahteva, da se do amandmajev, ki so dani po seji matičnega telesa, pred glasovanjem o teh amandmajih opredeli matično delovno telo (Igličar 2004, 130; Kaučič in Grad 2007, 206–207).

V zakonodajnem odločanju Državnega zbora po poslovniku iz leta 1993, je število hitrih (nujnih) postopkov zelo hitro naraščalo. Veliko število enofaznih zakonodajnih postopkov (hitrih in skrajšanih) je bilo po eni strani odraz dejanskih družbenih potreb, po drugi strani pa preširokega tolmačenja razlogov za uporabo hitrega (nujnega) postopka, zlasti izrednih potreb države. Poleg tega pri hitrem postopku ni obstajala možnost nasprotovanja tretjine navzočih poslancev, kot je bilo to mogoče pri skrajšanem postopku, zato je predlagatelj – zlasti vlada – raje uporabil možnost hitrega postopka tudi v primerih, ko bi bilo bolj ustrezno sprejeti zakonski predlog v skrajšanem postopku. V prvih dveh mandatih Državnega zbora je bilo sprejetih več zakonov po enofaznem kot po trifaznem rednem zakonodajnem postopku. Določena racionalizacija in skrajševanje rednega zakonodajnega postopka v novi poslovniški ureditvi (prva obravnava brez plenarne seje in seje odborov, seje delovnega telesa le v drugi obravnavi s sprejemom amandmajev oz. dopolnjenega predloga zakona itd.) sta torej odgovor na očitne zahteve zakonodajne prakse. Krajši in bolj koncentriran zakonodajni postopek, pomeni manjšo uporabo nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka (Igličar 2004, 131).

9.12 Ponovno odločanje o zakonu (147., 148. člen PoDZ-1-UPB1)

Državni zbor mora ponovno odločati o določenem zakonu, kadar Državni svet poda na ta zakon odločilni (suspenzivni) veto. Ob pravici Državnega sveta, da predlaga Državnemu zboru sprejem zakona (zakonodajna iniciativa), in da zahteva od Državnega zbora razpis zakonodajnega referendumu, se v zakonodajni proces vključuje Državni svet še z dajanjem mnenj ter z zahtevo, da Državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (Ustava RS, 97. čl.). Odločilni veto lahko uveljavlja Državni svet v sedmih dneh od sprejema zakona. Zahtevo Državnega sveta posreduje predsednik Državnega zbora matičnemu delovnemu telesu, predlagatelju zakona, vladi in zakonodajno-pravni službi, ki oblikujejo svoja mnenja do zahteve Državnega sveta. Pred ponovnim odločanjem o zakonu lahko zahtevo Državnega sveta obrazloži njegov predstavnik, predstavniki matičnih teles, predlagatelj oz. vlada pa prikažejo svoje poglede na zahtevo Državnega sveta. Vetiranega zakona ni mogoče spreminjati ali dopolnjevati z amandmaji, ni mogoče spreminjati posameznega člena ali posameznega dela zakona. Najpomembnejša razlika od rednega postopka je tako v tem, da se zakon ne obravnava ponovno, temveč se o njem samo razpravlja in glasuje. Vendar se tokrat zakon ne sprejema z navadno relativno večino, temveč z navadno absolutno večino (večina glasov vseh poslancev), razen, če je že za sprejetje zakona v rednem postopku predpisana zahtevnejša večina. Odločitev, ki jo sprejme Državni zbor na prvi naslednji seji po vložnem vetu, je dokončna (Igličar 2004, 132–13 ; Kaučič in Grad 2007, 207).

9.13 Sprejem avtentične razlage zakona (149., 150., 151., 152. člen PoDZ-1-UPB1)

Kadar kakšna norma v zakonu ni dovolj jasna, lahko vsak predlagatelj zakona predlaga, naj Državni zbor sprejme avtentično razlago nejasnega člena oz. norme v zakonu. Razlaga, ki jo poda organ, ki je normo sprejel, ima naravo avtentične razlage. Posebnost avtentične razlage je v njeni posebni moči, saj postane sestavni del zakona in velja od dneva, ko je začel veljati zakon, h kateremu je bila sprejeta avtentična razlaga. Vendar avtentična razlaga nima povratnega učinka na pravnomočno rešene zadeve in ne učinkuje retroaktivno, če bi sprejeta razlaga posegala v pridobljene pravice. Avtentična razlaga se imenuje tudi interpretativni zakon. V postopek za sprejem avtentične razlage se vključi najprej matično delovno telo, ki pridobi tudi mnenje zakonodajno-pravne službe. Delovno telo, ki je kot matično obravnavalo zakon,

h kateremu je predlagana avtentična razlaga, sprva prouči ustrezeni člen ter obravnava vprašanje, če je sploh potrebno zanj sprejeti avtentično razlago. Ob pozitivnem odgovoru na to vprašanje nato delovno telo obravnava še podani predlog besedila avtentične razlage. K temu besedilu lahko matično telo predlaga tudi amandmaje. Državni zbor na isti seji razpravlja in glasuje o predlogu za sprejem avtentične razlage in o samem besedilu avtentične razlage. Zakonodajno telo se na plenarni seji lahko odloči tudi, da je potrebna avtentična razlaga, vendar ne sprejme njenega besedila. V takšnem primeru zadolži ustrezno matično delovno telo, da ob pomoči zakonodajno-pravne službe pripravi nov predlog besedila avtentične razlage. Določen člen zakona je mogoče v obliki avtentične razlage tolmačiti le enkrat, saj te razlage potem ni mogoče ponovno spremeniti. Za sprejem avtentične razlage je potrebna enaka večina glasov, kot je določena za sprejem zakona, h kateremu je podana avtentična razlaga. Sprejeta avtentična razlaga postane sestavina zakona, zato je treba to razlago objaviti v Ur. l. RS (Igličar 2004, 134).

9.14 Uradno prečiščeno besedilo zakona (153. člen PoDZ-1-UPB1)

Zaradi preglednosti in jasnosti pravnega sistema je koristno po temeljitejših in pogostih spremembah in dopolnitvah določenega zakona pripraviti njegovo prečiščeno besedilo. Po vsaki spremembi ali dopolnitvi zakona zakonodajno-pravna služba pripravi uradno prečiščeno besedilo zakona. Novonastalemu besedilu podeli oblastno moč Državni zbor s potrditvijo tega zakona. V tem primeru zakonodajni organ zgolj »oblastno avtorizira« pripravljeno besedilo, zato ob tem ni dopustna poslanska razprava. Posledica sprejema novega (prečiščenega) besedila zakona pa je, da se to integralno besedilo objavi v Ur. l. RS in v elektronski obliki na spletnih straneh Državnega zbora. Enake določbe veljajo tudi za pripravo prečiščenega besedila Poslovnika Državnega zbora (Igličar 2004, 134–135).

9.15 Postopek s predlogi zakonov po izteku mandata Državnega zbora (154. člen PoDZ-1-UPB1)

V zakonodajnem procesu velja načelo, da so s prenehanjem mandatne dobe zakonodajnega telesa končani vsi zakonodajni postopki, ki so se pričeli v tej mandatni dobi. To pravilo v Državnem zboru ne velja za zakonske predloge, ki izhajajo iz ljudske zakonodajne iniciative, ali ki jih je predlagal Državni svet.

9.16 Postopek obravnave zadev EU (154. a-m. člen PoDZ-1-UPB1)

Učinkovitost delovanja nacionalnih parlamentov je odvisna predvsem od: njihove vloge v političnem sistemu, institucionalne razvitosti (institutional capacity), parlamentarne tradicije, znanja in motiviranosti poslancev (cultural capacity). Državni zbor ima po ustavi močno vlogo in je bil že prej mesto, kjer so se oblikovala slovenska stališča do EU. Da bo tudi v prihodnje Državni zbor hotel sodelovati z vlado in opravljati nadzor nad njo, je bilo mogoče sklepati na podlagi dejstva, da so že pred osamosvojitvijo Slovenije zunanje zadeve postale pomemben sestavni del notranjih zadev. Državni zbor je bil tudi edini parlament držav pristopnic, ki je razpravljal o vseh pogajalskih izhodiščih, s katerimi je Vlada RS vstopala v pogajanja s EK. Vsebinsko so jih obravnavala matična delovna telesa, zadolžena za oblikovanje politik in dograjevanje zakonodaje na posameznih področjih, in se do njih opredeljevala, končna stališča pa je skladno z zakonom o zunanjih zadevah sprejemal Odbor za zunanjo politiko in jih posredoval vladi kot podlago njenega delovanja v pogajalskem procesu. Dobro poznavanje vsebine pogajanj in njihovega poteka je Državnemu zboru olajšalo usklajevanje slovenskega pravnega reda z EU zakonodajo. To je krepilo prepričanje o potrebi po ustrezni ustavni in zakonski opredelitvi močne vloge Državnega zbora tudi po vstopu RS v EU (Zajc 2007, 269).

O zadevah EU razpravlja in sprejema stališča RS Odbor za zadeve EU, v zadevah zunanje in varnostne politike pa Odbor za zunanjo politiko, če ni z ZSDZVZEU ali s Poslovníkom Državnega zbora določeno, da stališča RS sprejme Državni zbor (154. b člen). Pristojna odbora sta sestavljena sorazmerno glede na število poslancev, izvoljenih v Državni zbor na podlagi istoimenskih list. Vsaka poslanska skupina ima v pristojnih odborih zagotovljeno vsaj eno mesto. Odbora imata vsak svojega predsednika in dva podpredsednika. Eden od teh treh mora biti iz vrst opozicije (154. c člen). Zadeve EU, ki jih vlada predloži Državnemu zboru v obravnavo, se pošljejo predsedniku Državnega zbora, ki dodeli zadevo EU v obravnavo pristojnemu odboru, in glede na vsebino predloga matičnemu telesu. Predsednik Državnega zbora pošlje zadevo EU tudi Državnemu svetu in zakonodajno-pravni službi (154. č člen). 154. d člen določa, da predsednik pristojnega odbora skliče sejo vsaj sedem dni pred dnem, določenim za sejo. V nujnih primerih lahko skliče sejo odbora tudi v krajših rokih.

Dnevni red seje določi predsednik pristojnega odbora, ki ga lahko razširi najkasneje 24 ur pred začetkom seje s tistimi zadevami EU, pri katerih so matična telesa že poslala svoje mnenje oz. je za to pretekel rok. Na začetku seje odbora lahko razširi dnevni red s tistimi zadevami EU, za katere vlada zaradi poteka pogajanj v postopku sprejemanja akta predlaga spremembo ali dopolnitev že sprejetih stališč RS, ter kadar gre za poročanje vlade o razlogih za neupoštevanje stališč RS. Predsednik pristojnega odbora pa lahko na začetku seje odbora tudi umakne posamezno zadevo z dnevnega reda seje. Te določbe 154. d člena veljajo tudi za seje matičnih delovnih teles, kadar obravnavajo zadeve EU. Na sejo pristojnega odbora so vabljeni predsednik vlade in ministri, ki jih lahko nadomeščajo državni sekretarji, ter predstojniki vladnih služb, ki jih v primeru odsotnosti nadomeščajo njihovi namestniki. Vabljeni so tudi predstavniki matičnih delovnih teles, predstavnik Državnega sveta in predstavnik zakonodajno-pravne službe, ki predstavijo in obrazložijo sprejeta ali izdana mnenja. K posamezni točki dnevnega reda so lahko vabljeni predstavniki stroke, civilne družbe, gospodarstva in združenj, katerih delo je povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, ki lahko predstavijo svoja mnenja. Seje odbora se lahko udeležijo tudi poslanci iz RS v EP, ki lahko tudi razpravljajo (154. e člen).

9.17 Obravnava sprememb pogodb, na katerih temelji EU, in obravnava stališč za delovanje RS v institucijah EU

Predlog sprememb pogodb, na katerih temelji EU, vlada predloži v obravnavo, ko je začet postopek v Svetu EU. Za razpravo o stanju v EU in položaju RS v njej ter o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU vlada glede na letni zakonodajni program EK in program Sveta EU predloži predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU. Uvodno predstavitev na seji Državnega zbora poda predsednik vlade, v razpravi pa sodelujejo tudi ministri in predstojniki vladnih služb (154. f člen). Še pred obravnavo na seji Državnega zbora pa predlog sprememb pogodb, na katerih temelji EU, s predlogom stališč RS in predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU obravnavata pristojna odbora in pripravita poročilo z dopolnjenim predlogom stališč RS oz. dopolnjenim predlogom deklaracije. Matična delovna telesa pošljejo svoja mnenja z amandmaji k predlogu stališč RS oz. k predlogu deklaracije najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora. Če tega ne storijo, se šteje, da

soglašajo s predlogi vlade. To velja tudi za predložitev mnenja Državnega sveta. Poslanci lahko vložijo amandmaje k predlogu stališč RS oz. k predlogu deklaracije najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora oz. do konca razprave na seji, če je bilo gradivo za odločanje poslano po sklicu seje, ali če je bila sklicana nujna seja. K dopolnjenemu predlogu stališč RS oz. deklaracije lahko najkasneje pet dni pred sejo Državnega zbora vložijo amandmaje poslanske skupine. Do amandmajev se opredelita pristojna odbora. Vlada k amandmajem matičnih teles, poslanskih skupin, Državnega sveta in poslancev lahko poda svoje mnenje. Državni zbor na seji razpravlja o predlogu sprememb pogodb in dopolnjenem predlogu stališč RS oz. o stanju v EU in položaju RS v njej in o dopolnjenem predlogu deklaracije ter o amandmajih, vloženih k dopolnjenima predlogoma, in glasuje o amandmajih ter o predlogih aktov v celoti. Sprejeta deklaracija se objavi v Ur. l. RS (154. g člen).

9.18 Obravnava zadev EU, ki spadajo v pristojnost Državnega zbora, ter obravnava drugih zadev EU

Upošteva deklaracijo iz 154. g člena pristojni odbor obravnava zadevo EU na podlagi gradiv in predloga stališč RS, ki jih predloži vlada, ter mnenj matičnih delovnih teles, Državnega sveta in zakonodajno-pravne službe, kadar jih podajo. Matična delovna telesa pošljejo svoja mnenja z amandmaji k predlogu stališč RS najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora, sicer se šteje, da soglašajo s predlogom stališč RS, ki jih je predložila vlada. Enaki pogoji veljajo tudi za predložitev mnenja Državnega sveta. Poslanci lahko vložijo amandmaje k predlogu stališč RS najkasneje dva dni pred sejo pristojnega odbora oz. do konca razprave na seji, če je bilo gradivo, ki je podlaga za odločanje, poslano po sklicu seje, ali če je bila sklicana nujna seja. K vsem vloženim amandmajem lahko poda mnenje vlada. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih pristojni odbor sprejme stališča RS do obravnavane zadeve EU in jih pošlje vladi (154. h člen).

Kadar je podana zahteva ali je podan sklep Kolegija predsednika Državnega zbora na podlagi 11. člena ZSDZVZEU, da k zadevi EU sprejema stališča RS Državni zbor, pred obravnavo na seji Državnega zbora predloge stališč RS k zadevi EU, predlagani v skladu z 9. členom ZSDZVZEU, in predloge stališč RS iz zahteve oz. sklepa obravnava pristojni odbor. K predlogom stališč RS k zadevi EU in predlogom stališč RS iz zahteve oz. sklepa

lahko vložijo amandmaje poslanske skupine najkasneje pet dni pred sejo Državnega zbora. K predlogom stališč RS iz zahteve oz. sklepa lahko v tem roku vloži amandmaje tudi vlada. Pristojni odbor, kadar ni predlagatelj zahteve, lahko vloži amandmaje najkasneje dva dni pred sejo Državnega zbora. Pristojni odbor se opredeli do predloga stališč RS k zadevi EU, do predloga stališč RS iz zahteve oz. sklepa in do vloženih amandmajev ter za sejo Državnega zbora o tem pripravi poročilo. Do vloženih amandmajev se lahko opredeli tudi vlada. Državni zbor na seji najprej razpravlja in glasuje o amandmajih in predlogih stališč RS iz zahteve oz. sklepa, nato pa o amandmajih in predlogih RS k zadevi EU. Sprejeta stališča RS se pošljejo vladi (154. i člen). 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.

Druge zadeve EU obravnavata pristojna odbora po smiselno enakem postopku iz 154. h člena in o njih sprejmeta mnenje, ki ga posredujeta vladi. Obravnava se opravi na predlog vlade ali na predlog 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 (154. k člen).

9.19 Poročanje vlade

Vlada sproti poroča pristojnima odboroma o svoji dejavnosti in odločitvah v Svetu EU ter o uveljavitvi stališč RS pri tem. Kadar vlada deloma ali 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. Lahko predloži tudi pisno poročilo na sami seji pristojnega odbora (154. l člen). Predsednik pristojnega odbora in matičnega delovnega telesa, ki je obravnavalo zadevo EU, določi besedilo uradnega obvestila o seji, ki ga po seji posreduje javnosti. Gradiva v postopku obravnave zadeve EU so javna, razen, če so v skladu z zakonom tajna (154. m člen).

10 UČINKOVITOST DELA DRŽAVNEGA ZBORA RS – DEJSTVA IN OKOLIŠČINE, KI VPLIVAJO NA NJEGOVO UČINKOVITOST

10.1 Kakovost zakonodajnega »outputa« (zakonodaje)

V razmerah zelo velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju so bile možnosti smotrne priprave potrebne zakonodaje in pravočasnega sprejemanja novih zakonov manjše. Zaradi preobremenjenosti so se sprejemale manj dobre rešitve (Velišček v Zajc 2004, 196), kakovost celotnega zakonodajnega outputa in njegova urejevalna sposobnost je bila zato slabša. V zakonskih besedilih so bila neredko protislovja in praznine, celotni zakoni so bili slabo povezani z drugimi pravnimi akti, ali pa so bili celo v neskladju z ustavo. Pri uresničevanju zakonov je pogosto prihajalo do drugačnih ali celo nasprotnih posledic od pričakovanih. Do marsikaterih pomanjkljivosti ali napake ne bi prišlo, če bi oblikovalci pravočasno pripravili tudi potrebne izvršilne predpise (uredbe, odloke, navodila, pravilnike). Zaradi pomanjkljivosti je bilo treba že sprejete zakone hitro spreminjati in dopolnjevati. Število teh spreminjevalnih zakonov je bilo veliko (glej Tabela 12.1) V tem pogledu lahko ugotovljamo določene podrobnosti z drugimi parlamenti držav v tranziciji (Zajc 2004, 196).

Zakonodajna dejavnost demokratičnega slovenskega parlamenta je tako po svojih uspehih kot pomanjkljivostih primerljiva z drugimi novimi demokratičnimi parlamenti držav srednje Evrope. Pri presojanju učinkovitosti zakonodajne dejavnosti prve demokratično izvoljene skupščine in Državnega zbora je treba upoštevati, da sta to delo opravljala v bolj ali manj izrednih razmerah zelo velikih pritiskov po normativnem urejanju, zaradi česar je bilo zakonodajno delo težko načrtovati. Tudi vlada je pošiljala Državnemu zboru predloge zakonov v naglici in brez pravega reda, kar je ustvarjalo vtis izrednih razmer. Do velikih odstopanj od predvidenih zamisli in določenih prioritet zakonodajnega urejanja je prihajalo tudi zaradi neusklajenosti znotraj koalicij. Čeprav se slovenski parlament tudi v tej svoji funkciji nekoliko razlikuje od drugih novih parlamentov (precej svoje dejavnosti je posvetil tudi osamosvajanju, pripravi nove ustave in tudi nekaterim spremembam te ustave), je lahko njegova zakonodajna dejavnost značilen primer parlamenta nove države in hkrati države v tranziciji, pri čemer pa je tranzicija v drugem delu potekala skoraj hkrati z intenzivnim vključevanjem v EU. V tem smislu je slovenski parlament pomembno prispeval k modernizaciji celotne

zakonodaje (vključno z nadomeščanjem prejšnje jugoslovanske), pri čemer je njegovo delo potekalo v pravi euforiji, h kateri je prispevalo svoje tudi zelo intenzivno prilagajanje slovenskega pravnega reda pravnemu redu EU. Na ta način sta tako skupščina RS kot Državni zbor pomembno prispevala k dokončanju tranzicije in h konsolidaciji demokracije v Sloveniji. Vendar se zaradi hitenja marsikdaj ni dovolj upoštevalo naših posebnosti. Zakoni so se pogosto sprejemali brez temeljnih analiz stanja in potreb, nerealne so bile pogosto tudi ocene posledic. Pomemben razlog tem težavam je bila tudi zahtevnost zakonodajnega postopka. Postopek, kot je bil določen v Poslovniku Državnega zbora iz leta 1993, je bil silno zahteven in je terjal izredne napore tako poslancev kot vodstva Državnega zbora. Kljub spoznanjem o zastarelosti poslovnika pa Državnemu zboru vse do leta 2002 ni uspelo uskladiti pravil obravnavanja in sprejemanja zakonov s sodobnimi načeli racionalnosti in ekonomičnosti. Medtem ko je bila neracionalnost samega postopka leta 2002 bolj ali manj odpravljena, pa se še naprej ohranja v prevelikem številu delovnih teles. Vendar se kažejo pozitivni učinki novega poslovnika, ki je uveljavil bolj racionalen in predvidljiv zakonodajni postopek, omogočil večjo koncentracijo zakonodajnega dela v delovnih telesih in v določeni meri razbremenil poslance. Na učinkovitost zakonodajnega dela je končno vplivalo tudi majhno število poslancev, ki težko sodelujejo pri oblikovanju politik na vseh zahtevnih področjih, in nenazadnje tudi manjše strokovne službe v primerjavi z drugimi parlamenti. Podobno kot pri vseh drugih novih parlamentih ugotavljamo tudi v celotnem zakonodajnem delu prejšnje Skupščine in Državnega zbora zelo obsežno zakonodajno dejavnost, ki se odseva v velikem številu sprejetih zakonov. Vendar se tudi pri nas pojavlja podoben »legislativni paradoks«, to je veliko nasprotje med obsegom zakonodajnega »outputa« in precej slabšo kakovostjo nove zakonodaje. Obravnavanje in sprejemanje tako velikega števila zakonov daje na eni strani vtis velike kvantitativne učinkovitosti, medtem ko so učinki sprejetih zakonov pogosto drugačni od pričakovanih, ali pa povzročajo nove težave. Vendar slabša kakovost nove zakonodaje, ki je sicer značilna za vse nove demokratične parlamente, ni edino vprašanje, ki se zastavlja v obdobju hitre modernizacije in spreminjanja zakonodaje na vseh področjih. Kot poseben problem se v tranziciji pojavlja tudi zakonsko »prereguliranje« – to je prepodrobno urejanje vseh mogočih družbenih odnosov, zaradi česar so možnosti kakršnekoli samostojne akcije ljudi zelo majhne.

Zelo veliko število novih zakonskih norm povzroča nepreglednost in negotovost glede veljavnih zakonskih norm. Državljeni se v prepodrobnih pravnih normah težko znajdejo in povečujejo se možnosti različnih razlag. Te negotovosti ni mogoče odpraviti s sprejemanjem novih zakonov – ne glede na to, kako dobri so, bi že sama njihova vključitev v množico drugih zakonov lahko imela povsem drugačne ali nasprotno učinke (Pizzorusso v Zajc 2004, 200). Zdi se, da sta veliko število pravnih norm in njihova zapletenost tradicionalni sestavni del pravne in politične kulture tudi v drugih državah srednje Evrope. Ne gre torej samo za vprašanje kakovosti zakonodaje v ožjem smislu, marveč tudi za vnašanje tradicionalnih in subjektivnih kriterijev zakonodajnega urejanja, ki so jih številne druge države opustile. Vprašljiva je torej resnična potreba po tolikšnem številu prepodrobnih zakonov ali vsaj motivi političnih dejavnikov za urejanje posamezne problematike v posebnih zakonih. Zgledi iz drugih držav kažejo, da bi obseg zakonodajnega urejanja lahko zmanjšali s sprejemanjem vladnih odlokov, seveda ob ustreznem parlamentarnem nadzoru. Zakonsko prereguliranje pa bi bilo mogoče zmanjšati tudi s sprotnim razveljavljanjem zakonskih norm, ki so postale odvečne. Poleg tega bi bilo treba zagotoviti enotno razlago pravnih norm, ki se v praksi od organa do organa in med instancami pogosto razlikuje. V takih razmerah imajo državljani prepogosto občutek, da organi, ki izvajajo zakone in odločajo o njihovih pravicah in dolžnostih (sodišča, upravni organi, davčne službe, zemljiške knjige ...), lahko arbitrarno interpretirajo predpise oz. jim samovoljno kratijo pravice (Zajc 2004, 198–200).

10.2 Delo in učinkovitost dela Državnega zbora (delovnih teles) po poslovniku iz leta 1993

Učinkovitost sodobnih parlamentov je praviloma pogojena z ustrežno organiziranostjo in ustreznim številom delovnih teles, ki poglobljeno obravnavajo zakonodajne in druge vsebine ter pripravljajo odločitve, ki jih sprejema Državni zbor na plenumu. Njihova osnovna značilnost je specializacija oz. delitev dela med posameznimi delovnimi telesi, s tem pa se zagotavlja večja učinkovitost. Hkrati se z delovnimi telesi zagotavlja stalnost zakonodajnega dela in stabilnost oblikovanja politik, medstrankarskega usklajevanja, a tudi pogajanje in ustvarjanje prostora za pridobivanje informacij. Za Državni zbor je ugotovljeno, da je število ustanovljenih delovnih teles preveliko glede

na število poslancev Državnega zbora in njihovo obremenjenostjo. Delovna telesa so premalo samostojna, razvila so premalo svojih funkcij in so premalo izkoristila možnosti produktivnega reševanja protislovij. Razlogi so v premajhni kontinuiteti članstva delovnih teles, nezkušenosti članov, veliki obremenjenosti članov tudi v drugih delovnih telesih, premajhnem poistovetenju s področjem, ki ga pokriva delovno telo, in v premajhni prisotnosti delovnih teles v zakonodajnem procesu (na primer o vseh predlogih delovnih teles mora glasovati tudi plenum). Iz tega razloga in zaradi preobsežnih dnevnih redov sej Državnega zbora so bila delovna telesa pogosto nesklepčna oz. posamezni odsotni poslanci niso predstavili svojih pogledov na seji delovnega telesa, ampak so le-te prenašali na plenarne seje, ki za razčiščevanje posameznih zadev niso primerne. Na seje delovnih teles bi bilo potrebno v večji meri vabiti strokovnjake z določenega področja, predstavnike institucij in civilne družbe ter se seznaniti z njihovimi stališči, seveda pa tudi predstavnike institucij in organizacij ter posameznike, ki poznajo določeno področje v praksi in morajo zakone izvajati oz. jih uporabljati (Velišček 1999, 147; Velišček 2002, 159–160).

Za kvalitetnejši potek sej delovnih teles in njihovo učinkovitost bi bilo po mnenju Veliščkove potrebno (Velišček 1999, 147):

- pri članih delovnega telesa je treba vzpostaviti odnos, da je njihova udeležba (ne le zaradi sklepčnosti) na sejah delovnega telesa ob pravočasnem sklicu in ob pripravljenih gradivih, prvi pogoj za učinkovito in časovno primerno dolgo sejo delovnega telesa;
- dnevi, določeni za sejo delovnih teles v skladu z mesečnimi programi dela, naj bi bili namenjeni tudi vsem potrebnim koordinativnim, posvetovalnim in pripravljalnimi sestankom na temo obravnavane zadeve, ki naj bi postali stalnejša metoda dela – na teh neformalnih sestankih bi se seznanili z dodatnimi gradivi in informacijami, kar bi pripomoglo k boljšemu razumevanju obravnavane problematike in izoblikovanju optimalnih rešitev (Velišček 1999, 147).

Ugotovitve in ocene Veliščkove (1999), takratne generalne sekretarke Državnega zbora RS, glede dela Državnega zbora so bile, da bi morala vlada določiti prioriteten program, ga uskladiti z Državnim zborom, in ta program bi bil vodilo za delo vlade in Državnega

zboru. Nadalje, da službe Državnega zbora in vlade niso zadostno ekipirane, da bi lahko strokovno in v kratkih rokih opravile naložene jim naloge. Za izboljšanje konkretnega dela v Državnem zboru in s tem tudi odnosov med Državnim zborom in vlado, bi poleg usklajenega programa dela bilo potrebno doseči tudi večje sodelovanje predstavnikov vlade na sejah delovnih teles in na plenumu. Tako bi se izognili marsikateremu nesporazumu oz. sprejetju sklepa, ki ga vlada ne more izvršiti oz. ga ne more v določenem roku. Da bi delo Državnega zbora teklo nemoteno, in da bi bile sprejete kvalitetne rešitve, bi bilo po mnenju Veliščkove potrebno na podlagi izkušenj proučiti naslednje predloge in stališča (Velišček 1999, 147–149):

- dnevne rede sej Državnega zbora bo potrebno oblikovati bolj racionalno z določitvijo prioritet in po možnosti z vsebinsko bolj povezanimi sklopi vprašanj ter si prizadevati, da razen v izjemnih situacijah ostajajo dnevni redi takšni, kot so določeni v predhodnem sklicu, da se ne širijo naknadno z dodatnimi točkami, ki jih vsiljujejo predlagatelji po hitrem ali skrajšanem postopku ali svojo zahtevo utemeljujejo na kak drug način;
- trajanje sej Državnega zbora bo potrebno časovno omejiti, brez prekinitev, tako da bi posamezna seja tekla neprekinjeno do dne, ki bi bil določen za zaključek seje zboru;
- v izogib pogostim in večkrat nepotrebnim zapletom na sejah Državnega zbora ter zaradi odprave odločenih nejasnosti bo potrebna poglobljena proučitev vseh tistih določb Poslovnika Državnega zbora, ki kakorkoli lahko vplivajo na potek in kvaliteto dela zboru, ter jih ustrezno izboljšati v smeri večje precizacije in jasnosti;
- delu delovnih teles zboru, zlasti matičnih delovnih teles, bo treba nameniti več časa in pozornosti, da se večina dilem, sporna vprašanja in raznolikost pogledov pri reševanju določene problematike razčisti in obdela v matičnem telesu – ob pomoči stroke;
- potrebno je prizadevanje za bolj intenzivno sodelovanje Državnega zbora z vlado za sprotni pretok informacij ter za ažurno spremljanje obravnave določene problematike na sejah Državnega zbora s strani Vlade RS – tako bi se sporna vprašanja tekoče razreševala in prišla bolj usklajena v razpravo poslancem v

parlamentu, kar je bistvenega pomena za hitrejšo in učinkovitejšo dosego sprejemljivih rešitev (Velišček 1999, 148–149).

Za obravnavo predloga zakona na seji delovnega telesa so tako pomembni konkretni, vnaprej pripravljene sklepi in stališča matičnega delovnega telesa, ki se potem predlagajo v sprejetje Državnemu zboru. Tak pristop zahteva veliko poznavanje obravnavane tematike. Za kvalitetno delo je zato potreben čas vseh, ki morajo v procesu aktivno sodelovati, torej tudi članov posameznega delovnega telesa, s predsednikom na čelu. Kadar ni bilo tako, se lahko zaključí, da so bile v prvi zakonodajni fazi razprave poslancev na samih sejah zbora veliko daljše, utrujajoče in velikokrat brezplodne. Vse zadeve, ki so predvidene za obravnavo na plenumu, se torej morajo podrobno proučiti. Razčistiti je treba dileme ter konfliktna vprašanja znotraj matičnega telesa, tako da številne nejasnosti in nedorečenosti glede koncepta ponujenih rešitev ter med seboj nasprotujoči oz. celo izključujoči si interesi posameznih poslanskih skupin odpadejo že v tej fazi ali se vsaj zminimalizirajo. V začetku tretjega mandata je prva obravnava tako rekoč izgubila svoj pomen, saj je bila opravljena le formalno. Razprava ni potekala v zadostni meri o razlogih za sprejetje zakona, o ciljih in načelih zakona, o konceptu zakona in poglavitnih rešitvah. V razpravi so se zanemarjale finančne, še posebej pa druge posledice (kadrovske, prostorske in podobno), ki naj bi jih prinesel sprejeti zakon. Računalo se je na to, da bo mogoče v drugi obravnavi z amandmaji reševati stvari in tudi spremeniti koncept zakona. Tako početje je bilo z vidika kvalitete zakonskih rešitev nedopustno, saj rešitev, predlagana z amandmaji, ki spreminja v prvi obravnavi sprejeti koncept, ni proučena z vseh vidikov zakonske materije kot celote in vpliva na druge zakone v pravnem sistemu ter ima še druge posledice. Problem se je povečal, če so bili amandmaji vloženi z 10 podpisi poslancev med obravnavo posameznega člena. Če so se v drugi obravnavi pojavili amandmaji, ki niso sledili konceptu zakona, sprejetemu v prvi obravnavi, bi bilo smiselno predlog zakona vrniti v prvo obravnavo. V drugih primerih pa se je s številnimi stališči in sklepi, tudi ne dovolj proučenimi, zavezalo predlagatelja, da za drugo obravnavo pripravi skoraj popolnoma nov zakon (vsaj v bistvenih rešitvah). V takem primeru bi bilo primerneje zakon zavrniti. Državni zbor in njegova telesa ne bi smela

biti servis predlagatelju pri projektu, ki je slabo pripravljen in proučen oz. ga predlagatelj ni znal z argumenti utemeljiti in zagovarjati (Velišček 2002, 154–155).

Druga faza zakonodajnega postopka je bila v smislu zgornjih ugotovitev identična. Vztrajati je bilo treba, da so se stališča do vloženih amandmajev v drugi fazi zakonodajnega postopka nujno oblikovala na delovnih telesih, preden so se obravnavala na zboru. Enako bi moral storiti tudi predlagatelj akta. S tem bi se lahko izognili prekinitvam obravnave točke dnevnega reda med samo sejo Državnega zbora, kar se je večkrat dogajalo, saj se je moralo na zahtevo poslancev sestati delovno telo in se opredeliti do vloženih amandmajev, zlasti tistih, ki so se sproti vlagali v skladu s poslovnikom, ki je bil ravno v tem delu izredno širok. Praksa je pokazala, da je bilo zelo enostavno pridobiti 10 podpisov za vložitev amandmajev v roku, krajšem od 15 dni, pred sejo oz. v sami razpravi. Ni bilo malo zakonov, pri katerih je bilo v obravnavi več amandmajev, kot je imel zakon členov. Bili so tudi taki, pri katerih so bili k vsakemu členu sprejeti amandmaji, kar pomeni, da je bil zakon od prve do tretje obravnave v celoti spremenjen. V javnosti so se tako slišali očitki Državnemu zboru, da se je zakon med obravnavo pokvaril, da je sprejel nekonsistentne in neizvedljive rešitve. Lahko gre za krivdo Državnega zbora, še večja pa je krivda vlade, ki predlaga največ zakonov ter je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. Za odpravljanje teh pomanjkljivosti so se pripravljale nove poslovniške določbe, saj je dotedanji način dela oteževal delo poslancev med samim potekom seje, strokovno javnost pa pasiviziral (Velišček 2002, 155–157).

Vse te pomanjkljivosti so se pokazale tudi pri sprejemanju nacionalnih programov. Poseben problem so predstavljale obravnave predlaganih zakonov po hitrem/nujnem ali po skrajšanem postopku. Po Poslovniku Državnega zbora se lahko zakon sprejme po hitrem/nujnem postopku, če to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče. Po skrajšanem postopku pa, če gre za manj zahtevne spremembe ali dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznih zakonov ali njihovih določb, manj zahtevne uskladitve z drugimi zakoni ali s pravnim redom EU ter spremembe in dopolnitve zakonov v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oz. z odločbami ustavnega sodišča. Tak način obravnave zakonov po ugotovitvah iz mnenj zakonodajno-pravne službe, matičnih delovnih teles ali zainteresiranega delovnega

telesa ni bil vedno zadovoljivo utemeljen v smislu opravičljivosti razlogov, ki jih določa poslovnik. Ne glede na to so se poslanci ob določanju dnevnih redov strinjali s takimi postopki. Če ti postopki niso bili zadostno utemeljeni, so povzročili stihijsko obravnavo gradiv, kar pa je nujno vodilo v manj kvalitetne rešitve. Ob tem so se dogajale prekinitve sej Državnega zbora zaradi sestajanja matičnih delovnih teles in podaljševal se je delovni čas čez vsako razumno mejo. Izhajajoč iz navedenega je novi poslovnik (2002) določil, da lahko zakon po nujnem postopku predlaga le vlada. Pa tudi v tem primeru je potrebno k takim obravnavam pristopiti bolj selektivno in res v nujnih primerih, da ne bo tudi v bodoče prihajalo do zlorab instituta nujnega postopka. Sprejem zakonov po nujnem postopku je treba gledati tudi v luči pravne države. Nedopustno je namreč številne zakone sprejemati po nujnem postopku, tako rekoč v enem dnevu, in jih objaviti v Ur. l. RS z uveljavitveno klavzulo »naslednji dan«. Subjekti, ki so dolžni uporabljati, izvrševati in spoštovati sprejeti zakon, ga niti ne poznajo, kaj šele, da bi ga lahko proučili, pa so že odgovorni za njegovo spoštovanje pod grožnjo kazenskih sankcij (Velišček 2002, 157).

Zelo pogosto postavljanje proceduralnih predlogov, ki imajo po Poslovniku Državnega zbora prednost pred ostalimi metodami dela med sejo zbora, je bilo velikokrat upravičeno, vendar pa tudi večkrat neutemeljeno. Proceduralni predlogi so presegali svoj namen ter so posegli v samo vsebino razprave, kar je imelo za posledico nepotrebne zaplete med sejami zbora, ki so oteževali potek sej Državnega zbora. Avtoriteta vodenja seje pride v tem primeru zelo do izraza, zato bi moral imeti predsedujoči možnost, da poslancu ne da besede, preden mu ta pisno ali izjemoma ustno ne razloži, v čem je proceduralni predlog. Prav tako je bilo delo Državnega zbora oteženo z (ne)napovedanimi obstrukcijami določenih poslanskih skupin. Posledica so bile prekinitve sej, nezmožnost sprejemanja končnih odločitev o posamezni zadevi, nezmožnost oblikovanja sporazumnih rešitev in s tem zmanjšana učinkovitost dela Državnega zbora. V glavnem pa je šlo za odločitve političnega značaja (Velišček 2002, 158).

Tudi institut replike je bil do neke mere zlorabljen. Ni šlo vedno za opozorila na napako ali popravo navedbe, ki po mnenju poslanca ni bila točna in je povzročila nesporazum ali potrebo po osebem pojasnilu, kot to določa poslovnik. Poslanci so večinoma

zahtevali besedo za repliko, da so povedali svoje stališče, ki se je razlikovalo od predgovornikovega, kar pa je za splošno razpravo o obravnavani problematiki. Institut prekinitve seje, da se poslanci pred glasovanjem posvetujejo v poslanski skupini, se je (pre)večkrat uporabil »kar tako« in za nerazumno dolg čas. Novi poslovnik (2002) je to pravico poslanskih skupin omejil. V obdobju pred letom 2002 je vlada vsekakor s premajhno pozornostjo spremljala delo delovnih teles in zasedanja Državnega zbora. Vladni predstavniki bi lahko z direktnim posredovanjem preprečili marsikateri nesporazum oz. sprejetje sklepa, ki ga vlada ne more izvršiti zaradi roka ali vsebine sklepa, ali pa glede na to, da je zakonodajalec presegel svoje pristojnosti v odnosih do izvršilne veje oblasti. Na premajhno dejavnost vlade je opozarjalo tudi veliko neodgovorjenih poslanskih vprašanj in pobud. Načrtovanje dela Državnega zbora in njegovih delovnih teles po novem poslovniku (2002) zagotavlja izboljšanje tega stanja. Določbe novega poslovnika z natančnejšo ureditvijo načrtovanja in organiziranja dela Državnega zbora in njegovih delovnih teles dajejo podlago za boljše delo in kvalitetno izvajanje zakonodaje in izvršilne oblasti. Vloga predlagateljev zakonov je v tem procesu bistvenega pomena. Rešitve zakona, ki je dobro pripravljen, vplivajo tudi na delo drugih organov in organizacij ter posameznikov, predvsem pa na Ustavno sodišče in redno sodstvo (Velišček 2002, 158–162).

Velika intenzivnost dela Državnega zbora (obsežni dnevni redi rednih in izrednih sej) je zahtevala od vodstva Državnega zbora, poslancev in strokovnih služb veliko truda, prizadevanj in časa za proučitev gradiv. Zaradi takšne intenzivnosti je bilo večkrat premalo časa za poglobljeno obravnavo določene problematike na sejah delovnih teles. Tako se je razprava prenašala na plenarno zasedanje, ki pa ni primerno mesto za razčiščevanje in pripravo ustreznih rešitev. Zato je bilo težko pripraviti kvalitetne sklepe in stališča k zakonskim aktom v prvi obravnavi ter kasneje pregled amandmajev z opredelitvijo do le-teh tako s strani strokovnih služb, matičnih delovnih teles, zainteresiranih delovnih teles kot tudi s strani predlagatelja zakonskega predloga. To je podaljševalo razprave in vprašanja so ostala večkrat odprta in nedorečena. Pojavljal se je porast obravnav po hitrem in skrajšanem postopku. Zaradi kvantitete dela so se sprejemale ne dovolj kvalitetne rešitve – zakoni. Državni zbor je obravnaval veliko število zakonov po hitrem/nujnem in skrajšanem postopku tudi zaradi odločitve

Slovenije, da bo intenzivirala sprejemanje evropske zakonodaje. Večina evropskih zakonov je bila obravnavana po hitrem postopku, saj bi redni zakonodajni postopek trajal po najoptimalnejši časovni varianti vsaj pol leta, kar bi zamude pri sprejemanju »acquis communautaire« še povečalo. EK je v svojih poročilih izrecno opozorila na zapletenost zakonodajnega postopka. Ta ocena je spodbudila vodstvo Državnega zbora in poslance, da so nekoliko spremenili način dela in ga prilagodili novim potrebam. Sklenili so, da se vsi evropski zakoni obravnavajo prednostno, in to odločitev tudi realizirali. Novi Poslovník Državnega zbora iz leta 2002 omogoča bolj tekoč in hiter pretok zakonskega predloga skozi zakonodajno proceduro, kar pa ima lahko spet za posledico manj kvalitetne zakone, če vlada, ki je pretežni predlagatelj, vlaga v proceduro ne dovolj pripravljene in usklajene zakonske rešitve. Delovnim telesom je dal večjo vlogo predvsem s tem, da na podlagi vloženih amandmajev, pripomb in stališč strokovne in druge zainteresirane javnosti pripravijo dopolnjeni predlog zakona, ki ga posredujejo v obravnavo Državnemu zboru. Na seje delovnih teles je potrebno vabiti strokovnjake z določenega področja in se seznanjati z njihovimi stališči, vsekakor pa je treba tudi v prihodnje na seja delovnih teles vabiti predstavnike institucij in civilne družbe ter tudi predstavnike institucij, organizacij in posameznike, ki poznajo določeno področje v praksi in ki morajo zakone izvajati in uporabljati (Velišček 1999, 142; Velišček 2002, 153–160).

Državni zbor je v času do sprejetja novega poslovnika opravil obsežno, zahtevno in odgovorno delo, ki je razvidno iz statističnih podatkov, ter je v tem času (prvi trije mandati) kljub spremljajočim težavam, ki so bile proceduralne kot vsebinske narave in so se skorajda stalno pojavljale ob obravnavah posameznih aktov in drugih gradiv na sejah oz. med sejami, uspel obravnavati in sprejeti vrsto pomembnih in zahtevnih sistemskih zakonov, s katerimi se je naša država približala sodobni pravni ureditvi drugih držav v EU. Potrebno je bilo uskladiti pravni red, ki je veljal v bivši državi, z novo Ustavo RS in hkrati z evropsko zakonodajo.

10.3 Učinkovitost dela Državnega zbora po sprejetju novega poslovnika leta 2002

Pred letom 2002 je bil v veljavi poslovník, ki je imel nekaj določb, ki so bile skregane s sodobnim parlamentarizmom in dejansko delitvijo oblasti. Tako je dopuščal možnost vračanja predloga zakona predlagatelju (ponavadi vladi), s čimer je izgubil lastništvo

nad zakonom, kar je eno od načel sodobnega parlamentarizma. Prejšnji poslovnik je imel tri zakonodajne faze, vendar je predvidel vračanje predlogov zakonov v prejšnjo fazo ter skoraj neomajne možnosti vložitve amandmajev, kar se ni izkazalo za najbolj racionalno in ekonomično. Posledica takšne poslovniške ureditve je bila poplava slabo pripravljenih zakonov, predvsem s strani vlade, ter utapljanje Državnega zbora v amandmajih, ki so bili vloženi k vsakemu zakonu. Bistveni cilj novega poslovnika iz leta 2002 sta bila večja učinkovitost in racionalizacija dela Državnega zbora. K temu naj bi najbolj pripomogel skrajšani zakonodajni postopek (opustitev prve obvezne obravnave, možnost, da se po opravljeni drugi obravnavi na isti seji opravi tudi tretja obravnava). Med pomembne spremembe pa sodijo tudi večje odgovornosti in pristojnosti delovnih teles, večje pristojnosti Kolegija predsednika Državnega zbora ter novosti, povezane s časovnim načrtovanjem in omejevanjem razprav poslancev (Brezovšek in drugi 2008, 75).

Prva obravnava predloga zakona je opravljena že s posredovanjem gradiva poslancem. Splošne razprave v prvem branju ni ne na sejah delovnih teles ne na plenumu, razen če jo po 15 dneh po prejemu predloga zakona ne zahteva vsaj deset poslancev. V tem primeru Državni zbor odloča, ali je predlagano besedilo zakona primerno za nadaljnjo obravnavo. Druga obravnava je najzahtevnejša in tu imajo matična telesa veliko vlogo. Na njihovih sejah se opravi vsebinska razprava o predlogu zakona. Matično delovno telo je zadolženo za pripravo dopolnjenega predloga zakona, v katerega so vključena vsa dopolnila, ki jih matično telo podpre. Druga obravnava, opravljena na seji matičnega delovnega telesa, je odločilna za nadaljnji potek zakonodajnega postopka, saj je na plenumu mogoče vlagati amandmaje izključno k tistim členom, h katerim je dopolnila sprejelo matično telo. Vlada ne more več z dopolnili popravljati svojih predlogov zakonov, lahko pa vlaga amandmaje na tista dopolnila, ki jih na njen predlog zakona predlagajo drugi. V drugi obravnavi lahko amandmaje vlagajo poslanske skupine, deset poslancev in vlada, kadar ni predlagatelj zakona. V tretji obravnavi je za razliko od druge obravnave vloga matičnega delovnega telesa zelo omejena. V postopek je vključeno le ob neusklajenosti predloga, in še to le v primerih, če uskladitveni amandma predlagatelja ni sprejet, ali pa ga ta ne pripravi v roku. Takrat matično delovno telo pripravi uskladitveni amandma ali pa Državnemu zboru predlaga,

da predlaganega zakona ne sprejme. Državni zbor lahko tretjo obravnavo opravi že na isti seji kot drugo, vendar le takrat, kadar je v drugi obravnavi spremenjenih ali dopolnjenih manj kot desetina členov dopolnjenega predloga zakona, ob pogoju, da temu ne nasprotuje tretjina poslancev. Druga in tretja obravnavo pa sta opravljeni že na isti seji v primeru, da k predlogu zakona ni sprejeto nobeno dopolnilo. Tretja obravnavo je praviloma opravljena na prvi naslednji plenarni seji. Opravi se razprava o predlogu zakona v celoti, medtem ko je obravnavo posameznih členov mogoča le v okviru vloženih amandmajev. Amandmaje lahko v tretji obravnavi vložijo poslanske skupine, predlagatelj ali vlada, kadar ni predlagatelj zakona. Ob koncu tretje obravnave je pozornost usmerjena na ugotavljanje morebitne neusklajenosti predloga zakona, na katero lahko zakonodajno-pravne službe opozori tudi vlada (Brezovšek in drugi 2008, 75–76).

Prišlo je do sprememb pri skrajšanem in hitrem postopku, ki se je preimenoval v nujni postopek. O sprejemanju predlogov zakonov po teh dveh postopkih odloča Kolegij predsednika Državnega zbora, pri čemer je možen zoper njegovo odločitev ugovor petine poslancev. Potem o odločitvi kolegija odloča Državni zbor. Zakonodajno proceduro pri obeh postopkih sestavljajo prva obravnavo, ki je opravljena s posredovanjem gradiva poslancev, druga in tretja, ki se ne glede na to, h koliko členom so bili sprejeti amandmaji, opravita na isti seji. Skrajšani postopek se lahko uporablja, kadar gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, za prenehanje veljavnosti zakona ali njegovih določb, za manj pomembne uskladitve z drugimi zakoni ali s pravnim redom EU ter za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oz. njegovih odločb. Do vlaganja predlogov zakonov po nujnem postopku je upravičena samo vlada, v primerih, kadar gre za interese varnosti ali obrambe države, za odpravo posledic naravnih nesreč, ali, da bi se preprečile težko popravljive posledice za delovanje države (Brezovšek in drugi 2008, 75–76).

Po novem poslovniku mora biti matično telo seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji civilne družbe. Matičnost ne izključuje drugih delovnih teles, saj ta lahko določen predlog zakona obravnavajo kot zainteresirano delovno telo. Delovno telo, pristojno za področje javnih financ, pa mora obvezno obravnavati vsak predlog zakona, ki bo imel finančne posledice. Predloge zakonov, ki se nanašajo na pravice in položaj

narodnih skupnosti, pa mora obravnavati komisija za narodnosti. Seje delovnih teles morajo biti sklepčne, zato novi poslovnik predpisuje roke za sklic sej – člani morajo dobiti sklic in gradivo 14 dni pred sejo. Sočasno pa smeta zasedati največ dve delovni telesi, kar naj bi prispevalo k sklepčnosti sej delovnih teles. Pristojnosti Kolegija predsednika Državnega zbora so večje. Odločitev kolegija je sprejeta, če jo podprejo vodje poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev. Kolegij po novem odloča, koliko mest bo v delovnih telesih pripadalo posamezni poslanski skupini ter kateri poslanski skupini bodo pripadla vodstvena mesta v delovnih telesih. Odloča tudi o sestavi mednarodnih delegacij Državnega zbora. Na zahtevo petine poslancev o odločitvah kolegija odloča Državni zbor, vendar ne o odločitvah glede časa trajanja plenarnih zasedanj in obravnavanja posameznih točk dnevnega reda ter ne o odločitvah glede časa trajanja razprav posameznih poslancev oz. poslanskih skupin. Kolegij določa čas trajanja posamezne točke dnevnega reda, čas razprave posameznih poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev seje. Spremenjen je bil tudi člen, ki govori o vrstnem redu obravnavanja zakonov. Vrstnega reda ne določa kolegij, ampak ima takrat, ko je vloženih več predlogov zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje, prednost obravnave tisti predlog zakona, ki je prvi vložen, in tako naprej po datumu vložitve. Kot drugi po vrsti pa je vladni predlog. Vlada ima določene privilegije tudi zato, ker je edina, ki lahko predlaga zakone po nujnem postopku (Brezovšek in drugi 2008, 75–76).

V kratki zgodovini demokratičnega slovenskega parlamenta sta bila z vidika zakonodajnega postopka največja problema veliko število sprememb in dopolnitev zakonov (glej Tabelo 12.1), kar je impliciralo, da je bilo sprejeto veliko slabih, oz. dejstvo, da parlament velikokrat ni pravilno prevedel družbenih zahtev in pobud v zavezujoče odločitve, hkrati pa je za urejanje iste problematike dvakrat uporabil čas in denar davkoplačevalcev (podvajanje dela). Naslednji problem je veliko število vloženih amandmajev k predlogom zakonov (glej Tabelo 12.3, Tabelo 12.4), ki so predloge zakonov čisto spremenili ter ravno tako porabljali čas in denar. To je posledica osamosvojitve in potrebe po hitrem sprejemu novih demokratičnih zakonov, ki jih je mlada država potrebovala. K takemu stanju so prispevali tudi pritiski EU, da se slovenska zakonodaja uskladi z evropsko. Problem se je pokazal tudi v medsebojni

neskladnosti zakonodaje. Dogajalo se je namreč, da zakoni, ki so urejali podobna področja, ali pa so se na določenih področjih družbenega življenja prekrivali, niso bili med seboj usklajeni. Novi poslovnik zmanjšuje možnost sprejemanja slabo pripravljenih zakonskih predlogov, kar naj bi se v prihodnosti poznalo v zmanjšanem številu sprejetih zakonov o spremembah in dopolnitvah že veljavnih zakonov (Brezovšek in drugi 2008, 75–76).

Pomemben indikator učinkovitosti novega poslovnika je tudi število predlaganih in sprejetih amandmajev. Podatki kažejo, da se je število predlaganih amandmajev s strani delovnih teles povečalo. Opazna je povečana vloga matičnih delovnih teles, kar pomeni, da boljše delajo ter da so bolj vpletena v zakonodajni postopek, kar je tudi značilnost sodobnih parlamentov. Velika večina amandmajev, ki jih vložijo delovna telesa, je tudi sprejetih, česar pa ni mogoče reči za amandmaje, ki so jih vložili poslanci. Ugotovimo lahko, da je v predlaganih amandmajih, ki so jih vložili poslanci, veliko neučinkovito porabljenega časa ter da bi bilo smiselno še nekoliko okrniti možnosti za vlaganje le-teh. Največji napredek pri učinkovitosti novega poslovnika je viden v številu amandmajev k predlogom zakonov, ki jih je vložila vlada. Učinkovitost novega poslovnika je evidentna že v letih 2003 in 2004, saj je vlada takrat predlagala veliko manj amandmajev, kar je posledica 135. člena poslovnika, ki prepoveduje vladi dajati amandmaje k zakonom, katerih predlagateljica je. Posledica take ureditve so tudi kvalitetnejše pripravljene predlogi zakonov s strani vlade. Seveda pa nekateri problemi ostajajo. Nove časovne omejitve pri razpravah poslancev opoziciji dajejo manj možnosti za razpravo in ugovarjanje opoziciji, kot jih je opozicija imela prej. Sodelovanje državljanov oz. interesnih skupin na sejah matičnih odborov novi poslovnik določa le ohlapno. Komunikacija z državljani je ena večjih pomanjkljivosti, ki jo bo treba odpraviti. Problematična ostaja zakonodajna pobuda, ki je že skoraj prešla v roke vlade, zloraba nujnega postopka in še nekateri problemi, povezani z nadzorom delovanja Državnega zbora (Brezovšek in drugi 2008, 76–77).

10.4 Statistika dela Državnega zbora po mandatnih obdobjih

10.4.1 Mandat 1992–1996

V prvem mandatnem obdobju je Državni zbor imel 40 rednih sej v trajanju 338 dni in 53 izrednih sej, ki so trajale 90 dni. Na 93 sejah je sprejel dva ustavna zakona, 242

zakonov in 131 zakonov o spremembah oz. dopolnitvah zakona. Državni zbor je tako sprejel 375 zakonov, med katerimi so bili številni zelo pomembni za prehod in tudi utrditev demokracije. Poleg vlade, ki je predlagala 399 zakonov (sprejetih 293), je opaziti tudi veliko zakonodajno pobudo poslancev, ki so predlagali 233 zakonov – sprejetih je bilo 79. Državni svet je predlagal 8 zakonov (sprejet je bil eden), tri zakone pa so predlagali državljani (njihove predloge so prevzeli nekateri poslanci). Ta precejšnji »ouput« na prvi pogled kaže veliko učinkovitost, vendar pa je dejanska učinkovitost manjša, če se upošteva kakovost zakonov. Od 375 zakonov, sprejetih v prvem mandatu, je bilo kar 131 zakonov (34,9 %) o spremembah in dopolnitvah obstoječih (Zajc 2000a, 145–147).

Tabela 10. 1: Število sprejetih zakonov v mandatu 1992–1996

VRSTA ZAKONA	1993	1994	1995	1996	Skupaj
Ustavni zakoni	0	2	0	0	2
Zakoni	71	82	49	40	242
Zakoni o spremembah ali dopolnitvah	38	26	35	32	131
SKUPAJ	109	110	84	72	375

Vir: Državni zbor RS (1996).

Tabela 10. 2: Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatu 1992–1996

VRSTA POSTOPKA	1993	1994	1995	1996	SKUPAJ
Redni postopek	34	64	29	24	151
Hitri postopek	63	46	44	29	182
Skrajšani postopek	12	0	11	19	42
SKUPAJ	109	110	84	72	375

Vir: Državni zbor RS (1996).

Tabela 10. 3: Število amandmajev po vlagateljih v mandatu 1992–1996

	1993		1994		1995		1996		SKUPAJ	
	predl	sprej	predl	sprej	predl	sprej	predl	sprej	predl	sprej
Delovna telesa	484	385	611	515	586	481	539	472	2220	1853
Poslanci	1486	588	2089	874	2622	1304	2743	1238	8940	4004
Vlada	374	316	811	694	782	636	761	623	2728	2269
SKUPAJ	2344	1289	3511	2083	3990	2421	4043	2333	13888	8126

Vir: Državni zbor RS (1996).

Dejansko učinkovitost poslancev v zakonodajnem procesu se lahko ocenjuje po številu vloženih amandmajev. V prvem mandatu je vlada predlagala 2728 amandmajev (sprejetih je bilo 2269), poslanci 8936 amandmajev (sprejetih je bilo 4004) in delovna

telesa so predlagala 2220 amandmajev (sprejetih je bilo 1853). Od 8126 sprejetih amandmajev so tako poslanci predlagali 4004 (49,3 %), vlada 2269 (27,9 %) in delovna telesa 1853 (22,8 %) amandmajev. Že takoj je opazno, da so bila delovna telesa premalo vključena oz. je bila njihova vloga v zakonodajnem procesu premajhna.

10.4.2 Mandat 1996–2000

Državni zbor je v mandatu 1996–2000 imel 21 rednih sej v trajanju 235 dni in 55 izrednih sej v trajanju 198 dni. Od teh je bilo 7 sej zaprtih za javnost. Sprejel je dva ustavna zakona, 186 zakonov in 155 (45,2 %) zakonov o spremembah in dopolnitvah zakona – skupaj 343.

Tabela 10. 4: Število sprejetih zakonov v mandatu 1996–2000

VRSTA ZAKONA	1996/97	1998	1999	2000	Skupaj
Ustavni zakoni	1	0	0	1	2
Zakoni	30	35	74	47	186
Zakoni o spremembah ali dopolnitvah	37	39	42	37	155
SKUPAJ	68	74	116	85	343

Vir: Državni zbor RS (2000).

Tabela 10. 5: Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatu 1996–2000

VRSTA POSTOPKA	1996/97	1998	1999	2000	SKUPAJ
Redni postopek	15	20	41	27	103
Hitri postopek	41	41	55	35	172
Skrajšani postopek	12	13	20	23	68
SKUPAJ	68	74	116	85	343

Vir: Državni zbor RS (2000).

Tabela 10. 6: Število amandmajev po vlagateljih v mandatu 1996–2000

	1996/97		1998		1999		2000		SKUPAJ	
	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.
Delovna telesa	398	365	726	636	1109	1056	967	893	3200	2950
Poslanci	860	277	978	321	1678	626	915	330	4431	1554
Vlada	810	606	719	459	1291	947	857	322	3677	2334
SKUPAJ	2068	1248	2423	1416	4078	2629	2739	1545	11308	6838

Vir: Državni zbor RS (2000).

Vlada je predlagala 3667 amandmajev (sprejetih 2334), poslanci 4431 (sprejetih je bilo 1554) in delovna telesa so predlagala 3200 amandmajev (sprejetih 2950). Takoj opazimo, da je bilo sprejetih kar 92,2 % amandmajev, ki so jih predlagala delovna telesa. Od 6838 sprejetih amandmajev v tem mandatu je bilo 43,1 % predlaganih s

strani delovnih teles, 34,2 % jih je predlagala vlada in 22,7 % poslanci. V tem mandatu je delež sprejetih amandmajev s strani poslancev najmanjši in je glede na predhodni mandat močno padel, medtem ko sta se deleža sprejetih amandmajev delovnih teles in vlade povečala.

10.4.3 Mandat 2000–2004

V tretjem mandatu, 2000–2004, je Državni zbor imel 38 rednih in 51 izrednih sej. Redne seje so trajale 214 dni, izredne pa 93 dni. Državni zbor je sprejel štiri ustavne zakone, 169 zakonov in 263 (60,3 %) zakonov o spremembah in dopolnitvah – skupaj 436 zakonov.

Tabela 10. 7: Število sprejetih zakonov v mandatu 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 in dopolnitvah	68	63	57	75	263
SKUPAJ	111	116	96	113	436

Vir: Državni zbor RS (2004).

Tabela 10. 8: Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatu 2000–2004

VRSTA POSTOPKA	2000/01	2002	2003	2004	SKUPAJ
Redni postopek	23	50	42	33	148
Nujni postopek	60	42	26	60	188
Skrajšani postopek	28	24	28	20	100
SKUPAJ	111	116	96	113	436

Vir: Državni zbor RS (2004).

Tabela 10. 9: Število amandmajev k zakonom po vlagateljih v mandatu 2000–2004

	2000/01		2002		2003		2004		SKUPAJ	
	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.
Delovna telesa	703	648	1028	882	974	889	1160	1118	3865	3537
Poslanci	1005	356	1922	502	1591	630	1412	594	5930	2082
Vlada	1338	989	1060	743	90	60	98	50	2586	1842
SKUPAJ	3046	1993	4010	2127	2655	1579	2670	1762	12381	7461

Vir: Državni zbor RS (2004).

Vlada je predlagala 2586 amandmajev (sprejetih je bilo 1842), poslanci 5930 amandmajev (sprejetih 2091) in delovna telesa so vložila 3865 amandmajev (sprejetih 3537). Tudi v tem mandatu je bil velik odstotek od predlaganih amandmajev s strani delovnih teles sprejet – 91,5 %. Od 7470 sprejetih amandmajev je bilo 47,4 %

predlaganih s strani delovnih teles, 27,9 % so predlagali poslanci in 24,7 % vlada. V letih 2003 in 2004 je opaženo znižanje števila predlaganih amandmajev s strani vlade, kar je posledica 135. člena novega poslovnika.

Tabela 10. 10: Število in trajanje sej Državnega zbora v mandatu 2000–2004

Seja	2000/01			2002			2003			2004			Skupaj
	R	I	S	R	I	S	R	I	S	R	I	S	
Število sej	11	12	23	10	14	24	11	12	23	6	13	19	89
Trajanje v urah	315:47	93:38	409:25	278:41	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

Vir: Državni zbor RS (2004).

Ker je bil v tem mandatu sprejet novi poslovnik, je potrebno prikazati statistiko dela tudi po starem in novem poslovniku. Novi poslovnik je začel veljati 15. julija 2002, vendar so podatki zajeti od začetka mandata, oktober 2000, do konca leta 2002 kot pred novim poslovnikom ter leti 2003 in 2004 kot čas po novem poslovniku.

Tabela 10. 11: Število in trajanje sej pred sprejetjem in po sprejetju novega poslovnika v mandatu 2000–2004

Obdobje v mandatu	Redne seje	Izredne seje	Skupaj	Trajanje sej v dnevih	Redne seje	Izredne seje	Skupaj
Pred novim poslovnikom 2000–2002	21	24	45	Pred novim poslovnikom 2000 -2002	118	39	157
Po novem poslovniku 2003–2004	17	27	44	Po novem poslovniku 2003–2004	96	54	150
SKUPAJ	38	51	89	SKUPAJ	214	93	307

Vir: Državni zbor RS (2004).

Tabela 10. 12: Število sprejetih zakonov in ratifikacij v mandatu 2000–2004 glede na poslovnik

	2000/01	2002	2003	2004	Skupaj
Število sprejetih zakonov in ratifikacij pred sprejetjem novega poslovnika	175	174			349
Število sprejetih zakonov in ratifikacij po sprejetju novega poslovnika			144	186	330
SKUPAJ					679

Vir: Državni zbor RS (2004).

Mislím, da sklepanje o učinkih novega poslovnika na podlagi števila in trajanja sej ne bi bilo metodološko korektno. Korektno bi bilo, ko bi bili dnevni redi vseh sej Državnega zbora vsaj približno enaki glede zahtevnosti in števila obravnavanih točk dnevnega reda. Tega pa ni mogoče zagotoviti, kar pomeni, da sklepanje na podlagi take primerjave lahko vodi k napačnim zaključkom. Ocenjevanje učinkovitosti dela Državnega zbora na podlagi števila in trajanja sej je tako metodološko vprašljivo, saj posamezne seje in njihovi dnevni redi, število sej, trajanje sej, niso elementi, na katere bi se dalo s poslovniškimi določili neposredno vplivati in tako povečati učinkovitost dela. Po teh elementih bi lahko sklepali, da novi poslovnik nima neposrednih učinkov na učinkovitost dela Državnega zbora, kar pa je zmotno.

Verodostojni indikatorji (kazalniki) učinkovitosti novega poslovnika so podatki o predlaganih in sprejetih amandmajih. Vpliv novega poslovnika se je pokazal pri številu amandmajev, ki jih je vložila vlada (glej Tabelo 10. 9). Učinkovitost novega poslovnika je vidna že takoj v letih 2003 in 2004, saj je vlada predlagala zelo veliko manj amandmajev kot prejšnja leta. To je posledica 135. člena poslovnika, ki prepoveduje vladi dajati amandmaje k zakonom, katerih predlagateljica je. Posledica take ureditve so tako tudi kvalitetnejše pripravljene predlogi zakonov s strani vlade. Po drugi strani pa se je število predlaganih amandmajev s strani delovnih teles povečalo (glej Tabelo 10. 9), kar nakazuje povečano in bolj kakovostno vlogo matičnih delovnih teles, ki so tako bolj vpletena v zakonodajni postopek.

Tabela 10. 13: Število amandmajev k predlogom zakonov glede na poslovnik v mandatu 2000–2004

	Predlagani	Sprejeti
Število amandmajev k predlogom zakonov pred sprejetjem novega poslovnika	5522	3485
Število amandmajev k predlogom zakonov po sprejetju novega poslovnika	6842	3974
SKUPAJ	12364	7459

Vir: Državni zbor RS (2004).

Tabela 10. 14: Število amandmajev k predlogom zakonov po fazi postopka (**stari poslovnik**) v mandatu 2000–2004

Faza postopka	2000		2001		2002		SKUPAJ	
	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.
Prva obravnava	-	-	32	19	10	8	42	27
Druga obravnava	20	-	726	450	1272	653	2018	1103
Tretja obravnava	-	-	449	328	347	235	796	563
Hitri postopek	85	50	1586	1060	700	517	2371	1627
Skrajšani postopek	-	-	145	86	150	79	295	165
SKUPAJ	105	50	2938	1943	2479	1492	5522	3485

Vir: Državni zbor RS (2004).

Za obdobje v mandatu 2000 – 2004, ko je veljal še poslovnik iz leta 1993, je razvidno zelo veliko predlaganih in sprejetih amandmajev v hitrem postopku. Tako je bilo od skupaj 3485 sprejetih amandmajev v tem obdobju kar 1627 (46,6 %) amandmajev sprejetih v hitrem postopku. V obdobju po sprejetju novega poslovnika pa je bilo od skupaj 3974 sprejetih amandmajev 1063 (26,7 %) amandmajev sprejetih v nujnem (prej hitrem) postopku, kar je občuten padec. Glede sprejetih amandmajev v skrajšanem postopku pa je ravno obratno, saj je bilo po starem poslovniku sprejetih le 4,7 % (165) amandmajev, po novem poslovniku pa 8,4 % (322) od vseh sprejetih amandmajev v tem obdobju (glej Tabela 10.14, Tabela 10.16, Tabela 10.17).

Po novem poslovniku je pri zakonodajnem postopku dan poudarek na drugi obravnavi predlogov zakonov na matičnem delovnem telesu. V drugi obravnavi na seji Državnega zbora je namreč na podlagi prvega odstavka 135. člena poslovnika zmanjšano število pooblaščenih predlagateljev, na podlagi drugega odstavka tega člena pa se amandmaje

lahko vlaga le k tistim členom predloga zakona, h katerim je matično delovno telo sprejelo amandmaje. Poseben poudarek je dan tudi uskladitvenim amandmajem v tretji obravnavi.

Tabela 10. 15: Število amandmajev k predlogom zakonov v rednem zakonodajnem postopku (**novi poslovnik**) v mandatu 2000–2004

Faza postopka	2002		2003		2004		SKUPAJ	
	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.
Druga obravnava v MDT 129.,131. člen	1089	416	1647	1022	1248	763	3984	2201
Druga obravnava v DZ 135.(1) člen	113	53	259	135	234	66	606	254
Tretja obravnava v DZ 140.(3) člen	52	25	80	36	31	7	163	68
Tretja obravnava v DZ 140.(5) člen (uskladitveni amandma)	20	19	19	18	19	19	58	56
SKUPAJ redni postopek	1274	513	2005	1211	1532	855	4811	2579

Vir: Državni zbor RS (2004).

Tabela 10. 16: Število amandmajev k predlogom zakonov v skrajšanem zakonodajnem postopku (**novi poslovnik**) v mandatu 2000–2004

Faza postopka	2002		2003		2004		SKUPAJ	
	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.
Druga obravnava v MDT 129.,131. in 142. člen	22	14	245	152	163	114	430	280
Druga obravnava v DZ 135. člen	4	1	48	16	35	17	87	34
Tretja obravnava v DZ 140.(3) člen	-	-	6	5	5	4	11	9
Tretja obravnava v DZ 140.(6) člen (uskladitveni amandma)	1	1	2	2	6	6	9	9
SKUPAJ skrajšani postopek	27	16	301	175	209	141	537	332

Vir: Državni zbor RS (2004).

Tabela 10. 17: Število amandmajev k predlogom zakonov v nujnem zakonodajnem postopku (**novi poslovnik**) v mandatu 2000–2004

Faza postopka	2002		2003		2004		SKUPAJ	
	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.
Druga obravnava v MDT 129.,131. in 142. člen	185	81	269	171	815	700	1269	952
Druga obravnava v DZ 135. in 144. člen	36	19	73	16	96	60	205	95
Tretja obravnava v DZ 140.(3) člen	4	3	1	1	7	4	12	8
Tretja obravnava v DZ 140.(5) člen (uskladitveni amandma)	1	1	5	5	2	2	8	8
SKUPAJ nujni postopek	226	104	348	193	920	766	1494	1063

Vir: Državni zbor RS (2004).

Z novim poslovnikom se je največji del zakonodajnega postopka prenesel na parlamentarna delovna telesa, tako se je na plenarnih zasedanjih zmanjšal čas razpravljanja o zakonskih predlogih in zmanjšalo se je število poslanskih replik. Osredotočenost zakonodajnega postopka na delovna telesa razločno prikazuje število predlaganih in sprejetih amandmajev, ki je največje prav na obravnavi (drugi) v matičnem delovnem telesu. Število amandmajev na plenumu je občutno manjše. Pomembna novost je, da razprave v Državnem zboru lahko potekajo brez zadostne navzočnosti poslancev. Ker je po novem poslovniku časovni potek sej natančno določen (vsaka točka mora biti opravljena ob svojem času), morajo poslanske skupine napovedati čas, ki ga nameravajo porabiti za razpravo o določeni točki. Poslanci tako vedo, kdaj bo neka točka na dnevnem redu. Primerjava napovedanega časa za razprave in porabljenega časa za razprave kaže zanimive podatke. Od začetka veljave novega poslovnika (od 19. redne seje in 25. izredne seje) je bila poraba napovedanega časa za razprave na rednih sejah 65 % in na izrednih sejah 73 %. Potrebno je upoštevati, da je v tem mandatu potekalo intenzivno usklajevanje slovenske zakonodaje z zakonodajo EU.

10.4.4 Mandat 2004–2008

Državni zbor je imel v svojem četrtem mandatu 41 rednih sej in 40 izrednih sej. Redne seje so trajale 224 in izredne 59 dni. V tem času je sprejel ustavni zakon, 148 zakonov in 319 (68,2 %) zakonov o spremembah in dopolnitvah – skupaj 468. To je prvi mandat, v katerem je celotni mandat veljal poslovnik, sprejet leta 2002.

Tabela 10. 18: Število sprejetih zakonov v mandatu 2004–2008

VRSTA ZAKONA	2004/05	2006	2007	2008	Skupaj
Ustavni zakoni	0	1	0	0	1
Zakoni	21	67	31	29	148
Zakoni o spremembah ali dopolnitvah	78	96	80	65	319
SKUPAJ	99	164	111	94	468

Vir: Državni zbor RS (2008).

Tabela 10. 19: Število sprejetih zakonov po vrsti postopka v mandatu 2004–2008

VRSTA POSTOPKA	2004/05	2006	2007	2008	SKUPAJ
Redni postopek	23	92	54	40	209
Nujni postopek	29	26	23	29	107
Skrajšani postopek	47	46	34	25	152
SKUPAJ	99	164	111	94	468

Vir: Državni zbor RS (2008).

Tabela 10. 20: Število amandmajev k zakonom po vlagateljih v mandatu 2004–2008

Vlagatelj	2004/05		2006		2007		2008		SKUPAJ	
	predl	sprej	predl	sprej	predl	sprej	predl	sprej	predl	sprej
Delovna telesa	708	664	1469	1433	440	429	187	186	2804	2712
Poslanci	882	170	1922	915	2080	924	1853	1360	6737	3369
Vlada	48	31	92	55	100	99	9	9	249	194
SKUPAJ	1638	865	3483	2403	2620	1452	2049	1555	9790	6275

Vir: Državni zbor RS (2008).

Vlada je predlagala 249 amandmajev (sprejetih je bilo 194), delovna telesa so predlagala 2804 amandmajev (sprejetih 2712) in največ amandmajev na predloge zakonov so vložili poslanci – kar 6737 (sprejetih 3369). Od 6275 sprejetih amandmajev v mandatu 2004–2008 so jih poslanci predlagali 53,7 %, delovna telesa 43,2 % in vlada samo 3,1 %. Opazen je velik porast sprejetih amandmajev, ki so jih vložili poslanci, in nizek odstotek vladnih amandmajev. V tem mandatu se je močno pokazal vpliv 135. člena poslovnika. Odstotek sprejetih od predlaganih amandmajev s strani delovnih teles je zelo visokih 96,7 %, kar kaže na dobro in učinkovito delo delovnih teles v primerjavi s prejšnjimi mandati.

Tabela 10. 21: Število amandmajev k predlogom zakonov v rednem zakonodajnem postopku v mandatu 2004–2008

Faza postopka	2004/5		2006		2007		2008		SKUPAJ	
	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.
Druga obravnava v MDT 129.,131. člen	770	439	2326	1740	1643	951	1258	1042	5997	4172
Druga obravnava v DZ 135.(1) člen	151	17	282	109	260	82	109	62	802	270
Tretja obravnava v DZ 140.(3) člen	7	3	85	28	49	23	14	10	155	64
Tretja obravnava v DZ 140.(5) člen (uskladitveni amandma)	1	1	47	47	13	13	3	3	64	64
SKUPAJ redni postopek	929	460	2740	1924	1965	1069	1384	1117	7018	4570

Vir: Državni zbor RS (2008).

Tabela 10. 22: Število amandmajev k predlogom zakonov v skrajšanem zakonodajnem postopku v mandatu 2004–2008

Faza postopka	2004/5		2006		2007		2008		SKUPAJ	
	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.
Druga obravnava v MDT 129.,131. in 142. člen	267	169	456	333	204	146	288	201	1215	849
Druga obravnava v DZ 135. člen	53	16	92	23	47	9	51	9	243	57
Tretja obravnava v DZ 140.(3) člen	6	3	6	-	3	2	6	4	21	9
Tretja obravnava v DZ 140.(6) člen (uskladitveni amandma)	6	6	2	2	-	-	-	-	8	8
SKUPAJ skrajšani postopek	332	194	556	358	254	157	345	214	1487	923

Vir: Državni zbor RS (2008).

Tabela 10. 23: Število amandmajev k predlogom zakonov v nujnem zakonodajnem postopku v mandatu 2004–2008

Faza postopka	2004/5		2006		2007		2008		SKUPAJ	
	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.
Druga obravnava v MDT 129.,131. in 142. člen	298	190	137	109	354	208	263	199	1052	706
Druga obravnava v DZ 135., 144 člen	72	19	38	5	45	17	47	15	202	56
Tretja obravnava v DZ 140.(3) člen	1	-	9	4	-	-	3	3	13	7
Tretja obravnava v DZ 140.(5) člen (uskladitveni amandma)	2	2	-	-	-	-	2	2	4	4
SKUPAJ nujni postopek	373	211	184	118	399	225	315	219	1271	773

Vir: Državni zbor RS (2008).

Tabele 10.21, 10.22, 10.23 jasno pokažejo, da je večina amandmajev predlaganih v drugi obravnavi na matičnem delovnem telesu, kar je dokaz, da so postala delovna telesa osrednje mesto, kjer se obravnava predlog zakona in se ga potem pošlje na plenum. Najmanj predlaganih in sprejetih amandmajev je v nujnem zakonodajnem postopku, kar je posledica poslovniške ureditve, da je predlagateljica nujnega postopka lahko samo vlada. Poraba najavljenega časa je bila v tem mandatu na rednih sejah 61 % in na izrednih 63 %.

11 PREVERJANJE HIPOTEZ

V diplomskem delu sem ugotavljal pomen poslovnika za učinkovito delovanje Državnega zbora na zakonodajnem področju. Postavil sem si tri hipoteze (trditve), ki jih sedaj želim preveriti (ovrednotiti) na osnovi napisanega v pričujočem delu. Preverjal bom hipotezo za hipotezo.

11.1 Prva hipoteza

Posodabljanje poslovnika vse od konstituiranja prvega enodomnega Državnega zbora leta 1992 in sprejetja prvega Poslovnika Državnega zbora v letu 1993 je pripomoglo k učinkovitejšemu parlamentarnemu odločanju, vendar je ohranilo slabosti prejšnjega skupščinskega poslovnika in tako močno oteževalo zakonodajni postopek.

Kot vsi novi demokratični parlamenti je tudi Skupščina RS morala zaradi neprimernosti in oviranja procesa odločanja dopolniti poslovnik iz obdobja socializma. Prejšnji obsežni in zahtevni Poslovnik Skupščine SRS, sprejet leta 1982 in je obsegal 455 členov, ni ustrezal potrebam večstrankarskega in enodomnega Državnega zbora ter ni zagotavljal uresničevanja načela stopnjevitosti obravnav. Nova demokratično izvoljena slovenska skupščina je 8. maja 1990 sprejela Začasni poslovnik kot dopolnitev obstoječega poslovnika Skupščine RS, ki je priznaval večstrankarstvo in dajal možnost oblikovanja poslanskih skupin. 23. decembra pa je novoizvoljeni enodomni Državni zbor sprejel novi Začasni poslovnik, ki je veljal do sprejetja novega Poslovnika Državnega zbora (5. julij 1993) in je bil prilagojen enodomnemu Državnemu zboru. To je bil velik korak k modernemu zakonodajnemu postopku in v širšem smislu k institucionalizaciji slovenskega parlamenta. Kljub temu da je poslovnik omogočil

dokajšno učinkovitost zakonodajnega dela v razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju in preurejanju celih področij, je vendarle ohranil nekatera razmerja, ki so bila značilna za skupščinski sistem in so bila v nasprotju z načeli sodobnega parlamentarizma. Predlog zakona se je po prvem in po drugem branju lahko vračal k predlagatelju, ki pa je bila v večini vlada. Tako je Državni zbor odstopil od načela, da zakonodajno telo postane lastnik predloga in da uveljavlja vlogo pri njegovem dopolnjevanju. Razlog je v tem, da so se sestavljavci poslovnika zbal, da zaradi velikega števila zakonov, ki so prihajali v postopek, parlamentarna delovna telesa ne bi zmogla zagotoviti ustrezne strokovne obravnave. Tako sta se parlament in vlada zanašala drug na drugega, da bosta storila popravke. Zato so bili vloženi v postopek tudi nedodelani predlogi in Državni zbor se je zadovoljeval z vračanjem predlogov predlagatelju (vladi), namesto da bi sam samostojno opravil delo. »Ohranjanje elementov prejšnjega skupščinskega razmerja in vztrajanje pri vračanju predlogov predlagatelju je bila pomembna ovira v procesu parlamentarnega odločanja, ki je upočasnila preobrazbo slovenskega Državnega zbora v sodobno zakonodajno telo«(Zajc 2009, 35). Poslovnik je predvideval tri faze, vendar je omogočal ponavljanje posameznih faz oz. ponavljanje obravnav v delovnih telesih in na skupnih zasedanjih – kot skupščinski poslovnik. Zakonodajni postopek je bil zato premalo osredotočen in je oteževal koncentracijo poslancev pri obravnavi zakonskih predlogov ter je zahteval velika organizacijska prizadevanja in usklajevanje dela med delovnimi telesi in Državnim zborom. Skratka, praksa je pokazala, da je zakonodajni postopek prezahteven (Zajc 2009, 34–37).

Zakonodajni postopek je bil otežen predvsem zaradi vračanja predloga zakona predlagatelju, v večini primerov je bila to vlada, da ga dopolni. To je lahko privedlo predlagatelja do nerodnega položaja, ko je moral popravljati predlog zakona v nasprotju s svojimi stališči, Državni zbor pa se je tako odpovedal lastništvu nad zakonom. Obvezna splošna razprava v prvi fazi, možna splošna razprava v drugi fazi ali celo možnost, da se ponovno opravi prva obravnava, so naslednje določbe, ki so oteževale in zavlačevale zakonodajni postopek. To je omogočalo neomajne možnosti vlaganja amandmajev, ki so lahko popolnoma spremenili prvotni predlog zakona. Neosredotočenost postopka je prenašalo težišče zakonodajnega dela v tretje branje, ki

pa bi moralo biti zgolj potrditev predloga. Razprave v tretjem branju so bile dolge in pojavili so se amandmaji, ki bi morali biti dani v drugem branju.

O premajhni učinkovitosti zakonodajnega dela Državnega zbora je govorila leta 1997 tudi Agenda 2000, ki je ocenila, da je zakonodajni postopek zahteven in dolgotrajen, hkrati pa priporočila, da se postopki pospešijo, izboljšajo sredstva in se poveča strokovno osebje, kar bi izboljšalo zakonodajno dejavnost Državnega zbora pri vključevanju v Evropsko unijo. Podobno je ugotavljala Evropska komisija v svojih ocenah približevanja Slovenije Evropski uniji leta 1998 in 1999, ki je sicer menila, da slovenski parlament deluje zadovoljivo, vendar pa ugotavlja, da je zakonodajni postopek počasen in neurejen (Zajc 2009, 37).

Hipotezo lahko potrdim.

11.2 Druga hipoteza

Novi poslovnik iz leta 2002 se je izkazal za ekonomičnejšega in racionalnejšega od predhodnega (prvega), ki je bil sprejet 1993. leta. Odločanje in delo poslancev je postalo manj naporno, časovno hitrejše in predvsem učinkovitejše.

Zaradi zahtevnega, netransparentnega in zato tudi predolgega zakonodajnega postopka ter velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju je Državni zbor postal ozko grlo pri sprejemanju nujno potrebne zakonodaje in uveljavljanju reform. To je predlagatelje navajalo, da so uporabljali hitre postopke sprejemanja zakonodaje, kar pa je bilo v večini primerov neupravičeno. Tako sprejeti zakoni niso bili dovolj kvalitetni in številne je bilo potrebno v kratkem času spremeniti in dopolniti. Vse to je porajalo razmišljanja o spremembah poslovnika, ki bi racionalizirala zakonodajni postopek. Po velikem trudu in z mnogimi kompromisi v predstavniškem telesu, kar kaže, da je priprava in sprejem poslovnika strokovni in politični proces, je bil aprila 2002 sprejet nov poslovnik in z njim tudi nova ureditev, ki zadeva zakonodajni postopek. Opazna je predvsem usmerjenost k večji učinkovitosti dela Državnega zbora v zakonodajnem postopku. Novi poslovnik je dokončno prekinil z nekaterimi pojmovanji iz skupščinskega sistema in razmejil zakonodajno od izvršilne oblasti. Tako je bilo omogočeno, da je Državni zbor postal lastnik zakonodajnega predloga. Poudarjeno je

načelo racionalnosti ob načelu ekonomičnosti, kar je skrajšalo in bolj povezalo obravnave ter povečalo propustnost Državnega zbora (Zajc 2009, 38).

Delo Državnega zbora je postalo precej hitrejše in bolj učinkovito, razprave bolj pripravljene in koncentrirane, čas obravnave posameznega zakona se je skrajšal, prav tako se je zmanjšalo število zakonov, ki so čakali na obravnavo. Večja učinkovitost dela Državnega zbora se po novem poslovniku tako dosega s krajšimi razpravami na plenarnih sejah in s prenašanjem težišča dela na delovna telesa in Kolegij predsednika Državnega zbora, katerih vloga se je močno povečala (Pogorelec 2003, Priloga I).

Tudi drugo hipotezo lahko potrdim, saj je izvajanje novega poslovnika utrdilo delovanje Državnega zbora in racionalno odločanje. Zakonodajni postopek je postal bolj učinkovit, predvidljiv, osredotočen, racionalen, ekonomičen in stabilen. Odpravljena je bila tudi neustrezna porazdelitev vpliva, ki ni upoštevala velikosti (moči) poslanskih skupin, vzpostavljeni so bili proceduralni standardi in odločevalska rutina. Glavno vsebinsko delo poteka v delovnih telesih in ne več na plenumu. Dotedanja neizvedena delitev dela je namreč preveč obremenjevala plenarna zasedanja. Na plenarnih zasedanjih je po novem manj razpravljanja o predlogih zakonov, manj poslanskih replik, razprave na sejah Državnega zbora pa lahko potekajo tudi brez zadostne navzočnosti poslancev. Koristna novost je tudi, da morajo poslanske skupine napovedati čas, ki ga nameravajo porabiti za razpravo o določeni točki, saj je časovni potek sej natančno določen, vsaka točka pa mora biti opravljena ob svojem času. Tako se lahko obravnava več točk. Borut Pahor in Franc F. Horvat, predsednika Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 2000–2004, ko je bil sprejet novi poslovnik, sta ocenila, da ta poslovnik »predstavlja pomembno novost in veliko spremembo zlasti v zakonodajnem postopku. Zakonodajni postopek je bolj pregleden, precej krajši, povečana je vloga matičnih delovnih teles, poslanskih skupin. Povečale so se pristojnosti kolegija predsednika Državnega zbora. Ena od pomembnih pridobitev novega poslovnika je predvidljivost dela Državnega zbora in večja načrtnost dela«.

Večja racionalnost in ekonomičnost poslovnika iz leta 2002 se kažeta v naslednjih pridobitvah:

- dosledna razmejitev zakonodajne in izvršilne oblasti (Državni zbor postane lastnik predloga zakona, predloga zakona ni mogoče več vračati predlagatelju in predlog se ne more več vračati v predhodno fazo zakonodajnega postopka);
- opustitev obvezne prve obravnave – po prejšnjem poslovniku je že na prvi obravnavi prišlo do splošne vsebinske razprave o predlogu zakona;
- težišče razprave o zakonu je prešlo na matično delovno telo, ki na svojih sejah opravijo razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona in amandmajih; tako spremenjen in dopolnjen predloga zakona predložijo v Državni zbor, ki v drugi fazi opravi razpravo (druga faza je tako dvofazna);
- po opravljeni drugi obravnavi se lahko na isti seji Državnega zbora izvede tretja obravnava;
- Kolegij predsednika Državnega zbora dobi več (nove) pristojnosti glede odločitev o delu in organizaciji Državnega zbora;
- čas za posamezno zasedanje in čas obravnave posameznih točk dnevnega reda sta vnaprej določena (o tem odloča Kolegij predsednika Državnega zbora) – poslanske skupine morajo tako načrtovati svoje delo, da koristno izkoristijo svoj odmerjeni čas;
- uporaba nujnega postopka se je zmanjšala – predlagateljica nujnega postopka je sedaj samo vlada.

11.3 Tretja hipoteza

Državni zbor mora še naprej prilagajati svoj poslovnik novim razmeram v okolju. Tako se ohranja že dosežena učinkovitost in zadosti potreba po še večji učinkovitosti dela zbora, ki je prisotna v javnosti. Primer za uspešno prilagajanje novim zunanjim razmeram je dopolnitev poslovnika leta 2004 ob vstopu Republike Slovenije v EU.

Državni zbor mora prilagajati svoje delovanje zahtevam in potrebam družbenega okolja. Po vstopu RS v EU 1. maja 2004 je Državni zbor v skladu s svojo novo vlogo in pristojnostmi začel delovati na nov način in vzpostavil nove prakse obravnavanja EU zadev, ki so uveljavljale njegovo vlogo v procesu odločanja na ravni EU oz. pri določanju stališč, ki jih uveljavljajo slovenski predstavniki v institucijah EU. Glavno vlogo pri obravnavi zadev EU je prevzel Odbor za zadeve EU. Temeljni dokument, ki ga

Državni zbor obravnava na plenarnem zasedanju, je deklaracija o stališčih za delovanje RS v institucijah EU za tekoče leto. Dopolnitev poslovnika maja 2004 je določila postopek oblikovanja nacionalnih stališč, ki jih na ravni EU zastopa vlada. Poslovník Državnega zbora je tako postal primerljiv s poslovniki drugih parlamentov držav članic EU (Zajc 2009, 52–53).

Državni zbor je odigral bolj konstruktivno in enotno vlogo kot pri sprejemanju poslovnika leta 2002 pri dopolnitvah poslovnika leta 2004, ko se je urejalo odločanje o EU zadevah. S temi spremembami (rešitvami) odločevalskega procesa poslovnika (154. a – 154. m členu) je Državni zbor ohranil svojo zakonsko in nadzorno funkcijo (vlogo). Ohranjeno je bilo še vnaprejšnje sodelovanje z vlado in opravljanje nadzora nad njo. Slovenska ustavna, zakonska in poslovniška ureditev tako določa močno vlogo Državnega zbora v procesih odločanja na ravni EU. S tem pa je tudi zmanjšan demokratični primanjkljaj. Hipotezo tako lahko potrdim.

Razmerje med Državnim zborom in Vlado RS v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU je normativno uredil Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah EU (ZSDZVZEU), ki je v veljavi od 8. aprila 2004. V institucijah EU je namreč Vlada RS tista, ki predstavlja, zastopa in uveljavlja stališča RS, medtem ko Državni zbor sodeluje v postopku sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU le posredno preko Vlade RS. Podrobnejša obravnava zadev EU v Državnem zboru je opredeljena v določbah Poslovnika Državnega zbora v poglavju 2 a: Postopek obravnave zadev EU.

Z dopolnitvami poslovnika leta 2004, ki temeljijo na ZSDZVZEU, se ureja obravnava EU zadev v Državnem zboru, saj zaradi poslovniške narave posameznih podrobnosti obravnave in sestave delovnih teles te materije ni mogoče urejati z zakonom. Dopolnitve poslovnika tako določajo zlasti vlogo Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko, ki obravnavata in sprejemata stališča glede zadev, kadar o njih ne odloča Državni zbor na seji. Odbora sta sestavljena sorazmerno glede na število poslancev, s tem da bi imela vsaka poslanska skupina zagotovljeno eno poslansko mesto. Na seje odbora so vabljeni predstavniki vlade in njenih služb, slovenski poslanci v EP, ki lahko tako na odboru tudi razpravljajo. Poleg določitev postopka za obravnavo

in sprejema stališč RS v okviru Državnega zbora pri predlogih zakonodajnih aktov EU pa poslovnik ureja tudi postopek za sprejem in določitev stališč pri spremembi ustanovitvenih pogodb, na katerih temelji EU. Nadalje določa tudi postopek obravnave in sprejem deklaracije s stališči za delovanje RS v evropskih institucijah v prihodnjem obdobju glede na letni zakonodajni program EK.

12 ZAKLJUČEK

Ustava določa, da ima Državni zbor svoj poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. S tem je Državnemu zboru priznana regulativna avtonomija, na podlagi katere si sam ureja svoje delo in poslovanje. Temeljna načela za njegovo delo so določena že v ustavi, poslovnik pa jih podrobneje ureja in razčlenjuje. Vendar pa poslovnik ni pomemben samo za delovanje Državnega zbora, temveč je tudi pomemben kot pravni vir, saj spada med najpomembnejše pravne vire ustavne ureditve. Na drugi strani je tudi politično pomemben, saj določa pravila, po katerih se morajo ravnati politične stranke in drugi politični subjekti pri delovanju, ki se uresničuje preko predstavniškega telesa. Zaradi tega tudi ustava določa, da se poslovnik sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, kar je zahtevna večina, ki je utemeljena s potrebo po čim širšem konsenzu glede temeljnih pravic ravnanja subjektov v delovanju Državnega zbora, ki lahko močno vplivajo na njihov položaj in na njihove možnosti, da vplivajo na odločanje v zboru. Vsekakor pa je poslovnik pomemben za demokratičnost političnega življenja, ker določa razmerje med večino in opozicijo (Grad 2002, 130–132).

Namen tega dela je prikazati predvsem pomen poslovnika za učinkovitost dela Državnega zbora v zakonodajnem postopku. Zakonodajni postopek je namreč opredeljen v poslovniku predstavniškega telesa. Učinkovitost dela Državnega zbora v zakonodajnem procesu je razumljena kot razmerje med vloženim delom in časom ter končnim rezultatom, kar je v našem primeru kvalitetna zakonodaja. Glede kvalitete sprejete zakonodaje veliko pove število sprejetih zakonov o spremembah in dopolnitvah veljavnih zakonov v posameznem mandatu.

Tabela 12. 1: Število zakonov o spremembah in dopolnitvah po mandatih

Mandat	Število sprejetih zakonov	Število zakonov o spremembah in dopolnitvah
1992-1996	375	131 (34,9 %)
1996-2000	343	155 (45,2 %)
2000–2004	436	263 (60,3 %)
2004–2008	468	319 (68,2 %)
Skupaj	1622	868 (53,5 %)

Vir: Državni zbor RS (1996); Državni zbor RS (2000); Državni zbor RS (2004); Državni zbor RS (2008).

Tabela 12.1 kaže, da se je v vseh štirih dokončanih mandatih Državnega zbora v vsakem naslednjem mandatu število in odstotek zakonov o spremembah in dopolnitvah veljavnih zakonov povečalo. Ta anomalija, ki je v nasprotju s postavljenimi in potrjenimi hipotezami tega dela, je še najbolj izrazita v zadnjem dokončanem mandatu 2004–2008, ko je veljal novi poslovnik in posodobljen in racionalnejši zakonodajni postopek celoten mandat. Anomalija se da delno opravičiti s prilagajanjem slovenske zakonodaje evropski zakonodaji pri vstopanju in samemu vstopu RS v EU. Veliko zakonskih sprememb in dopolnitev veljavnih zakonov pa je bilo potrebnih predvsem zaradi slabe priprave zakonskih predlogov in posledično temu sprejemanje sistemsko in tehnično pomanjkljivih zakonov po nujnem (hitrem) in skrajšanem postopku. Na same pomanjkljivosti zakonov pa pogosto opozori šele kasnejša uporaba zakona v praksi. Od skupnega števila vseh sprejetih zakonov v štirih dokončanih mandatih je kar 53,5 % zakonov o spremembah in dopolnitvah veljavnih zakonov. To je dokaz, da so natančna, racionalna, pregledna in ekonomična poslovniška pravila (določbe) zakonodajnega postopka ter seveda spoštovanje teh pravil velikega, vendar ne odločilnega pomena za kakovostno zakonodajo. Vsekakor je potrebno poudariti, da samo spoštovanje poslovnih norm o postopku sprejemanja zakona nikakor ne rezultira v kvaliteti sprejetih zakonov. Vzroke za to pa ne gre iskati v poslovnih določbah, ampak zlasti v njihovi zlorabi v parlamentarni praksi (nujni in skrajšani postopki), premajhni usklajenosti političnih interesov ter v premajhnem upoštevanju strokovnih argumentov v procesu zakonodajnega odločanja (Igličar 2007b, 116). Učinkovitost ni v kvantiteti sprejete zakonodaje, ampak v kvaliteti sprejete zakonodaje.

Tabela 12.2: Število in delež (%) sprejetih zakonov po vrsti postopka po dokončanih mandatih Državnega zbora

MANDAT	1992-1996		1996-2000		2000-2004		2004-2008		SKUPAJ	
	število	delež	število	delež	število	delež	število	delež	število	delež
Redni postopek	151	40,3%	103	30,0%	148	33,9%	209	44,6%	611	37,7%
Nujni (hitri) postopek	182	48,5%	172	50,1%	188	43,1%	107	22,9%	649	40,0%
Skrajšani postopek	42	11,2%	68	19,9%	100	23,0%	152	32,5%	362	22,3%
SKUPAJ	375	100%	343	100%	436	100%	468	100%	1622	100%

Vir: Državni zbor RS (1996); Državni zbor RS (2000); Državni zbor RS (2004); Državni zbor RS (2008).

Število in delež zakonov, sprejetih po rednem postopku, je bilo v mandatu 2004–08 največje, kar je tudi rezultat novega poslovnika in spremenjenega in racionalnejšega zakonodajnega postopka. Pozitivna sprememba je velik padec števila in deleža zakonov, sprejetih po nujnem (prej hitrem) postopku. Število in delež zakonov, sprejetih po skrajšanem postopku, pa se iz mandata v mandat veča. Možna razlaga je lahko v približevanju in vstopu RS v EU, zaradi katerega je bilo potrebno veliko slovenske zakonodaje prilagajati pravu EU. Za manjše spremembe oz. dopolnitve zakonov je tak postopek zelo primeren.

Najboljši kazalniki (indikatorji) učinkovitosti novega poslovnika so podatki o predlaganih in sprejetih amandmajih, ki jih prikazuje Tabela 12.3 in Tabela 12.4.

Tabela 12. 3 : Število in delež (%) predlaganih in sprejetih amandmajev po vlagateljih po dokončanih mandatih Državnega zbora

MANDAT	1992-1996		1996-2000		2000-2004		2004-2008		SKUPAJ	
	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.
Delovna telesa	2220 16,0%	1853 22,8%	3200 28,3%	2950 43,1%	3865 31,2%	3537 47,4%	2804 28,6%	2712 43,2%	12089 25,5%	11052 38,5%
Poslanci	8940 64,4%	4004 49,3%	4431 39,2%	1554 22,7%	5930 47,9%	2082 27,9%	6737 68,8%	3369 53,7%	26038 55,0%	11009 38,4%
Vlada	2728 19,6%	2269 27,9%	3677 32,5%	2334 34,2%	2586 20,9%	1842 24,7%	249 2,6%	194 3,1%	9240 19,5%	6639 23,1%
SKUPAJ	13888 100%	8126 100%	11308 100%	6838 100%	12381 100%	7461 100%	9790 100%	6275 100%	47367 100%	28700 100%

Vir: Državni zbor RS (1996); Državni zbor RS (2000); Državni zbor RS (2004); Državni zbor RS (2008).

Tabela 12.4 : Število in delež (%) sprejetih amandmajev od predlaganih amandmajev po vlagateljih po dokončanih mandatih Državnega zbora

MANDAT	1992-1996		1996-2000		2000-2004		2004-2008		SKUPAJ	
	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.	predl.	sprej.
Delovna telesa	2220 100%	1853 83,5%	3200 100%	2950 92,2%	3865 100%	3537 91,5%	2804 100%	2712 96,7%	12089 100%	11052 91,4%
Poslanci	8940 100%	4004 44,8%	4431 100%	1554 35,1%	5930 100%	2082 35,1%	6737 100%	3369 50,0%	26038 100%	11009 42,3%
Vlada	2728 100%	2269 83,2%	3677 100%	2334 63,4%	2586 100%	1842 71,2%	249 100%	194 77,9%	9240 100%	6639 71,8%
SKUPAJ	13888 100%	8126 58,5%	11308 100%	6838 60,5%	12381 100%	7461 60,3%	9790 100%	6275 64,1%	47367 100%	28700 60,6%

Vir: Državni zbor RS (1996); Državni zbor RS (2000); Državni zbor RS (2004); Državni zbor RS (2008).

V štirih dokončanih mandatih so največ amandmajev predlagali poslanci (55,0 %), delovna telesa so predlagala 25,5 % amandmajev in vlada 19,5 %. Med skupaj sprejetimi amandmaji je največji delež amandmajev (38,5 %), ki so jih predlagala delovna telesa, čeprav so jih predlagala le 25,5 % od skupaj predlaganih. Nekoliko nižji delež med sprejetimi amandmaji (38,4 %) je amandmajev, ki so jih predlagali poslanci, ki pa so predlagali kar 55,0 % od vseh predlaganih amandmajev. Delež med sprejetimi amandmaji vlade je 23,1 %, ki pa je predlagala tudi najmanj amandmajev – od skupaj predlaganih je predlagala 19,5 % amandmajev. V četrtem mandatu je opazen padec vladnih amandmajev, kar je posledica 135. člena novega poslovnika. To je bil prvi mandat, v katerem je ves mandat veljal novi poslovnik iz leta 2002 (glej Tabelo 12.3).

V štirih mandatih Državnega zbora je bilo od skupaj predlaganih amandmajev sprejetih 60,6 % amandmajev. Delež sprejetih od predlaganih amandmajev je po predlagateljih različen. Sprejetih je bilo kar 91,4% amandmajev od predlaganih, ki so jih predlagala delovna telesa. Delež sprejetih amandmajev od predlaganih s strani vlade je bil 71,8 %. Od predlaganih amandmajev s strani poslancev pa je bilo sprejetih 42,3 % amandmajev. V mandatu 2004–08 je opazen padec skupnega števila predlaganih amandmajev in zvišan delež (%) sprejetih amandmajev od teh, ki so bili predlagani (glej Tabelo 12.4).

Seveda poslovnik ni edini dejavnik učinkovitosti parlamenta. Na njegovo učinkovitost močno vplivajo še dejavniki, kot so položaj in ustavno-pravna ureditev delovanja parlamenta v političnem sistemu, razvitost njegovih (parlamentarnih) funkcij,

parlamentarna tradicija, parlamentarni običaji, parlamentarna elita (ponovna izvoljivost poslancev), politična kultura v danem času (odnos koalicija – opozicija), parlamentarna kultura razpravljanja in precedenčni primeri. Vendar pa poslovniške določbe vedno vplivajo na zakonodajni proces in kakovost zakonov, ki je rezultat tega procesa.

13 LITERATURA

Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.

Bučar, France. 1993. *Prehod čez rdeče morje*. Ljubljana: Mihelač.

--- 1998. *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija.

Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.

Državni zbor RS. 1996. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 1992–1996*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1&o=50#list> (31. maj 2010).

--- 2000. *Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 1996–2000*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1&o=30#list> (31. maj 2010).

--- 2004. *Poročilo o delu Državnega zbora RS v mandatu 2000–2004*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1&o=20#list> (31. maj 2010).

--- 2008. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004–2008*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1> (31. maj 2010).

--- 2010. *Parlamentarizem*. Dostopno prek : <http://www.dzrs.si/index.php?id=113> (23. februar 2010).

Ferfila, Bogomil. 2008. *Demokratske in nedemokratske države sveta*. Ljubljana: FDV.

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

- Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 2002. Položaj parlamenta v političnem in pravnem sistemu Republike Slovenije. V *Državni zbor Republike Slovenije 1992–2002*, ur. Jožica Velišček, Tatjana Krašovec in Karmen Uglešič, 119–148. Ljubljana : Državni zbor Republike Slovenije.
- 2007. Sistem organizacije državne oblasti. V *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*, ur. Igor Kavčič, 29–39. Ljubljana: PF Univerze v Ljubljani.
- Igličar, Albin. 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: PF Univerze v Ljubljani.
- 2007a. Vpliv političnih aktov in poslovnika Državnega zbora na zakonodajo. *Pravnik – revija za teorijo in prakso* 62 (9–10): 481–502.
- 2007b. Državni zbor v funkciji zakonodajalca. V *15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*, ur. Igor Kavčič, 103–121. Ljubljana: PF Univerze v Ljubljani.
- 2007c. 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, 299–321. Ljubljana: FDV.
- Kaučič, Igor in Franc Grad. 2007. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- Kotze, Hennie. 1999. Institucionalizacija parlamenta v Južni Afriki: priložnosti in dileme parlamentarnega vodstva. V *Mednarodna konferenca parlamentarno vodenje (zbornik referatov)*, ur. Janez Pezelj, 67–83. Ljubljana: Oddelek Državnega zbora RS za informiranje.
- Krašovec, Alenka. 2004. *Delovna telesa Državnega zbora kot osrednje mesto sodelovanja med zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo v procesih oblikovanja javnih politik*. Ljubljana : FDV Inštitut za družbene vede Center za politološke raziskave. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=103> (10. marec 2010).
- Lajh, Damjan. 2001. Komparativni vidik ustavnih izbir in proces konsolidacije demokracije v postjugoslovanskem prostoru. V *Demokratski prehodi II*, ur. Danica

Fink-Hafner in Miro Haček, 52–77. Ljubljana: FDV.

Lukšič, Igor. 2001. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Pavlič, Denis. 2002. *Pomen poslovnika za ureditev procesa parlamentarnega odločanja (s poudarkom na parlamentih v tranziciji)*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

Pogorelc, Janez. 2003. Poslovník Državnega zbora in vloga vlade v zakonodajnem postopku. *Pravna praksa* 22 (621): Priloga.

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 in stvarnim kazalom. 2007. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Prunk, Janko in Cirila Toplak. 2005. *Parlamentarna izkušnja Slovencev*. Ljubljana: FDV.

Ribičič, Ciril. 1996. Slovenski parlament včeraj, danes in jutri. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, ur. Marjan Brezovšek, 27-44. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

--- 2000. *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: samozaložba.

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

Velišček, Jožica. 1999. Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela Državnega zbora. V *Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje*, ur. Janez Pezelj, 141–149. Ljubljana: Oddelek Državnega zbora RS za informiranje.

--- 2002. Dejstva in okoliščine, ki so oziroma vplivajo na učinkovitost Državnega zbora. V *Državni zbor Republike Slovenije 1992–2002*, ur. Jožica Velišček, Tatjana Krašovec in Karmen Uglešič, 151–167. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

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

Zajc, Drago. 1997. *Učinkovitost odločanja v slovenskem parlamentu (fazno poročilo za leto 1997)*. Ljubljana: FDV Center za politološke raziskave.

--- 1999. Institucionalizacija slovenskega Državnega zbora – proceduralni standardi, vodenje in distribucija moči v procesu odločanja. V *Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje (zbornik referatov)*, ur. Janez Pezelj, 12–27. Ljubljana: Oddelek Državnega zbora RS za informiranje.

--- 2000a. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: FDV

--- 2000b. Institucionalna konsolidacija novih parlamentov v Srednji Evropi in Sloveniji. V *Demokratični prehodi I*, ur. Danica Fink-Hafner in Miro Haček, 135–154. Ljubljana : FDV.

--- 2001a. Demokratične volitve in prehod v nekaterih novih državah na območju nekdanje Jugoslavije. V *Demokratični prehodi II*, ur. Danica Fink-Hafner in Miro Haček, 17–51. Ljubljana: FDV.

--- 2001b. Slovenska državnost in parlamentarizem. V *Slovenska država ob 10. obletnici*, ur. Drago Zajc, 52–75. Ljubljana: FDV.

--- 2004. *Razvoj parlamentarizma – funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.

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

--- 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.

--- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja: (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*. Ljubljana: FDV

Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU). Ur. I. RS 34/2004. Dostopno prek: www.uradni-

list.si/1/objava.jsp?urlid=200434&stevilka=1470 (7. marec 2010).

Zver, Milan. 2002. *Demokracija v klasični slovenski politični misli*. Ljubljana: Orbis.