

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urška Likozar

**Parlamentarni poslovnik kot mala ustava, urejenost
zakonodajnega postopka z vidika demokratičnosti, ekonomičnosti
in racionalnosti ter parlamentarna učinkovitost (primer
poslovnika DZ RS)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urška Likozar

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

**Parlamentarni poslovnik kot mala ustava, urejenost
zakonodajnega postopka z vidika demokratičnosti, ekonomičnosti
in racionalnosti ter parlamentarna učinkovitost (primer
poslovnika DZ RS)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

ZAHVALA

Za veliko mero potrpežljivosti in strokovnih nasvetov se iskreno zahvaljujem izrednemu profesorju dr. Dragu Zajcu, za tehnično pomoč babici Tončki in mami Mojci, za moralno podporo pa svojemu življenjskemu sopotniku Marku, hčerki Teji in sinčku Matjažu.

Parlamentarni poslovnik kot mala ustava, urejenost zakonodajnega postopka z vidika demokratičnosti, ekonomičnosti in racionalnosti ter parlamentarna učinkovitost (primer poslovnika DZ RS)

Državni zbor kot sodobno predstavniško in zakonodajno telo opravlja številne funkcije. Razvitost teh funkcij je pomemben kazalec parlamentarne učinkovitosti. Najpomembnejša funkcija Državnega zbora, kot tudi drugih sodobnih parlamentov, je zakonodajna funkcija, torej sprejemanje zakonov. Postopek s katerim Državni zbor sprejema zakone, se imenuje zakonodajni postopek. Zakonodajni postopek sestavljajo posamične faze, skozi katere se obravnava zakonski predlog. Načela (ekonomičnost, racionalnost, demokratičnost) in pravila zakonodajnega postopka, ki urejajo faze in tudi določajo pravice in dolžnosti udeležencev zakonodajnega postopka, so določena v poslovniku Državnega zbora. Vendar pa poslovnik Državnega zbora obsega in ureja veliko več, predpisuje namreč način poslovanja Državnega zbora. Poslovnik, ki določa poslovanje Državnega zbora, sprejme Državni zbor. Iz tega razloga in pa ker je za sprejem poslovnika potrebna posebna večina, pravimo da je poslovnik »mala ustava«.

Poslovniki so nujni za učinkovito delo parlamentov. Leta 2002 je Državni zbor sprejel nov poslovnik, ki prinaša nekatere temeljite spremembe na področju načrtovanja in organizacije zakonodajnega dela, zakonodajnega postopka in delitve dela ter vloge delovnih teles.

Ključne besede: Državni zbor Republike Slovenije, Poslovnik Državnega zbora, zakonodajni postopek, parlamentarna učinkovitost.

Parliamentary rules of procedure as a small constitution, regulation of legislative process in the light of democracy, economy and rationality, and parliamentary efficiency (case of the rules of procedure of the national assembly of the republic of Slovenia)

The National Assembly as a contemporary representative and legislative body performs numerous functions. The development of these functions is an important indicator of parliamentary efficiency. The legislative function, i.e. adopting laws, is the most important function of the National Assembly as well as of other contemporary parliaments. Legislative process is the process with which the National Assembly adopts laws. The legislative process is composed of individual phases through which a proposal for an act is treated. The principles (economy, rationality, democracy) and regulations of the legislative process that regulate phases and also define rights and duties of the participants in the legislative process are determined in the Rules of Procedure of the National Assembly. However, the Rules of Procedure of the National Assembly comprise and regulate much more as they also provide for the type of operations of the National Assembly. The National Assembly adopts the Rules of Procedure that define the operations of the National Assembly. We say that Rules of Procedure are »a small constitution« for this reason and because a special majority is required for the adoption of the Rules of Procedure.

Rules of Procedure are indispensable for efficient work of parliaments. In 2002, the National Assembly adopted new Rules of Procedure, which bring certain thorough changes in the field of planning and organization of the legislative work, legislative process, division of work and the role of working bodies.

Key words: National Assembly of the Republic of Slovenia, Rules of Procedure of the National Assembly, legislative process, parliamentary efficiency.

KAZALO

1	UVOD	10
2	METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA	12
2.1	Opredelitev teme in cilja	12
2.2	Hipoteza	12
2.3	Metode analize	12
2.4	Struktura diplomskega dela	13
3	TEORETIČNO IZHODIŠČE	14
3.1	Pojem parlamentarizma in parlamenta	14
3.2	Funkcije sodobnih parlamentov	15
3.3	Zakonodajna funkcija	16
3.4	Zakonodajni postopek	17
3.4.1	Cilji zakonodajnega postopka	17
3.4.2	Zakonodajna iniciativa	18
3.4.3	Načela in pravila zakonodajnega postopka	18
3.5	Parlamentarni poslovnik kot mala ustava	21
3.6	Parlamentarna učinkovitost in zakonodajno odločanje	24
3.6.1	Parlamentarna učinkovitost	24
3.6.2	Zakonodajno odločanje in novi demokratični parlamenti	25
4	DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE	28
4.1	Sestava Državnega zbora, mandatna doba, konstituiranje, pristojnosti Državnega zbora	28
4.2	Zakonodajna funkcija Državnega zbora	28
4.3	Način dela Državnega zbora	30
4.4	Zakonodajni postopek	35
4.4.1	Redni zakonodajni postopek	35
4.4.2	Nujni in skrajšani postopek za sprejem zakona	41
4.5	Udeleženci v zakonodajnem postopku	44
4.6	Poslovnik Državnega zbora RS	56
4.6.1	Kratka zgodovina poslovnika Državnega zbora RS	56
4.6.2	Načrtovanje zakonodajnega dela in spremembe, ki jih prinaša nov poslovnik	59
4.6.3	Zakonodajni postopek in spremembe, ki jih prinaša nov poslovnik	64
4.6.4	Delovna telesa in spremembe, ki jih prinaša nov poslovnik	72
5	UČINKOVITOST DRŽAVNEGA ZBORA	76

5.1	Pojem učinkovitosti v okviru Državnega zbora	76
5.2	Zakonodajno delo in predpostavke njegove učinkovitosti	80
5.2.1	Načrtovanje zakonodajnega dela	80
5.2.2	Zakonodajni postopek: Racionalnost, ekonomičnost in demokratičnost zakonodajnega postopka	86
5.2.3	Delitev dela med plenum in delovna telesa ter vloga delovnih teles.....	103
5.2.4	Kakovost sprejete zakonodaje.....	109
5.2.5	Vloga Državnega zbora ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo	112
6	ZAKLJUČEK.....	119
7	LITERATURA.....	125

KAZALO TABEL

Tabela 4.1: Število preiskovalnih komisij in zaključnih poročil in število članov po mandatnih obdobjih	53
Tabela 4.2: Primerjava števila delovnih teles med poljskim parlamentom in Državnim zborom	55
Tabela 5.1: Število točk na dnevnih redih sej	80
Tabela 5.2: Povprečno št. točk na rednih sejah	81
Tabela 5.3: Povprečno št. točk na izrednih sejah	81
Tabela 5.4: Število točk prenesenih s seje na sejo	82
Tabela 5.5: Povprečno število prenesenih točk na redno sejo	82
Tabela 5.6: Povprečno število prenesenih točk na izredno sejo	82
Tabela 5.7: Prekinitve sej in obstrukcije	83
Tabela 5.8: Število rednih in izrednih sej	85
Tabela 5.9: Število sprejetih zakonov* glede na vrsto zakonodajnega postopka po mandatih	89
Tabela 5.10: Trajanje sej	91
Tabela 5.11: Število amandmajev k predlogom zakonov po fazi rednega zakonodajnega postopka-star poslovnik (2000-2002)	93
Tabela 5.12: Število amandmajev k predlogom zakonov po fazi rednega zakonodajnega postopka-nov poslovnik (2002-2004)	93
Tabela 5.13: Število predlaganih amandmajev po fazi rednega zakonodajnega postopka in po posameznem mandatnem obdobju	94
Tabela 5.14: Število sprejetih amandmajev po fazi rednega zakonodajnega postopka in po posameznem mandatnem obdobju	94
Tabela 5.15: Primerjava trajanja sej Državnega zbora in delovnih teles po mandatnih obdobjih	95
Tabela 5.16: Predlagani in sprejeti zakoni (brez ratifikacij in ustavnih zakonov) ter glede na predlagatelja po mandatnih obdobjih	96
Tabela 5.17: Število nastopov posameznih akterjev po posameznem mandatnem obdobju	98
Tabela 5.18: Redne seje	99
Tabela 5.19: Izredne seje	99
Tabela 5.20: Predlagani amandmaji k zakonom po mandatnem obdobju in predlagateljih, prikazano tudi v odstotkih	101
Tabela 5.21: Količnik obremenjenosti poslancev v delovnih telesih	103
Tabela 5.22: Povprečna zastopanost poslancev koalicije v delovnih telesih ob koncu posameznega mandata	104
Tabela 5.23: Delež predlaganih amandmajev k zakonom po mandatnem obdobju in predlagateljih	105
Tabela 5.24: Delež sprejetih amandmajev k zakonom po mandatnem obdobju in predlagateljih	106
Tabela 5.25: Delež sprejetih amandmajev glede na število predlaganih amandmajev po predlagateljih	106
Tabela 5.26: Delo delovnih teles po mandatnih obdobjih	107
Tabela 5.27: Število in vrsta sprejetih zakonov po mandatnih obdobjih	110
Tabela 5.28: Razveljavitve zakonov (določb) ter ugotovitve neskladnosti z ustavo po mandatnih obdobjih	111
Tabela 5.29: Obravnavanje zadev EU na sejah Odbora za zadeve EU (12. Maj 2004-18 Julij 2008)	115

Tabela 5.30: Primerjava števila ponovno izvoljenih poslancev (v odstotkih) med Državnim zborom in Bundestag-om.....	117
--	-----

SEZNAM KRATIC

DZ – Državni zbor

EU – Evropska unija

OZEU – Odbor za zadeve EU

PODZ – Poslovník Državnega zbora, 1993

PODZ1 – Poslovník Državnega zbora, 2002

RS – Republika Slovenija

1 UVOD

Državni zbor kot sodobno predstavniško in zakonodajno telo opravlja številne funkcije. Razvitost teh funkcij je pomemben kazalec učinkovitosti sodobnih parlamentov. V diplomski nalogi sem se omejila na zakonodajno funkcijo, saj je bila v Sloveniji to najpomembnejša funkcija, tako v tranzicijskem obdobju, obdobju vključevanja v Evropsko unijo, kot tudi danes, ko se zakonodajni organ sooča z številnimi razvojnimi procesi na gospodarskem, socialnem in političnem področju, ki zahtevajo normativno urejanje. Postopek s katerim Državni zbor sprejema zakone, se imenuje zakonodajni postopek. Zakonodajni postopek sestavljajo posamične faze, skozi katere se obravnava zakonski predlog. Načela in pravila zakonodajnega postopka, ki urejajo faze in tudi določajo pravice in dolžnosti udeležencev zakonodajnega postopka, so določena v poslovniku Državnega zbora. Vendar pa poslovnik Državnega zbora obsega in ureja veliko več, predpisuje namreč način poslovanja Državnega zbora. Poslovnik, ki določa poslovanje Državnega zbora, sprejme Državni zbor. Iz tega razloga in pa ker je za sprejem poslovnika potrebna posebna večina (Državni zbor ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (Ustava RS, 94. člen)), pravimo da je poslovnik »mala ustava«.

Priprava novega poslovnika je postala primarni cilj novih parlamentov. Državni zbor je prvi poslovnik sprejel leta 1993. Ta je bil sprejet na hitro, zelo obsežen in s kar nekaj pomanjkljivostmi (ni upošteval načel racionalnosti in ekonomičnosti, trajanje posameznih zasedanj ni bilo vnaprej časovno določeno, čas določen za razpravo ni bil vnaprej določen, poslovnik je omogočal neskončne razprave in neomejeno število nastopov poslancev o posameznem vprašanju, zlorabe replik, prekinitve zasedanj, namerno povzročanje nesklepčnosti, obstrukcijo celih poslanskih skupin). Novi poslovnik je bil sprejet z dvotretjinsko večino na seji Državnega zbora 2. aprila 2002.

V pričujočem diplomskem delu bom ugotavljala učinkovitost Državnega zbora v okviru zakonodajne funkcije s tem, da bom primerjala učinkovitost Državnega zbora pred in po sprejetju novega poslovnika. V okviru učinkovitosti Državnega zbora bom analizirala tudi ekonomičnost, racionalnost in demokratičnost zakonodajnega postopka kot ga določa nov poslovnik.

Z vstopom v Evropsko unijo v letu 2004 je Državni zbor izvrševanje dela suverenosti prenesel na nadnacionalno organizacijo, v kateri tudi nima več zakonodajne funkcije,

zlasti na področju zakonodaje, ki neposredno učinkuje v državah članicah. »To pomeni, da so države članice na teh področjih dolžne sprejemati odločitve in politike oblikovane v institucijah EU. Po drugi strani pa so se njihove možnosti vplivanja na drugi strani tudi razširile, saj so pridobili določen vpliv na odločanje v nadnacionalnih institucijah EU, ki jim omogoča, da dosežejo cilje, ki jih kot samostojno delujoči subjekti znotraj nacionalnih držav ne bi mogli nikoli doseči« (Zajc 2009, 48). Zato se bom v zadnjem poglavju na kratko dotaknila tudi te teme.

2 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA

2.1 Opredelitev teme in cilja

V diplomski nalogi bom analizirala več elementov in jih povezala v enovito celoto. Predstavila bom Državni zbor, zakonodajni postopek, poslovnik Državnega zbora. Analizirala bom ekonomičnost, racionalnost in demokratičnost zakonodajnega postopka pred in po sprejetju novega poslovnika Državnega zbora ter vpliv sprememb, ki jih je prinesel nov poslovnik na učinkovitost dela Državnega zbora na področju zakonodajne funkcije. Cilj diplomske naloge je primerjava učinkovitosti dela Državnega zbora pred in po sprejetju novega poslovnika na področju zakonodajne funkcije.

2.2 Hipoteza

H1: *Zaradi sprememb, ki jih uvaja nov poslovnik pri načrtovanju zakonodajnega dela, postopku sprejemanja zakonov ter delitvi dela in vlogi delovnih teles v Državnem zboru, je delo Državnega zbora na področju zakonodajne funkcije učinkovitejše.*

H2: *Zakonodajni postopek kot ga določa nov poslovnik je racionalnejši in bolj ekonomičen, hkrati pa manj demokratičen, v primerjavi z zakonodajnim postopkom, ki ga določa star poslovnik.*

2.3 Metode analize

V svoji diplomski nalogi bom uporabila naslednje metode analize:

- Analiza in interpretacija primarnih virov, kot je Ustava Republike Slovenije in Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije;
- Analiza in interpretacija sekundarnih virov kot so knjige, članki in internetni viri;
- S pomočjo opisne oziroma deskriptivne metode bom opisala temeljne pojme kot so Državni zbor, poslovnik Državnega zbora, zakonodajni postopek...

- S primerjalno metodo pa bom primerjala učinkovitost Državnega zbora pred in po sprejetju novega poslovnika.

2.4 Struktura diplomskega dela

Struktura diplomskega dela bo potekala skladno s hipotezama. Diplomsko delo je sestavljeno iz šest glavnih poglavij. Prvo poglavje je uvod, drugo pa metodološki okvir diplomskega dela. Tretje poglavje predstavlja teoretično izhodišče v katerem bom predstavila in opredelila pojme, ki jih bom uporabljala skozi vso diplomsko nalogo, kot so parlamentarni poslovnik, zakonodajna funkcija, zakonodajni postopek in parlamentarna učinkovitost. Četrto poglavje zajema predstavitev Državnega zbora Republike Slovenije in sicer njegove zakonodajne funkcije, načina dela, zakonodajnega postopka, udeležencev v zakonodajnem postopku, poslovnika in sprememb poslovnika. V petem poglavju bom analizirala učinkovitost Državnega zbora na podlagi predpostavk učinkovitosti zakonodajnega dela: načrtovanje dela, zakonodajni postopek (ekonomičnost, racionalnost in demokratičnost zakonodajnega postopka) ter vloga delovnih teles. V to poglavje pa bom vključila tudi analizo kakovosti sprejete zakonodaje ter na kratko predstavila vlogo Državnega zbora ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo. V zaključku bom na podlagi vseh predhodnih ugotovitev naredila sintezo, s katero bom potrdila ali zavrnila hipotezi.

3 TEORETIČNO IZHODIŠČE

3.1 Pojem parlamentarizma in parlamenta

Parlamentarizem je skupno ime za različne oblike moderne demokratične vladavine, v kateri ima parlament osrednjo vlogo. Poleg vloge javne tribune ima parlament tudi poudarjeno odločevalsko vlogo, saj je telo, ki sprejema za vse državljane obvezujoče odločitve (Zajc 2004,15).

Najširša definicija parlamentarizma opredeljuje parlamentarizem kot sistem interesnega posredovanja, ki omogoča, da se vsi, tudi nasprotujoči si interesi, pojavijo v urejenem in preglednem » parlamentarnem okolju » v katerem postanejo razmerja moči jasno določena (Ogris v Zajc 2004, 15).

Druga opredelitev parlamentarizma pravi, da naj bi bil parlamentarizem sistem predstavniške vladavine, v katerem se suverenost prenaša na parlament z volitvami na podlagi splošne, enake, neposredne in svobodne volilne pravice državljanov. Hkrati je oblika državne organizacije, v kateri je parlament od drugih državnih organov neodvisno telo. Kot nosilec zakonodajne oblasti je v posebnem razmerju do izvršne oblasti (Grad v Zajc 2004,15).

V ožjem smislu je parlamentarizem mogoče pojmovati kot način oziroma postopek sprejemanja obvezujočih pravil, to je zakonov in drugih aktov (Igličar v Zajc 2004, 15). Z izrazom predstavniško telo splošno označujemo kolegijski organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti in je praviloma voljen. Praviloma predstavlja vse člane skupnosti. Na državni ravni navadno uporabljamo izraz predstavniško telo za tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Ker ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo kot svojo najpomembnejšo funkcijo, se imenuje tudi zakonodajno telo (Grad 2000, 73).

Za sodobno predstavniško in zakonodajno telo se uporablja izraz parlament, ki je sprva označeval samo predstavniško telo v Angliji, kasneje pa se je z razvojem parlamentarne demokracije tudi drugod uveljavil kot splošno ime za predstavniško oziroma zakonodajno telo.

V državah v tranziciji, kamor je sodila tudi Slovenija, so bili demokratični izvoljeni parlamenti prve in najbolj vidne politične institucije in so bili tudi glavni dejavnik demokratizacije (Zajc 1999, 12).

3.2 Funkcije sodobnih parlamentov

Predstavniško telo opravlja vrsto funkcij, med katerimi je najširša politična funkcija oziroma reprezentativna funkcija. To telo namreč predstavlja in uveljavlja voljo ljudstva. Z vidika oblastnih funkcij države pa govorimo o treh funkcijah predstavniškega telesa in sicer o zakonodajni, nadzorstveni in volilni funkciji. Funkcije parlamenta se v razmerju do drugih državnih organov kažejo kot njegove pristojnosti, ki so v temeljih določene in razmejene od drugih državnih organov že v ustavi (Grad 2000, 86).

Novi parlamenti, ki so nastali v začetku devetdesetih let v državah srednje in vzhodne Evrope, so se srečevali s precej večjimi zahtevami in pričakovanji kakor parlamenti, ki so se vzpostavili v Evropi v prejšnjih obdobjih reparlamentarizacije, in so morali opraviti dobro in hitro veliko več nalog. Parlamenti so morali ne le preoblikovati notranji ustroj in postopke, temveč tudi zagotoviti potrebno učinkovitost. To pomeni, da so morali v kratkem času razviti številne funkcije, ki so jih parlamenti z daljšo tradicijo lahko oblikovali postopoma in v daljšem obdobju (Zajc 2004, 101). Razvitost funkcij je pomemben kazalec demokratičnosti in učinkovitosti sodobnih parlamentov, hkrati pa tudi demokratičnosti celotne družbe (Zajc 2004, 103). Pomen posameznih funkcij je lahko različen in odvisen od političnega sistema in tradicij, pa tudi sprememb v političnem okolju (Zajc 2004, 102). V državah v tranziciji, ki so se morale v relativno kratkem času spremeniti oziroma na novo sprejeti praktično vse zakone in vzpostaviti novo družbeno ureditev, je zakonodajna funkcija imela in ima še vedno pomembno težo in prevlado nad drugimi funkcijami parlamentov (Krašovec 2000, 174).

Poleg formalnih ločimo tudi neformalne funkcije, ki niso nikjer zapisane, niti jih zavestno ne načrtuje sam parlament. To so t.i. splošne funkcije, kot so izražanje različnih mnenj in zahtev, obveščanje ljudi o zahtevah, o katerih navadno ne slišijo, pojasnjevanje volivcem, kaj mora država v določenih zadevah storiti itd. (Zajc 2004, 102).

Drago Zajc v svojem delu *Parlamentarno odločanje* navaja naslednje funkcije sodobnih parlamentov:

- Ustvarjanje legitimnosti
- Predstavljanje družbenih interesov
- Racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov
- Zakonodajna funkcija

- Funkcija sprejemanja in kontrole državnega proračuna
- Nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo
- Rekrutacija in socializacija
- Informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija

3.3 Zakonodajna funkcija

Izmed treh oblastnih funkcij (zakonodajna, nadzorstvena, volilna) je gotovo najpomembnejša zakonodajna funkcija, zaradi česar se parlament imenuje tudi zakonodajno telo (Grad 2000, 86). Franc Grad v okvir zakonodajne funkcije v širšem smislu uvršča tudi sprejemanje državnega proračuna in ustavno revizijsko funkcijo (Zajc 2004, 103).

Zakonodajno funkcijo v modernem smislu so parlamenti uveljavili šele po prvi svetovni vojni, ko se v večini evropskih držav razširi tudi splošna, enaka in neposredna volilna pravica (Zajc 2000a, 65). Kot posebno vrednoto štejemo danes načelo, da sme zakone izdajati samo na osnovi splošnih ter svobodnih volitev oblikovan organ (Igličar 1994, 23).

Uresničevanje zakonodajne funkcije nikoli ni bilo enostavno. Tudi v sodobnih parlamentih je obravnavanje in sprejemanje zakonov izredno zahtevno, hkrati pa odgovorno zaradi množice novih interesnih subjektov. Formalne zakonske predloge, ki jih vlagajo predlagatelji, obravnavajo poslanci postopoma, hkrati pa preizkušajo tudi upravičenost drugih predlogov in zahtev po dopolnitvi ali spremembi predlogov, ki jih zastopajo nasprotniki predlagateljev.

Zakonski akt je običajno izraz interesov neke večine. Vendar zakoni niso zgolj izraz nekih aktualnih potreb, trenutnih hotenj posameznih političnih strank ali pa tudi specifičnih interesov, ampak so tudi izraz splošnih družbenih vrednot, ki se z zakoni utrjujejo ali šele na novo uveljavljajo (Zajc 2000a, 65).

Zakoni so za ohranitev in razvoj vsake politične skupnosti nujno potrebni, saj vnašajo v družbeno življenje urejenost in predvidljivost, utrjujejo družbeno integracijo in povezujejo državne aktivnosti (Igličar v Zajc 2000a, 65).

Glede na vlogo, ki jo ima v političnem in pravnem sistemu, je zakon obvezujoč predpis, ki posega v položaj družbenih skupin in ureja odnose med njimi in znotraj njih

(Zajc 2000a, 65). Le zakon je tisti akt s katerim se urejajo pravice in dolžnosti pravnih subjektov (Grad 2000, 86-87). Na drugi strani pa so zakoni skupek okvirnih pravil, ki pomembno usmerjajo obnašanje državljanov ali skupin (Zajc 2000a, 66).

Potreba po normativnem urejanju družbenih odnosov je povezana z intenzivnimi razvojnimi procesi, ki terjajo hitro prilagajanje modelov gospodarske, socialne in politične organiziranosti. Zato v sodobnih državah število sprejetih zakonov tako narašča, da ga nekateri jemljejo kot dokaz o širitvi države in povečevanju njene moči (Zajc 2000a, 67).

3.4 Zakonodajni postopek

Za sprejemanje odločitev v parlamentu so bistvenega pomena proceduralna pravila. Čim bolj je sistem demokratičen, tem važnejša so postopkovna pravila in čim večjo težo imajo parlamentarne odločitve, tem bolj stopajo v ospredje procesne norme. Med bistvene funkcije predstavniških teles spada sprejemanje zakonov, zato so tudi postopkovna pravila odločilna za zakonodajno delovanje (Igličar 2000, 165). Ta pravila so določena v poslovniku in so eden od njegovih najpomembnejših delov. Zakonodajni postopek je torej skupek pravil, s katerimi so urejene posamične faze v postopku sprejemanja zakona ter pravice in dolžnosti udeležencev v tem postopku (Grad 2000, 201). Zakonodajni postopek je med vsemi postopki najbolj izdelan in predvidljiv (Zajc 2004, 113).

3.4.1 Cilji zakonodajnega postopka

Prvi cilj parlamentarnega zakonodajnega postopka je, da parlament sprejema najboljše (najbolj kakovostne) ali vsaj najbolj sprejemljive odločitve. Najboljše odločitve so tiste, ki za daljši čas in najbolj smotno urejajo družbena razmerja oziroma določajo pravice in obveznosti in jih ni treba spreminjati in dopolnjevati (Zajc 2009, 13)

Drugi cilj zakonodajnega postopka je povezan z odgovornostjo parlamenta za sprejemanje odločitev v vseh primerih in ne glede na okoliščine. Ta odgovornost je sicer deloma zmanjšana v primeru, da je parlament prenesel del suverenosti na nadnacionalno institucijo kot je EU (Zajc 2009, 14)

Tretji cilj zakonodajnega postopka pa je, da vodi do legitimnih odločitev, ki so obvezujoče za vse člane politične skupnosti. Zato morajo biti izpolnjeni določeni pogoji:

- zagotoviti enake možnosti vseh udeležencev
- zagotoviti razumne roke za zbiranje informacij in dokazov
- javnost zasedanj
- da odločitve sprejme potrebna večina (Zajc 2009, 14).

3.4.2 Zakonodajna iniciativa

Zakonodajni postopek sproži zakonodajna iniciativa. V sodobnih parlamentih imajo povsod pravico predlagati zakone v sprejem poslanci, ponekod vsak poslanec, drugje določeno število poslancev. V nekaterih sistemih predlaga zakone v sprejem parlamentu tudi izvršilni organ. V parlamentarnem sistemu je vlada dejansko najpomembnejši in daleč najpogostejši predlagatelj zakonov in ima ponekod celo prednost pred poslanci (Anglija). Ponekod ima pravico predlaganja zakonov tudi določeno število volivcev (ljudska iniciativa).

Zakonsko iniciativo mora parlament obravnavati v zakonodajnem postopku, torej ga mora obvezno sprožiti, lahko pa se konča s sprejemom predloga zakona ali pa z njegovo zavrnitvijo (Grad 2000, 204-205).

3.4.3 Načela in pravila zakonodajnega postopka

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 so stabilna in se ne spreminjajo od primera do primera – na ta način zagotavljajo zanesljivost postopka samega in 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 tudi drugimi institucijami, ki nastopajo kot udeleženci v zakonodajnem postopku (Zajc 2000a, 130).

Načela zakonodajnega postopka so:

- načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov (načelo samostojnosti)

- načelo demokratičnosti
- načelo javnosti
- načelo stopnjevitosti (večfaznosti)
- načelo racionalnosti
- načelo ekonomičnosti načelo doseganja optimalnih rezultatov
- načelo zbornega (plenarnega) sprejemanja zakonov in drugih aktov
- načelo pisnosti (Krašovec 2000, 176).

Načela večfaznosti, racionalnosti, ekonomičnosti in demokratičnosti bom tudi bolj podrobno predstavila.

Načelo večfaznosti

Za sodobni zakonodajni postopek je značilno, da poteka v več fazah, kar omogoča večjo pretehtanost, domišljenost in dorečenost sprejete zakonske ureditve, kot je to mogoče v krajših postopkih (Grad 2000, 206-207). Navadno se torej zakon sprejme na podlagi več obravnav (razprav ali branj) predloga zakona, ki tvorijo različne faze zakonodajnega postopka. Krajši postopek je navadno izjema in je dopusten le v nujnih primerih (Grad 2000, 201).

Zaradi vse večje kompleksnosti sodobnih družb in velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju je bilo treba doseči tudi čim racionalnejše in gospodarnejše delovanje parlamenta .

Načelo racionalnosti zahteva ne le smotrno razporeditev dela v daljšem obdobju, ampak tudi delitev dela med parlament, ki mora obravnavati veliko zakonodajnih predlogov hkrati in specializirana delovna telesa, ki so dogovorna za spremljanje procesov in oblikovanje politik na posameznih področjih. Prav tako pa predpostavlja smotrno povezanost posameznih faz zakonodajnega postopka (Zajc 2000a, 132).

Načelo ekonomičnosti skupaj z načelom racionalnosti zagotavlja predvidljivost zakonodajnega postopka z vidika predvidene porabe časa (Krašovec 2000, 177-178). Zagotavlja, da se v čim krajšem času in s čim manjšim trudom ter sredstvi dosežejo kar najboljši rezultati. Določa roke, ki niso predolgi, v katerih je treba opraviti določena opravila (pripraviti poročila in gradivo za naslednjo fazo, vložiti dopolnila itd.), ter racionalno porazdelitev časa, ki je potreben za obravnavo. Parlament lahko v

posameznih izrednih primerih skrajša posamezne roke, ki so predpisani v posameznih fazah, prav tako pa lahko uporabi različne skrajšane postopke (Zajc 2000a, 132).

Načelo demokratičnosti zakonodajnega postopka določa pogoje in načine uvajanja različnih interesov v parlamentarno areno ter njihovega uveljavljanja med razpravo, pri čemer se vsi interesi lahko v vsaki fazi in ob vsakem vprašanju enakopravno izrazijo in soočijo. Vsak poslanec in vsaka parlamentarna poslanska skupina ima načeloma enake možnosti predlaganja zakonov ali sodelovanja v razpravi in tudi dopolnjevanja zakonov v postopku in končno tudi izražanja podpore ali nasprotovanja predlogom pri glasovanju (Zajc 2000a, 131).

Na načelih zakonodajnega postopka so oblikovana pravila zakonodajnega postopka, s katerimi se utrjuje stabilnost in predvidljivost postopkov. Pravila omogočajo praktično delo predstavniškemu telesu in v bistvu predstavljajo tehnično plat tehnologije zakonodajnega postopka. Pravila lahko razdelimo v več skupin pravil:

- Pravila, ki strukturirajo postopek in določajo način delitve dela med delovna telesa in plenum (npr. kdo opravi prvo branje in pod kakšnimi pogoji se prvo branje opravi v plenumu)
- Pravilo o sestavi delovnih teles, stalnih delovnih telesih (npr. o strankarski zastopanosti)
- Pravila, ki določajo razporeditev zakonodajnega dela v letu in v mesecu. Urejuje tudi način usklajevanja zakonodajnega programa parlamenta s programom izvršilne oblasti. Ta sklop pravil lahko določa tudi potreben čas za posamezne faze v zakonodajnem postopku.
- Pravila o časovnem trajanju razprav. Z njimi se določa dolžina in število nastopov poslancev. V ta sklop pravil sodijo tudi pravila o načinu delitve časa za razpravo med poslanci oziroma poslanskimi skupinami.
- Pravila za sprejemanje odločitev (npr. potrebna večina za posamezne odločitve) in pravila, ki določajo, kako naj poteka odločanje po sprejetem vetu.
- Pravila s katerimi se določajo pravice in dolžnosti med posamezne udeležence zakonodajnega procesa (Zajc v Krašovec 2000, 178).

3.5 Parlamentarni poslovnik kot mala ustava

Za položaj parlamenta je izredno pomembno, da ima pravico, da si sam uredi svoje poslovanje. Gre torej za pravico parlamenta do samoorganiziranja (parlamentarna avtonomija). Zato sodobni parlamenti popolnoma samostojno pravno urejajo svoje delo in poslovanje. Pravica parlamenta, da si sam predpiše način poslovanja je navadno določena že v sami ustavi, ponekod pa kar v zakonu. Toda tudi če ni, izhaja iz položaja parlamenta v sistemu organizacije oblasti, da ima to pravico.

Akt, ki v kodificirani obliki predpisuje način poslovanja parlamenta, se navadno imenuje poslovnik (Grad 2000, 113-114).

Poslovniki so posebej urejena in obvezujoča pravila razpravljanja in odločanja, prilagojena parlamentarnemu okolju, ki temeljijo na enotnih načelih demokratičnosti in so kot taki odraz razmer v dani družbi. Sodobni poslovniki zagotavljajo stabilen, predvidljiv in učinkovit potek odločanja, ki ga ne morejo ovirati niti spremembe koalicijskih povezav, niti nepredvidljive situacije (Zajc 2000a, 136).

Parlamentarni poslovniki so posebni akti, ki 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 državo. Poslovniki so hkrati rezultat zgodovinskega razvoja in parlamentarnih tradicij (Zajc 2000a, 136).

»Avtonomni poslovnik, ki ga sprejme parlament in s katerim določa lastno poslovanje oz. zakonodajni postopek, lahko štejejo za neke vrste zakon ali pa celo kot »malo ustavo«- tudi za spreminjanje poslovnika je običajno potrebna posebna večina ali celo obvezna ponovitev glasovanja v naslednjem mandatu« (Zajc 2000a, 137).

Pravna narava poslovnika

O njej ni enotnega stališča. Vsekakor je jasno, da je po svoji pravni naravi splošni akt, ker vsebuje splošna pravno obvezna pravila in obvezuje ne samo poslance, temveč tudi druge udeležence v parlamentarnem poslovanju. Zato učinkuje poslovnik na vse subjekte, na katere se nanaša, z enako močjo kot zakon, kar kaže, da je v materialnem pomenu enak zakonu. Poleg tega ga sprejema isti organ kot zakon. Ne glede na zgoraj povedano so mnenja deljena. Starejša teorija je v glavnem stala na stališču, po katerem je poslovnik po formalni plati podzakonski akt, zato je zakon višji akt od poslovnika in

mora biti poslovnik z njim v skladu. Novejša teorija in praksa pa sta različni. Pri tem je treba tudi upoštevati, da praviloma poslovnik in zakon ne urejata iste stvarine, zato naj ne bi prihajala v nasprotje (Grad 2000, 115).

Vsebina poslovnika

Poslovnik praviloma podrobneje ureja delo in poslovanje parlamenta, v tem okviru pa konstituiranje, način dela (zasedanja in seje) in odločanja, vodenje parlamenta, notranjo organizacijo parlamenta, pravice in dolžnosti poslancev, itd.

Ker je najpomembnejša funkcija parlamenta, zakonodajna funkcija, je zlasti pomemben del poslovniške ureditve namenjen zakonodajnemu odločanju parlamenta. Pravna ureditev postopka za sprejemanje zakonov je nadvse pomembna, saj gre za določitev načina sprejemanja zakonov kot (poleg ustave) najpomembnejših pravnih aktov.

Avtonomija parlamenta ne pomeni:

- da parlament lahko deluje brez določenih pravil svojega poslovanja, zato sprejem poslovnika ni samo pravica, temveč tudi obveznost parlamenta
- da parlament ravna po trenutno izraženi volji svojih članov, temveč mora ravnati po pravilih določenih s poslovníkom

Pač pa njegova avtonomija pomeni, da lahko poslovnik spremeni po lastni volji, kadar se mu to zdi potrebno (Grad 2000, 114). Značilno za parlamentarne poslovniške je, da se dopolnjujejo v odvisnosti od razvojnih sprememb – gre za prilagajanje parlamenta družbenemu, gospodarskemu in političnemu razvoju ter spremembam v razmerjih moči med parlamentom in izvršilno oblastjo (Zajc 2000a, 136-137). Seveda je tudi poslovnik vezan na ustavo (Grad 2000, 114). Poslovniki se morajo naslanjati na ustave, ki določajo način volitev v parlament in njihovo sestavo, običajno pa tudi splošna načela, kako naj parlament obravnava zakonske predloge, ter načine, kako jih lahko spreminja in dopolnjuje (Zajc 2000a, 137).

Ne glede na zahtevo po skladnosti poslovnika z ustavo, ima vendarle parlament dovolj prostora, da si uredi lastno delo in poslovanje, saj so ustavne norme, ki urejajo to področje, praviloma tako splošne, da omogočajo parlamentu uveljavitev njegovih lastnih zamisli in upoštevanje njegove lastne prakse. V tem okviru lahko poslovniška ureditev okrepi nekatera ustavna pravila, druga pa oslabi – ne da bi prišla v nasprotje z ustavo (Grad 2000, 114-115).

S poslovnikom si predstavniška telesa tradicionalno določijo:

1. Način konstituiranja in način volitev organov, samostojnost poslancev, javnost dela, sklicevanje zasedanj, naloge predsedujočega, način vzdrževanja miru med zasedanjem itd. Poslovniki opredeljujejo tudi posebna telesa, ki predsedniku ali "speakerju" pomagajo pri načrtovanju dela, vodenju parlamenta in odločanju- to so različni posvetovalni organi, ki pomembno prispevajo k temu, da se sodobni parlamenti lahko dovolj učinkovito spopadajo z naraščajočimi zahtevami po zakonodajnem urejanju (Zajc 2000a, 137-138).
2. Opredelijo vrste aktov, ki jih sprejema parlament, in način njihove obravnave (redni in drugi postopki).
3. Določajo način vključevanja posameznih udeležencev v procesu zakonodajnega odločanja in njihove pristojnosti. Posebej so določene pristojnosti predsednika, ki je odgovoren za organizacijo parlamentarnega dela in ki parlament tudi zastopa navzven.
4. Moderni poslovniki upoštevajo pomanjkanje časa in opredeljujejo tudi načrtovanje zakonodajnega dela, sestavljanje dnevnih redov in sklicevanje sej ter podrobno določajo zakonodajni postopek in postopek sprejemanja drugih aktov.
5. Hkrati določajo tudi sankcije za prekoračitev govorov, kršitve reda ali žalitve (opomin, odvzem besede, izključitev z zasedanji) itd.
6. Značilnost sodobnih poslovnikov je tudi težnja po specializaciji zakonodajnega odločanja, ki jo uresničujejo z delitvijo dela med skupna zasedanja in delovna telesa.
7. Med pomembne dele poslovnika sodi ugotavljanje sklepčnosti za odločanje in načini glasovanja.
8. Poslovniki opredeljujejo tudi vlogo generalnih sekretarjev oz. direktorjev parlamentov in služb, ki zagotavljajo podporo zakonodajnemu odločanju, itd.
9. Poslovniki določajo predvsem zakonodajni postopek in posamezne stopnje obravnavanja in sprejemanja zakonskih predlogov in pri tem ločijo med splošno razpravo in obravnavanjem konkretnih določb (Zajc 2000a, 138).
10. Posebej opredeljujejo pravice in dolžnosti udeležencev v zakonodajnem postopku. 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.

11. Poslovniki določajo tudi posebne, a v bistvu podobne postopke za sprejemanje državnega proračuna in zaključnega računa, ratifikacijo mednarodnih pogodb ali za obvezno razlago sprejetega zakona (Zajc 2000a, 139).

Priprava novega poslovnika je postala prva prioriteta novih parlamentov, ki so s poslovníkom 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 kolikor toliko gladek potek postopka skozi posamezne faze, do končnega odločanja. Nova pravila in postopki so izhajali iz potrebe zagotoviti demokratičnost odločanja v pogojih kompetitivnosti in predvsem natančno opredeliti faze zakonodajnega postopka ter zagotoviti visoko stopnjo formalnosti odločanja, podobno tisti v poslovníkih tradicionalnih parlamentov. S tem so pomembno povečali demokratičnost in operativne sposobnosti teh parlamentov (Zajc 1999, 16).

Novi parlamentarni poslovniki pa so ponekod tudi otežili organiziranje zakonodajnega dela v novih parlamentih, ki so jih sprejeli ponekod na hitro in brez upoštevanja nekaterih modernih racionalnih in ekonomičnih poslovníških rešitev (Zajc 2000a, 70).

Poslovniki so nujni za učinkovito delo parlamentov, njegovo delo lahko pospešujejo, ovirajo ali podaljšujejo. Poslovniki v razvitih demokracijah, so praviloma enostavnejši in olajšujejo zakonodajni postopek, v tranzicijskih državah pa poslovniki praviloma vsebujejo zapletene rešitve, ki dopuščajo različne interpretacije in tudi zlorabe (Krašovec 2000, 178).

3.6 Parlamentarna učinkovitost in zakonodajno odločanje

3.6.1 Parlamentarna učinkovitost

Učinkovitost velikih predstavniških teles, s spreminjajočo se sestavo, 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 poslovníkih 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 pravil so tudi tehnike razpravljanja, določanje potrebnega časa ter opredelitev posebnih večin za posamezne pomembnejše odločitve (Zajc 1999, 15).

Ker parlamenti sami določajo postopek, v katerem se odločitve sprejemajo, so parlamenti pred izredno težkimi odločitvami, kako zagotoviti, da bosta obravnavanje in odločanje o zakonskih predlogih potekala čim bolj demokratično in temeljito, hkrati pa tekoče in predvidljivo in vodila do čim bolj kakovostnih odločitev. Predvidljiv in stabilen zakonodajni postopek, ki natančno določa vloge različnih dejavnikov v procesu zakonodajnega odločanja in jih hkrati sili k čim racionalnejšemu ravnanju, pomembno prispeva k učinkovitosti parlamenta (Zajc 2009, 13).

3.6.2 Zakonodajno odločanje in novi demokratični parlamenti

»Ko govorimo o zakonodajnem odločanju v ožjem smislu, mislimo na normativno dejavnost, ki jo izvajajo zakonodajna telesa v okviru posebej predpisanega postopka, ki ga parlament sam sprejme. Zakonodajno telo načeloma samo presoja, katera vprašanja bo uredilo z zakonom, v kakšnem času in kako ter katera vprašanja bo uredilo drugače« (Zajc 2009, 13).

Za mojo nadaljnjo analizo se mi zdi pomembno, da pojasnim nekatere okoliščine v katerih je Državni zbor moral delovati pri svojem zakonodajnem urejanju.

Načrtovanje parlamentarne dejavnosti je bilo še zlasti zahtevno v državah v tranziciji, ki so morale v kratkem času praktično v celoti spremeniti vso sistemsko in področno zakonodajo, istočasno pa je potekalo še prilagajanje zakonodaji Evropske Unije (Krašovec 2000, 179).

Novi demokratično izvoljeni parlamenti so bili precej manj učinkoviti tako pri razvijanju racionalnih proceduralnih standardov kot vzpostavljanju stabilnih načinov vodenja. Prav zato niso mogli zagotoviti potrebne urejenosti kolektivnega obnašanja vseh udeležencev niti primerne zanesljivosti zakonodajnih postopkov in

njihovih rezultatov. Predpostavljamo, da je k slabši učinkovitosti prispevala tudi neustrezna distribucija moči med udeležence v procesu odločanja (Zajc 1999, 15).

Med novimi parlamenti in parlamenti z daljšo tradicijo so pri uresničevanju zakonodajne funkcije pomembne razlike:

- Parlamenti držav v tradicionalnih demokracijah zahodne Evrope gradijo novo zakonodajo na utrjeni zakonski podlagi, na utrjen način (vlade v naprej pripravljajo svoje zakonodajne programe) in v preizkušeni postopkih (Zajc 2004, 176). Predlagatelji vlagajo dobro pripravljene predloge zakonov, vladni in parlamentarni zakonodajni programi pa so v precejšnji meri usklajeni in pravočasno pripravljene (Zajc 2000a, 69).
- V zakonodajnih postopkih, ki so praviloma dobro urejeni in predvidljivi, imajo poslanci dovolj časa za dopolnitve; te navadno niso zahtevne,
- večino vsebinskega dela na dopolnjevanju zakonskih predlogov pa je opravljenega v specializiranih delovnih telesih (odborih in komisijah) (Zajc 2004, 176).

V tranzicijskih državah je bilo zakonodajno delo bistveno težje saj so morali parlamenti graditi zakonodajo na novo, pod velikimi pritiski in brez pravih izkušenj. Novi demokratični parlamenti pogosto niso imeli sposobnosti, da bi jasno razmejili med pomembnimi zakonodajnimi projekti in manj pomembnimi zakoni. V zakonodajni postopek vloženi predlogi zakonov so bili pogosto slabše pripravljene, kar je terjalo od parlamentov večje napore pri njihovem dopolnjevanju (Zajc 2000a, 69). Značilno je tudi veliko število nedokončanih zakonodajnih postopkov (Zajc 2004, 179). Organiziranje zakonodajnega dela v novih parlamentih so oteževali tudi novi parlamentarni poslovniki, ki so jih sprejeli ponekod na hitro in brez upoštevanja nekaterih modernih racionalnih in ekonomičnih poslovnih rešitev. V razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju je bilo programiranje dela izredno težavno, pogosto nerealno, pretirano optimistično (Zajc 2000a, 70). Do določenega izboljšanja pri načrtovanju zakonodajnega dela je prišlo šele po drugih ali tretjih demokratičnih volitvah, vendar imajo novi parlamenti še vedno velike težave pri pripravi srednjeročnih in dolgoročnih programov dela še posebej pri usklajevanju svojih programov s programi vlade, ki so pogosto pomanjkljivi (Agh v Zajc 2000a, 70) Dnevni redi zasedanj so

pogosto improvizirani, vsebujejo izredni veliko število zadev in se spreminjajo tudi med zasedanji (Zajc 2000a, 70).

Glede na to, da prenova celotne zakonodaje ni enostavno opravilo, lahko po nekaterih ocenah traja tudi desetletje ali več (Janko v Zajc 2004, 174). Tudi Albin Igličar v svojem delu »Zakonodajno odločanje« iz dosedanjih izkušenj izhaja, da je za solidno oblikovanje sistemske zakonodaje potrebno kakšno desetletje (Igličar 1994, 46). Trdimo lahko, da je Slovenija z vstopom v EU maja leta 2004 in s petimi večstrankarskimi volitvami istega leta, na katerih je prišlo do prve zamenjave oblasti, že konsolidirana demokracija z nekoliko pomanjkljivo ustavno ureditvijo in nekoliko nezrelo parlamentarno kulturo, demokratično zorenje pa je naloga vseh državljanov v prihodnosti (Grief 2006, 72). Sklepamo torej lahko, da se je prenova zakonodaje v Sloveniji do neke mere končala, prav tako pospešeno usklajevanje s pravnim redom EU. Leta 2002 je sprejela tudi nov poslovnik, ki prinaša nekatere temeljite spremembe. S tem naj bi se pri uresničevanju zakonodajne funkcije približali parlamentom z daljšo tradicijo in zgoraj navedenim postavkam. Kako učinkovit je Državni zbor pri opravljanju svoje zakonodajne funkcije pa bom skušala ugotoviti v tretjem delu diplomske naloge, ko bom primerjala določbe obeh poslovnikov na področju zakonodajne funkcije in njihov vpliv na delo Državnega zbora.

4 DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

4.1 Sestava Državnega zbora, mandatna doba, konstituiranje, pristojnosti Državnega zbora

Državni zbor spada med najmlajša predstavniška telesa v Evropi, ki je kot naslednik prejšnje Skupščine RS prevzel številne funkcije, ki so šle parlamentu samostojne in demokratične države (Zajc 2000a, 29). Državni zbor je v naši ustavni ureditvi predstavniško in zakonodajno telo in je kot tak kolegijsko telo, ki šteje 90 poslancev. Ti so v skladu s sodobnimi in demokratičnimi standardi izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem. V primerjavi z drugimi parlamenti po svetu je število članov Državnega zbora majhno, kar povzroča težave pri opravljanju funkcij (Grad 2000, 176).

Mandatna doba Državnega zbora, ki traja štiri leta, se začne s prvo sejo novoizvoljenega zbora, ko se konča tudi mandatna doba prejšnjega Državnega zbora.

Prvo sejo novoizvoljenega Državnega zbora skliče predsednik republike najkasneje 20 dni po njegovi ustanovitvi (Grad 2000, 178). Tudi ko so potrjeni mandati vseh poslancev, Državni zbor še ni sposoben opravljati svojega dela, zato mora čim prej izvoliti svoje vodstvo (Grad 2000, 178). Poslanci pa morajo ustanoviti poslanske skupine najkasneje v sedmih dneh po konstituiranju Državnega zbora (PODZ1, 16. člen).

Državni zbor opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. Kot predstavniško telo je izraz ljudske suverenosti, kajti državljani Slovenije volijo njegove člane.

Kot organ državne oblasti opravlja več funkcij, ki jih v grobem lahko razdelimo na zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo (Grad 2000, 179).

4.2 Zakonodajna funkcija Državnega zbora

Ustava določa, da zakonodajno funkcijo v Republiki Sloveniji opravlja Državni zbor, ki v okviru svojih pristojnosti in v skladu z ustavo Republike Slovenije ter svojim poslovníkom sprejema različne akte (DZ RS 2004, 29).

Zakonodajno funkcijo Državnega zbora je mogoče razumeti v ožjem in širšem pomenu. Pod prvo sodi nedvomno sprejemanje zakonov, v širšem pomenu pa bi bilo treba zakonodajno funkcijo razumeti bistveno širše. Vsekakor bi lahko pod zakonodajno

funkcijo šteli tudi sprejemanje drugih (pravnih in nepravnih) splošnih aktov. Poleg tega pa bi kazalo uvrstiti v okvir zakonodajne funkcije tudi konkretne akte, ki so povezani z zakonodajno funkcijo v ožjem pomenu (npr. razpis zakonodajnega referendumu) (Grad 2000, 180).

Sprejemanje zakonov je tako najpomembnejša in najobsežnejša dejavnost Državnega zbora, zaradi katere je Državni zbor glavni tvorec prava.

Zakonodajno funkcijo po ustavi opravlja zgolj predstavniško telo, ki je pri tem vezano samo na ustavo in ni omejeno s pristojnostmi drugih državnih organov. Zaradi tega Državni zbor sam presoja, katere zadeve bo uredil z zakonom, razen tistih za katere že ustava določa, da se morajo urediti z zakonom. Poleg tega pa ustava določa tudi splošno pravilo, po katerem lahko Državni zbor določa pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb samo z zakonom (87. člen), kar pomeni da tega ne more storiti z aktom, nižjim od zakona.

Vendar pa Državni zbor pri opravljanju zakonodajne funkcije ni do kraja samostojen in neodvisen, saj lahko državni svet zahteva, da Državni zbor ponovno odloča o zakonu, ki ga je sicer že sprejel. Državni zbor sicer lahko ponovno sprejme tak zakon, vendar z večino vseh poslancev, kar je zahtevnejša večina kot sicer. Ta odločitev je potem dokončna (Grad 2000, 181).

Poleg zakonov Državni zbor sprejema še druge pravno obvezujoče splošne akte:

- Obvezne razlage zakonov
- Odloki in sklepi
- Državni proračun
- Rebalans proračuna
- Zaključni račun državnega proračuna
- Nacionalni programi

Državni zbor sprejema tudi pravno neobvezujoče akte:

- Deklaracije
- Resolucije
- Priporočila (Grad 2000, 182).

4.3 Način dela Državnega zbora

Za razumevanje nadaljnjih poglavij, je pomembno, da predstavim na kakšen način Državni zbor deluje, saj je to okvir v katerega bom lahko ustrezno umestila predpostavke učinkovitosti zakonodajnega dela Državnega zbora, kot so načrtovanje zakonodajnega dela, zakonodajni postopek in delo delovnih teles.

4.3.1 Zasedanja in seje

Poslovnik Državnega zbora ločuje pomladansko (med 10. januarjem in 15. julijem) in jesensko (med 1. septembrom in 20. decembrom) zasedanje (PODZ1, 6. člen).

Znotraj rednega zasedanja dela Državni zbor na sejah, ki potekajo na določene dneve v mesecu (Grad 2000, 194).

Državni zbor sam programira svoje delo, čeprav program njegovega dela, zaradi načina njegovega delovanja nikoli ne more biti dokončen, temveč mora zmeraj dopuščati spremembe, ki jih narekujejo družbene zahteve in predlogi, ki jih dajejo različni subjekti, ki so upravičeni predlagati odločitve zboru v sprejem (Grad 2000, 195). Zato kolegij predsednika Državnega zbora sprejme program dela Državnega zbora za posamezno leto, znotraj njega pa terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev. V programu dela morajo biti upoštevani program vlade za tekoče leto, predlogi poslanskih skupin in drugi predlogi, znotraj tega pa morajo biti določene tudi prednostne naloge (Grad 2000, 195). Terminski program pa določa dneve za zasedanja Državnega zbora in delovnih teles ter seznam predvidoma obravnavanih zadev in dneve (PODZ1, 24. člen). Tak način dela omogoča ustrezno organiziranost dela tako poslankam in poslancem ter službam Državnega zbora kot tudi predsedniku vlade in ministrom ter drugim udeležencem v postopkih v Državnem zboru (DZ RS 2004, 118).

Ker je seja neposreden način sestajanja in dela Državnega zbora, je pomembno, kako poslovnik ureja potek seje. Razdelili bi jo lahko na več faz, in sicer :

- sprejem dnevnega reda,
- razprava in
- glasovanje (Grad 2000, 195).

a) Sklicevanje sej

Seje Državnega zbora sklicuje predsednik Državnega zbora, pri čemer poslovnik ločuje redne in izredne seje (Grad 2000, 194).

Redne seje predsednik Državnega zbora sklicuje v skladu s programom dela Državnega zbora, po sklepu Državnega zbora, po dogovoru na kolegiju ali na predlog vlade. Državni zbor ima redne seje v času rednih letnih zasedanj praviloma vsak mesec v zadnjih sedmih delovnih dneh. Po sklepu Državnega zbora ali po dogovoru v kolegiju pa tudi v drugih dneh (PODZ1, 57. člen).

Izredno sejo skliče predsednik Državnega zbora na zahtevo najmanj četrtnine poslancev ali predsednika republike najkasneje v 15 dneh po vložitvi zahteve. Izredno sejo lahko skliče predsednik Državnega zbora tudi na predlog vlade ali po sklepu kolegija, če:

- se predlaga sprejem zakona po nujnem postopku,
- je odločitev Državnega zbora vezana na rok, določen z ustavo, z zakonom ali s poslovnikom,
- gre za zadeve v zvezi s prenehanjem in potrditvijo mandata poslanca, imunitete poslanca ali drugih nosilcev javnih funkcij ali za zadeve v zvezi z volitvami, imenovanji in razrešitvami,
- gre za odločitve iz 92. člena ustave (vojno in izredno stanje) (PODZ1, 58. člen).

Izredna seja pa se lahko skliče tudi v krajšem roku kot sedem dni pred rokom določenim za sejo. Predlog dnevnega reda izredne seje in gradivo za sejo se lahko predloži poslancem tudi na sami seji (PODZ1, 60. člen).

b) Dnevni red

Ko predsednik Državnega zbora skliče sejo, mora sklicu predložiti predlog dnevnega reda seje in gradivo za sejo. Vse to mora biti storjeno v določenih rokih, ki omogočajo poslancem pripravo na sejo (Grad 2000, 195). Sklic seje in gradivo za sejo se pošlje poslancem najkasneje sedem dni pred dnem, določenim za sejo (PODZ1, 60. člen).

Dnevni red je okostje seje (Grad 2000, 195), zato predsednik Državnega zbora skliče sejo kolegija, da se posvetuje o predlogih dnevnega reda (PODZ1, 22. člen). Sklic seje s predlogom dnevnega reda pripravi predsednik Državnega zbora po posvetovanju v kolegiju v skladu s terminskim programom dela zbora, s sklepi Državnega zbora oziroma zahtevami predlagateljev sklica seje (PODZ1, 59. člen).

Pri določanju dnevnega reda Državni zbor najprej odloča o tem, katere zadeve bo umaknil z dnevnega reda, in ali se dnevni red razširi. Umik ni mogoč za zadeve, ki so bile tako že enkrat umaknjene z dnevnega reda. Pri tem se zadeve, ki so bile uvrščene na predlog opozicijske poslanske skupine, lahko umaknejo z dnevnega reda le na njen predlog. Predlogi se predložijo predsedniku Državnega zbora najkasneje dan pred začetkom seje do 12. ure. Matično delovno telo lahko predlaga, da se zadeve umaknejo z dnevnega reda in uvrstijo na dnevni red naslednje seje. Državni zbor lahko odloča o razširitvi dnevnega reda le, če so razlogi zanjo nastali po sklicu seje in če je bilo poslancem poslano ali izročeno gradivo zadeve. Dnevni red seje se v tem primeru lahko razširi le z zadevami, na podlagi katerih se lahko skliče izredna seja (PODZ1, 64. člen). Posamezne točke dnevnega reda se obravnavajo po določenem vrstnem redu. Med sejo Državni zbor lahko največ dvakrat spremeni vrstni red obravnave posameznih točk dnevnega reda, če temu ne nasprotuje tretjina navzočih poslancev. Vodja poslanske skupine lahko napove odsotnost vseh članov poslanske skupine pri obravnavi posamezne točke dnevnega reda, pri čemer mora navesti razloge za tako odsotnost. (PODZ1, 65. člen)

c) Potek seje

Na začetku obravnave vsake točke dnevnega reda lahko poda predlagatelj predloga zakona oziroma njegov predstavnik dopolnilno obrazložitev, če tako sklene Državni zbor.

Za predlagateljem oziroma njegovim predstavnikom dobijo najprej besedo poročevalci delovnih teles, predstavnik vlade in predstavniki poslanskih skupin. Zatem dobijo besedo poslanci po vrstnem redu, kakor so se prijavili k razpravi. Predlagatelj oziroma njegov predstavnik, ter predstavnik vlade lahko dobijo besedo tudi med razpravo poslancev (PODZ1, 66. člen).

Razprave poslancev in drugih udeležencev seje so določene v skladu s poslovníkom.

Kolegij določi čas trajanja posamezne točke dnevnega reda, čas razprav poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev seje:

Čas trajanja razprav poslancev in drugih udeležencev seje ne more biti krajši od petih minut.

Čas trajanja razprav za poslanske skupine pa ne od desetih minut, če kolegij, s soglasjem vodij vseh poslanskih skupin, ne določi krajšega časa.

Če katera od poslanskih skupin nasprotuje odločitvi kolegija o času trajanja razprave poslanskih skupin pri posamezni točki dnevnega reda, lahko zahteva, da se čas za razpravo te poslanske skupine določi tako, da se število članov poslanske skupine pomnoži s časom trajanja razprave poslancev, ki ne more biti daljši od petih minut, pri čemer pa skupni čas za razpravo poslanske skupine ne more biti krajši od 20 minut in ne daljši od 90 minut.

Predsedujoči določi vrstni red razpravljavcev tako, da pridejo do besede poslanci iz vseh poslanskih skupin (PODZ1, 67. člen).

Prijave k razpravi je treba vložiti pisno pri predsedniku Državnega zbora najkasneje dan pred začetkom obravnave posamezne točke dnevnega reda do 12. ure. To pa ne velja za drugo obravnavo predloga zakona in v tretji obravnavi za obravnavo členov, h katerim so vloženi amandmaji (PODZ1, 68. člen).

Poslancu, ki želi govoriti o uporabi poslovnika (postopkovno vprašanje), da predsedujoči besedo takoj, ko jo zahteva. Govor tega poslanca ne sme trajati več kot tri minute (PODZ1, 69. člen).

Vsak razpravljavec ima pravico do odgovora na razpravo drugega razpravljavca (replika), kolikor se ta razprava nanaša na njegovo razpravo, če meni, da je bila njegova razprava napačno razumljena ali napačno interpretirana. Predsedujoči mu da besedo takoj, ko jo zahteva. Replika se mora omejiti samo na potrebno pojasnilo in ne sme trajati več kot tri minute. Replika na repliko ni dovoljena, razen če predsedujoči oceni, da so bile navedbe v repliki netočne (PODZ1, 70. člen).

Če za razpravo določeni čas še ni potekel, ko je vrstni red vnaprej priglašениh razpravljavcev izčrpan, predsedujoči vpraša, ali želi še kdo razpravljati. Razprave tistih, ki se prijavijo na ta poziv, lahko predsedujoči omeji na določen čas v okviru še razpoložljivega časa, določenega za razpravo. Ko predsedujoči ugotovi, da je potekel čas, določen za razpravo ali da ni več priglašениh k razpravi, sklene razpravo (PODZ1, 71. člen), kar navadno odpre pot glasovanju o odločitvi, ki naj bi jo zbor sprejel o posamezni točki dnevnega reda (Grad 2000, 196).

Predstavniki poslanske skupine lahko pred končnim glasovanjem o predlogu odločitve obrazložijo glasovanje poslanske skupine. Njegov govor lahko traja največ tri minute. Ti dve določbi pa ne veljata za odločanje s tajnim glasovanjem in za odločanje o postopkovnih vprašanjih (PODZ1, 72. člen).

Predsedujoči lahko med sejo prekine delo Državnega zbora in določi, kdaj se bo nadaljevalo.

Predsedujoči prekine delo Državnega zbora, če pred odločanjem to zahteva vodja poslanske skupine zaradi posvetovanja v skupini. Posamezna poslanska skupina lahko zahteva takšno prekinitev samo enkrat pri posamezni točki dnevnega reda. Takšna prekinitev sme trajati največ 45 minut, razen če Državni zbor na obrazložen predlog vodje poslanske skupine odloči drugače. Predsedujoči prekine delo Državnega zbora, če se ugotovi:

- da pri odločanju seja ni več sklepčna,
- če so pred odločanjem potrebna posvetovanja,
- če Državni zbor odloči, da je treba pridobiti mnenja delovnih teles, zakonodajno-pravne službe ali vlade,
- in v drugih primerih, kadar tako sklene Državni zbor (PODZ1, 73. člen).

Predsedujoči, poslanska skupina, predlagatelj ali vlada, kadar ni predlagatelj, lahko predlagajo, da se razprava ali odločanje o obravnavani zadevi preloži na eno naslednjih sej. Preložitev zadeve, ki je bila na dnevni red uvrščena na predlog opozicijske poslanske skupine lahko predlaga le poslanska skupina, na predlog katere je bila zadeva uvrščena na dnevni red. Ko so vse točke dnevnega reda izčrpane, Državni zbor konča sejo (PODZ1, 74. člen).

č) Vzdrževanje reda na seji

Za red na seji Državnega zbora skrbi predsedujoči. Na seji zbora ne sme nihče govoriti, dokler mu predsedujoči ne da besede. Govornik sme govoriti le o vprašanju, ki je na dnevnem redu. Predsedujoči skrbi, da govornika nihče ne moti med govorom. Govorniku lahko seže v besedo le predsedujoči, da ga opomni na red (PODZ1, 75. člen). Za kršitev reda na seji Državnega zbora sme predsedujoči izreči naslednje ukrepe:

- opomin
- odvzem besede
- odstranitev s seje ali z dela seje (PODZ1, 76. člen).

4.4 Zakonodajni postopek

Primerjava zakonodajnih postopkov v sodobnih parlamentih pokaže, da so načini obravnave predlogov zakonov zelo specifični, hkrati pa imajo veliko skupnega. Število branj je sicer različno, vendar pa je vsebinsko delo pri predlogu zakona praviloma skoncentrirano v enem branju. Smotrna delitev dela omogoča, da se lahko vzporedno v različnih delovnih telesih hkrati dopolnjuje veliko število zakonskih predlogov na način, ki ne obremenjuje skupnih zasedanj. Delovna telesa praviloma vsebinsko sodelujejo le enkrat in takrat temeljito. Pri prvem branju obravnavajo poslanci predlog na skupni seji le izjemoma oziroma na osnovi posebne zahteve, medtem ko je pri končnem branju treba opraviti le manjše popravke predloga zakona pred končnim sprejetjem (Zajc 2009, 33).

V nadaljevanju predstavljam redni zakonodajni postopek kot je določen z novim poslovnikom.

4.4.1 Redni zakonodajni postopek

4.4.1.1 Pravna ureditev

Sedanja ustava ne ureja podrobneje zakonodajnega postopka, temveč določa samo, da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, pri čemer pa dopušča tudi možnost, da poslovnik določi drugače (Ustava RS, 89. člen).

Zakonodajni postopek mora potekati po pravilih, ki so določena v ustavi, poslovniku Državnega zbora in zakonih. V nasprotnem primeru bi bila vprašljiva veljavnost sprejetega zakona. (Igličar 1994, 123).

Po poslovniku se zakonodajni postopek deli na tri faze in sicer na:

1. Prvo obravnavo zakona
2. Drugo obravnavo zakona
3. Tretjo obravnavo zakona (Grad 2000, 206-207).

4.4.1.2 Predlog zakona

»Po naši sedanji ureditvi imajo zakonsko iniciativo subjekti, ki jo imajo navadno tudi v drugih parlamentarnih sistemih po svetih. Obravnavo zakona lahko predlaga vlada, vsak poslanec in najmanj pet tisoč volivcev« (Grad 2000, 205). Za slednje velja, da je to razmeroma nizko število, saj tuji sistemi postavljajo za to pravico navadno številčno višje zahteve (Igličar 1994, 71). Sprejem zakonov pa lahko predlaga Državnemu zboru tudi državni svet (Predlog zakona pošlje vlada, poslanec, državni svet ali najmanj 5.000 volivcev predsedniku Državnega zbora (PODZ1, 114. člen)) (Grad 2000, 205).

Predlog zakona vsebuje naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev (PODZ1, 115. člen).

Predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem takoj po vložitvi. S tem se začne zakonodajni postopek. Predlog zakona predsednik Državnega zbora pošlje tudi vladi, če ta ni predlagatelj zakona (PODZ1, 116. člen).

4.4.1.3 Predhodna obravnava

»Pri zakonskih odločitvah, kjer je pričakovati veliko nasprotujočih 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 omogoča predhodna obravnava« (Igličar 2004, 120). Če kolegij sprejme predlog, da se opravi predhodna obravnava, predsednik Državnega zbora določi tudi delovno telo, v katerem se ta opravi (PODZ1, 119. člen).

V predhodni obravnavi sodeluje predlagatelj, lahko pa tudi vlada, če ni predlagatelj. Po opravljeni predhodni obravnavi sprejme delovno telo mnenje, ki ga pošlje predlagatelju. Predlagatelj v uvodu predloga zakona obrazloži, kako je upošteval mnenje delovnega telesa (PODZ1, 120. člen). S tem je predhodna obravnava tvorno vključena v proces pripravljanja nove zakonodaje, čeprav je bila ta možnost v dosedanji praksi redko uporabljena (Igličar 2004, 121).

4.4.1.4 Prva obravnava predloga zakona

se opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem (PODZ1, 121. člen). Takšna ureditev 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 pogleda vsak sam (Igličar 2004, 121).

Prva obravnava pa lahko poteka tudi drugače. Najmanj deset poslancev lahko v 15 dneh po posredovanju predloga zakona poslancem zahteva splošno razpravo - Državni zbor opravi razpravo o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona ter o načelih, ciljih in poglobitvenih rešitvah predloga zakona. Če Državni zbor odloči, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo, se zakonodajni postopek nadaljuje. Če Državni zbor odloči, da predlog zakona ni primerna podlaga za nadaljnjo obravnavo, je zakonodajni postopek končan (PODZ1, 122. člen).

Po preteku 15 dni od posredovanja predloga zakona oziroma po končani splošni razpravi predsednik Državnega zbora določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo (PODZ1, 123. člen).

4.4.1.5 Druga obravnava predloga zakona

je najpomembnejša stopnja zakonodajnega postopka, saj v njenem okviru poslanci, praviloma člen za členom, proučijo predlagano zakonsko vsebino (Igličar 2004, 122). Druga obravnava se opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi poročila matičnega delovnega telesa na seji Državnega zbora.

V drugi obravnavi se opravi razprava in glasovanje o členih ali delih predloga zakona (PODZ1, 25. člen).

V tej fazi se o zakonu praviloma nič več ne razpravlja na splošno, temveč le izjemoma. Če bi bila namreč splošna razprava dovoljena v vsaki fazi sprejemanja zakona, bi prišlo do nepotrebnega zavlačevanja zakonodajnega postopka (Grad 2000, 209).

A) Obravnava v matičnem delovnem telesu

V drugi obravnavi predloga zakona matično delovno telo opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona (PODZ1, 126. člen). Čeprav naj bi obravnava in sklepanje o vsakem členu posebej zagotovila pretehtano sprejemanje zakona, sta vendar zahtevnost in teža odločitve, ki je vsebovana v zakonu, v praksi dokaj različni. Včasih gre tudi za manj zapletene in pomembne odločitve, zato je z vidika ekonomičnosti postopka dopuščena možnost, da se obravnava opravi hkrati o več členih, lahko tudi o poglavjih ali celo o vseh poglavjih zakonskega predloga. Na drugi strani pa lahko posamezen člen vsebuje več pomembnih odločitev, zaradi česar je dopuščeno tudi ločeno glasovanje o delih posameznega člena (Grad 2000, 209).

Besedilo predloga zakona se dopolnjuje in spreminja le z amandmaji, torej s predlogi za dopolnitev ali spremembo besedila posameznega člena zakona (Grad 2000, 209). Z amandmaji se lahko predlagajo tudi novi členi, ki vsebujejo rešitve, izhajajoče iz ciljev in načel predloga zakona, oziroma črtanje posameznega člena (PODZ1, 129. člen).

Amandmaje k predlogu zakona lahko vložijo:

- poslanci,
- poslanska skupina,
- zainteresirano delovno telo
- delovno telo, ki je pristojno za vprašanja javnih financ ter
- vlada, kadar ni predlagateljica zakona (PODZ1, 129. člen).

Mnenje k vloženim amandmajem pa lahko podajo:

- predlagatelj zakona
- zainteresirano delovno telo
- vlada, kadar ni predlagateljica zakona (PODZ1, 130. člen).

Amandma se vloži pisno v normativni obliki z obrazložitvijo, v kateri se pojasnijo razlogi za amandma in navedejo posledice amandmaja, posebej z vidika porabe javnih finančnih sredstev (PODZ1, 129. člen).

Amandmaji se lahko vlagajo do petega dne pred sejo matičnega delovnega telesa, na kateri bo potekala druga obravnava predloga zakona. V nujnih primerih se lahko seja

delovnega telesa skliče tudi v krajšem roku (PODZ1, 48. člen), takrat se amandmaji lahko vlagajo do začetka obravnave predloga zakona. Enako velja, če je na dnevni red seje uvrščen predlog zakona, za katerega s terminskim programom to ni bilo predvideno (PODZ1, 129. člen).

Za glasovanje o predlogu zakona se uporablja ustaljeno pravilo, da poslanci najprej glasujejo o vloženi amandmaji in nato o členih zakona (Igličar 2004, 124). O vsakem amandmaju se praviloma glasuje posebej. Pred vsakim glasovanjem lahko dasta k posameznemu amandmaju mnenje predlagatelj zakona in vlada, če ni predlagatelj zakona. Kadar so amandmaji vsebinsko povezani je mogoče, da poslanci o njih razpravljajo in glasujejo skupaj. Če je bil sprejet amandma zaradi katerega drugi amandmaji niso več smiselni, o njih ni treba glasovati (PODZ1, 131. člen).

Po končani obravnavi amandmajev in členov se pripravi dopolnjen predlog zakona, in sicer tako, da se v predlog zakona vključi vse sprejete amandmaje, ki so bili izglasovani v delovnem telesu. Dopolnjen predlog zakona je sestavni del poročila matičnega delovnega telesa za drugo obravnavo predloga zakona na seji Državnega zbora (PODZ1, 133. člen). Poročilo poleg navedenega zajema še stališča 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 (Igličar 2004, 125).

B) Obravnava na seji Državnega zbora

V drugi obravnavi predloga zakona Državni zbor opravi razpravo in glasovanje le o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji (PODZ1, 134. člen). Praviloma poteka razprava in glasovanje o vsakem členu posebej, lahko pa Državni zbor sklene, da bo skupaj razpravljal in glasoval o dveh ali več členih, h katerim so vloženi amandmaji (PODZ1, 136. člen).

K dopolnjenemu predlogu zakona lahko vlaga amandmaje že zožen krog predlagateljev. To lahko storijo le:

- poslanska skupina,
- skupina desetih poslancev in

- vlada, kadar ni predlagateljica zakona.

Poleg tega je mogoče predlagati amandmaje samo k tistim členom predloga zakona, h katerim so bili sprejeti amandmaji v drugi obravnavi na seji matičnega delovnega telesa (Igličar 2004, 125).

Mnenje k vložnim amandmajem pa lahko podajo:

- predlagatelj zakona
- matično delovno telo
- vlada, kadar ni predlagateljica zakona
- delovno telo, ki je zadolženo za javne finance (PODZ1, 135. člen).

Po končani drugi obravnavi na seji Državnega zbora se pripravi pregled vseh sprejetih amandmajev in vseh členov, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti:

1. Če so bili sprejeti amandmaji k več kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, se po končani drugi obravnavi pripravi in pravno tehnično uredi besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo na podlagi sprejetih amandmajev. Če je predlagatelj zakona vlada, lahko Državni zbor v primeru, da so bili sprejeti amandmaji k več kot desetini členov, sklene, naj vlada pripravi besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo (PODZ1, 137. člen).
2. Če so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, lahko Državni zbor na predlog predlagatelja sklene, da bo na isti seji opravil tretjo obravnavo predloga zakona, če temu ne nasprotuje več kot tretjina navzočih poslancev. Tretja obravnavo se opravi najprej po preteku štiriindvajsetih ur po prejemu pregleda vseh sprejetih amandmajev in vseh členov, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti. Predsedujoči odloči, kdaj se bo opravila tretja obravnavo, takoj po prejemu sklepa (PODZ1, 138. člen).
3. Če v drugi obravnavi ni bil k dopolnjenemu predlogu zakona sprejet noben amandma, Državni zbor na isti seji preide na glasovanje o zakonu. Glasovanje o zakonu se lahko opravi najprej po preteku štiriindvajsetih ur po končani drugi

obravnavi predloga zakona. Predsedujoči določi, kdaj bo Državni zbor opravil glasovanje o zakonu (PODZ1, 139. člen).

4.4.1.6 Tretja obravnava predloga zakona

V tretji obravnavi predloga zakona razpravlja Državni zbor o predlogu kot celoti, le izjemoma o posameznih členih, in sicer le o tistih členih, h katerim so bili v drugi obravnavi dani amandmaji (Grad 2000, 211). Ta obravnava in glasovanje praviloma potekata na prvi naslednji seji po izvedeni drugi obravnavi (Igličar 2004, 128).

V tretji obravnavi predloga zakona lahko amandmaje vložijo:

- predlagatelj
- vlada, kadar ni predlagateljica zakona,
- poslanska skupina (PODZ1, 140. člen).

Ker se lahko zgodi, da sprejeti amandmaji v tretji fazi porušijo celovitost in notranjo usklajenost zakona, utegne biti potrebno, da se besedilo uskladi pred dokončnim glasovanjem, kar se po poslovniku opravi s posebnim uskladitvenim amandmajem (Grad 2000, 211).

Po končani razpravi o predlogu zakona oziroma po sprejemu uskladitvenih amandmajev, Državni zbor glasuje o predlogu zakona kot celoti. Zakon je sprejet, če je število glasov, oddanih za, večje od števila glasov, oddanih proti, torej je zakon sprejet z večino opredeljenih glasov, razen kadar je za sprejemanje predpisana zahtevnejša večina (Grad 2000, 211).

To pomeni, da je ob prisotnosti večine poslancev na seji, pomembno le, koliko poslancev je glasovalo za sprejem zakona (Zajc 2000a, 150).

Na podlagi odločitev Državnega zbora pripravi zakonodajno-pravna služba končno besedilo zakona (izvirnik zakona) (PODZ1, 141. člen). S pravno-tehnično redakcijo nastane dokončno besedilo zakona. To besedilo je nato poslano v razglasitev predsedniku republike in objavo v Uradnem listu RS (Igličar 2004, 128).

4.4.2 Nujni in skrajšani postopek za sprejem zakona

Zakonodajni postopki, ki so predvideni za obravnavo in sprejem predlogov zakonov, so sestavljeni iz zelo kompleksnih pravil, ki zagotavljajo postopno in temeljito obravnavo, med posameznimi branji pa mora poteči določen čas.

Takšen postopek ni vedno primeren niti mogoč, če gre za rešitev nujnih zadev, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje. Odstopanja od običajnega modela zakonodajnega postopka so torej ne le mogoča, ampak tudi nujna zaradi posebne odgovornosti parlamenta, da v vsakem primeru in ne glede na okoliščine čim prej sprejme ustrezno rešitev. Zato številni poslovniki predvidevajo za sprejemanje posebno nujnih zakonov tudi nujne ali hitre postopke, pri katerih ne veljajo običajna pravila ali roki, največkrat pa je možno združiti več obravnav v eno. Poslovnik Državnega zbora predvideva v posameznih primerih in ob upoštevanju načela gospodarnosti poseben nujni (hitri) postopek in poseben skrajšani postopek za sprejem zakona (Zajc 2000a, 152).

4.4.2.1 Nujni postopek za sprejem zakona

Normativna dejavnost zahteva veliko mero pravnega in splošnega družboslovnega znanja ter ustrezne predhodne študije, na osnovi katerih nastaja zakon, kar pomeni resno in relativno dolgotrajno delo (Igličar 1994, 15). Nujni postopek za sprejem zakona naj bi se zato uporabljal le izjemoma (Grad 2000, 212), kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Takrat lahko vlada predlaga sprejem zakona po nujnem postopku, kar mora tudi posebej utemeljiti (PODZ1, 143 .člen).

Odločitev o uporabi nujnega postopka sprejme kolegij. Če kolegij odloči, da se predlog zakona obravnava po nujnem postopku, predsednik Državnega zbora takoj določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo (PODZ1, 143. člen). V primeru pozitivne odločitve za takšen postopek, se predlog zakona uvrsti na prvo sejo Državnega zbora, ki sledi odločitvi kolegija (Igličar 2004, 130). Če odločitvi kolegija nasprotuje najmanj ena petina poslancev, o odločitvi kolegija odloči Državni zbor (PODZ1, 21. člen).

Nujni postopek se od rednega razlikuje po tem, da omogoča bistveno hitrejši sprejem zakona (Grad 2000, 212):

- se ne opravi splošna razprava, kadar to zahteva najmanj deset poslancev
- druga in tretja obravnavata se opravita na isti seji, torej poteka razprava in glasovanje o členih ter o zakonskem predlogu kot celoti (PODZ1, 144. člen)

Gre torej samo za časovno združitve faz zakonodajnega postopka, ne pa tudi za vsebinsko, saj se opravijo vsa temeljna opravila, ki jih sicer zahteva redni zakonodajni postopek.

Posebnosti v postopku (Grad 2000, 211):

- V nujnem postopku za sprejem zakona ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku.
- Amandmaji se lahko predlagajo tudi ustno na sami seji do zaključka razprave o delih oziroma členih zakona, vendar pa je ustne amandmaje treba pred glasovanjem predložiti predsedujočemu na seji matičnega delovnega telesa ali Državnega zbora pisno z obrazložitvijo.
- Državni zbor lahko zahteva, da se do amandmajev, vloženih po seji matičnega delovnega telesa, opredeli matično delovno telo (PODZ1, 144. člen).

4.4.2.2 Skrajšani postopek za sprejem zakona

Skrajšani postopek je po obliki, ne pa po vsebini, podoben nujnemu postopku, saj gre v prvem primeru za nujne zadeve, v drugem primeru pa za manj zahtevne zadeve (Grad 2000, 212)

Predlagatelj zakona lahko predlaga, naj Državni zbor obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, če gre za:

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

Če kolegij odloči, da se predlog zakona obravnava v skrajšanem postopku, predsednik takoj določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo.

V skrajšanem postopku obravnave predloga zakona:

- se ne opravi splošna razprava, kadar to zahteva najmanj deset poslancev
- druga in tretja obravnava se opravita na isti seji
- Amandmaji se lahko vlagajo na sami seji do začetka tretje obravnave predloga zakona (PODZ1, 142. člen)

4.5 Udeleženci v zakonodajnem postopku

Ker je udeležencev v zakonodajnem postopku relativno veliko, bom podrobneje predstavila le tiste, ki so relevantni za razumevanje sprememb poslovnika Državnega zbora na področju zakonodajnega postopka in načrtovanja dela v Državnem zboru.

V zakonodajnih postopkih sodeluje veliko različnih udeležencev (poslanci, vodstvo parlamenta, vlada in drugi predlagatelji, delovna telesa, poslanske skupine, strokovne službe, interesne skupine, državni svet) katerih vloge in ravnanje so določeni v poslovnikih parlamentov. Udeleženci razpolagajo z ustreznimi pravicami in sredstvi (pravica do razpravljanja, predlaganja zakonov, vlaganja amandmajev, pravica do poslanskih vprašanj in odgovorov nanje, pravica do interpelacije itd.), imajo pa tudi dolžnosti. Določbe, ki opredeljujejo vloge posameznih nosilcev ter njihove pravice in dolžnosti omogočajo predvidljivost postopka sprejemanja zakonskega predloga (Zajc 2000a, 157).

Z vidika zakonodajnega postopka in sprememb, ki jih prinaša nov poslovnik na tem področju so najbolj relevantni akterji vlada, poslanci in poslanske skupine ter delovna telesa, ki so bili deležni tudi največ sprememb.

A) Vlada kot predlagatelj in udeleženec v zakonodajnem postopku

Poslovnik določa, da je predlagatelj zakona lahko poslanec, vlada in najmanj 5.000 volivcev ter Državni svet. Že v tej fazi predlaganja je zakonodajna pobuda parlamenta v praksi močno omejena (Zajc 2000a, 157). Za vlaganje zakonskih predlogov v parlamentarnem sistemu je namreč najbolj usposobljena vlada, saj ima prav vlada v svojih ministrstvih in službah ustrezne strokovne potencialne za izdelavo zakonskih projektov. Zato je tudi v Sloveniji največ zakonov predlagala vlada (Igličar 1997, 118). Parlament oz. njegovi poslanci pa so tako zadržali le manjši del zakonodajne pobude (Zajc 2000a, 158).

Razlog povečanja vpliva vlade v fazi predlaganja zakonov je v glavnem zahtevnost in celovitost sodobne zakonodaje, ki zahteva ne le politično ustvarjalnost, ampak tudi pravno izobraženost, poleg tega pa še ekonomsko, politološko in drugo znanje. V primerjavi z vlado imajo poslanci na razpolago neprimerno manjše tehnične in strokovne vire. Poslanski predlog, ki je sprejet v zakonodajni postopek lahko naleti še na druge ovire, saj lahko vlada presodi, da nasprotuje njenim politikam, vodstvo

parlamenta pa teže najde čas za razpravo o njem. Če vlada meni, da je neki poslanski predlog koristen, zlasti če ga je podal poslanec, ki je član koalicije, ga neredko prevzame in predloži v postopek kot svoj predlog.

Večji vpliv v fazi predlaganja zakonov si pridobi parlament običajno v primeru, če imajo njegova delovna telesa ne le možnost, da dopolnjujejo in spreminjajo predlog zakona, ampak da tudi samostojno predlagajo zakone s svojih področij.

Priprava dobrega zakonskega predloga je tudi za vlado težka naloga, ki terja ugotavljanje razpoloženja v javnosti, zbiranje potrebnih statističnih podatkov in strokovno oceno stanja, na koncu pa tudi usklajevanje med ministrstvi in celo oblikovanje posebnih skupin za pripravo predloga zakona. Najbolj izdelana pravila priprave predlogov imajo pravzaprav samo vlade. Drugim predlagateljem niso enako dostopna. Vendar tudi vlade zaradi časovne stiske ne opravijo v celoti vseh potrebnih opravil- zato lahko v praksi prihajajo v parlament slabo pripravljene in neuskklajene predlogi (Zajc 2000a, 158).

Nov poslovnik prinaša dve pomembni spremembi v vlogi vlade v zakonodajnem postopku:

Prva sprememba se nanaša na situacijo, ko je vloženih več predlogov zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje, Državni zbor oziroma matično delovno telo pa še nista začela z obravnavo predloga zakona. Državni zbor najprej obravnava predlog zakona, ki je bil posredovan prvi in nato po vrstnem redu posredovanja dalje. Če je izmed predlogov zakonov vložen tudi predlog zakona, ki ga je posredovala vlada, pa ni bil posredovan kot prvi, ga Državni zbor, ne glede na vrstni red posredovanja, obravnava po vrstnem redu kot drugega (PODZ1, 117. člen). *Po starem poslovniku* je predlog zakona moral predlagatelj poslati predsedniku Državnega zbora, ki je nato zakon dodelil v zakonodajni postopek. Predsednik pa je moral zadržati dodelitev, če še ni bil končan zakonodajni postopek o predlogu zakona z enako ali podobno vsebino (PODZ, 174. člen). S tem je bilo uveljavljeno načelo prednostnega reda, po katerem ima prej vložen predlog zakona prednost pred kasnejšim, če se nanašata na enako ali podobno vsebino. Ta poslovniška določba je v praksi Državnega zbora pogosto povzročala neprijetne situacije, nesoglasja in tudi zlorabe. Pogosto se je dogajalo, da so poslanci iz opozicije prehiteli vladne predloge zakona, tako da je morala vlada – tudi, če je šlo za še tako nujno zadevo – čakati na vrstni red (Grad 2000, 206). Taka ureditev je omogočala kateremukoli poslancu, da je praktično onemogočil sprejemanje najpomembnejših

zakonov v državi, kar je ogrožalo učinkovitost zakonodajnega dela Državnega zbora v celoti (Grad 2000, 207).

Druga sprememba se nanaša na vlaganje amandmajev, saj vlada ne more več vlagati amandmaje na svoje lastne predloge zakonov. Z novim poslovnikom tako vlada lahko vloga amandmaje in poda mnenje k vloženim amandmajem v drugi obravnavi v matičnem delovnem telesu in na seji Državnega zbora. Vlada lahko vloga amandmaje tudi v tretji obravnavi predloga zakona vendar le k tistim členom h katerim so bili v drugi obravnavi dani amandmaji.

B) Poslanci- pravice in dolžnosti

Za delovanje parlamenta je zelo pomembno dejansko obnašanje poslancev. Pri odločanju o zakonih je najprej treba postaviti vprašanje, ali poslanci sploh preberejo predlagane zakone, nato ali jih razumejo ali pa glasujejo preprosto v skladu s strankarsko disciplino (Igličar 1994, 46).

Poslanci opravljajo svoje delo v javnem interesu in prav zato imajo tudi določene posebne pravice, ki zagotavljajo njihovo enakopravno sodelovanje pri delu parlamenta. Poleg pravic prevzemajo tudi specifične dolžnosti, ki zagotavljajo čim bolj predvidljiv proces zakonodajnega odločanja. Pravice je mogoče uveljaviti le v skladu z njihovim namenom in ne na način, ki omejuje enake pravice drugih poslancev ali ovira zakonodajno odločanje (Zajc 2000a, 161).

Pravice in dolžnosti poslancev Državnega zbora opredeljuje zakon o poslancih iz leta 1992. Še natančneje pa pravice in dolžnosti ter način njihovega uresničevanja določa poslovnik Državnega zbora.

Parlamentarni postopek posredno in neposredno omogoča tudi vrsto načinov takšne uporabe pravic oz. neizpolnjevanja dolžnosti, ki omogočajo oviranje zakonodajnega dela: odsotnost s sej, oglašanje v razpravi drugih poslancev, prekoračitev časa določenega za razpravo, žalitve drugih poslancev... (Zajc 2000a, 162). V posameznih primerih se utegnejo poslanci ali cele skupine iz protesta umakniti z zasedanja, tako da pri glasovanju o za njih spornih vprašanjih sploh ne sodelujejo (Zajc 2000a, 162-163). Poslovnik Državnega zbora celo zagotavlja možnost obstrukcije, saj se za upravičeno odsotnost poslanca šteje odsotnost zaradi napovedane in obrazložene odsotnosti vseh članov poslanske skupine, katere član je poslanec, pri obravnavi posamezne točke dnevnega reda (PODZ1, 95. člen).

Poslovniki omenjajo različne vrste ali sklope pravic poslancev.

Poseben sklop so pravice v procesu zakonodajnega odločanja:

- pravica, da se udeležujejo parlamentarnih zasedanj
- pravica do razprave
- pravica do vlaganja predlogov zakonov in dajanje amandmajev k predlogom

Drug sklop so pravice, ki so povezane z načini delovanja poslancev :

- pravica do ustanavljanja poslanskih skupin
- pravica do sodelovanja pri delu in vodenju delovnih teles
- pravica do sklica izredne seje

Tretji sklop pravic je povezan z nadzorom izvršilne oblasti:

- pravica postavljati poslanska vprašanja
- pravica do interpelacije
- pravica obtožbe najvišjih državnih funkcionarjev

V četrti sklop spadajo pravice povezane s predlaganjem kandidatov, imenovanji in volitvami (Zajc 2000a, 163-168).

Pretirano izrabljanje določenih pravic, do katerih prihaja v novih parlamentih, kot so npr. vlaganje podobnih zakonov, dolgotrajne razprave, jemanje odmorov za posvetovanja, pogoste zahteve po spreminjanju dnevnih redov ali sklicevanju izrednih sej in končno obstrukcija, omejuje pravico drugih poslancev, hkrati pa zmanjšuje predvidljivost zakonodajnega odločanja. To še posebej pride do izraza pri namernem povzročanju nesklepčnosti. Tudi vlaganje velikega števila interpelacij, ustavnih obtožb, lahko preusmerja pozornost od prečečih vprašanj, ki bi jih bilo treba rešiti v doglednem času, s tem pa lahko nastaja še večja škoda, kot pa so koristi, ki jih imajo poslanci (Zajc 2000a, 168).

C.) Delovna telesa

Celoten parlament ali njegov dom je preveliko telo, da bi moglo razpravljati in odločati o vseh zadevah v celoti. Da bi lahko parlament učinkovito deloval in da bi lahko zakonodajni postopki čim racionalneje potekali, mora razviti ustrezno notranjo

organiziranost in specializacijo. Delovna telesa so tako postala nujen pogoj za poglobljeno obravnavanje vseh zadev in smotrno organiziran zakonodajni postopek. Parlamenti z večjimi zakonodajnimi pristojnostmi in možnostmi oblikovanja politik imajo običajno dobro razvit sistem delovnih teles (Mezey v Zajc 2000a, 175).

a) Funkcije delovnih teles

Funkcija specializacije

Sistem stalnih delovnih teles z jasnimi pristojnostmi in stalnim članstvom omogoča, da se poslanci lažje seznanjajo z vsebino zadev, ki jih morajo obravnavati znotraj posameznih področij oblikovanja politik, hkrati pa tudi s samim potekom sprejemanja posameznih zakonskih predlogov. Takšen razvoj v smeri vedno večje delitve dela, ki omogoča hkratno obravnavanje velikega števila zadev, povečuje učinkovitost zakonodajnega dela. Čim večji je parlament in čim večje je število delovnih teles, tem večji so prihranki v delovanju parlamenta (Zajc 2000a, 176).

Zagotavljanje neprekinjenega zakonodajnega dela in stabilnost oblikovanja politik

Ta funkcija zagotavlja t.i. institucionalno ravnotežje in preprečuje vpliv sprememb pri oblikovanju sprememb, ki jih prinaša spreminjanje večin (Zajc 2000a, 176). Številne izkušnje iz dela novih parlamentov kažejo, da so z delovnimi telesi zagotovili specializacijo in stabilnost, čeprav dejansko niso mogli doseči kontinuitete v članstvu (Zajc 2000a, 176-177).

Pridobivanje informacij

Pomanjkanje ustreznih informacij je zlasti velik problem v novih demokratičnih parlamentih, ki pogosto ne razpolagajo z dovolj organiziranimi podatki in razvitimi raziskovalnimi službami. Poslanci se zavedajo, da zaradi pomanjkanja časa ne morejo dobiti niti uporabiti vseh potrebnih informacij, zaradi česar so lahko novi zakoni nekonsistentni in težko izvedljivi. Poslanci lahko svoje znanje razširijo znotraj delovnih teles (Zajc 2000a, 177).

Medstrankarsko usklajevanje

Delovna telesa so na različne načine povezana s strankarskimi poslanskimi skupinami. Njihov vpliv na delo delovnih teles je najočitnejši pri predlaganju njihovih članov in delitvi vodilnih funkcij v delovnih telesih. Zlasti velik vpliv imajo predsedniki delovnih teles, ki delujejo v korist svojih strank (Zajc 2000a, 177).

Omogočanje pogajanj oziroma pridobivanje pogajalskih koristi

Glede na to, da so člani delovnih teles izbrani na podlagi boljšega poznavanja področja, strokovnih izkušenj ali pa zgolj dolgotrajnega članstva v istem telesu, sestavljajo posebno skupino posameznikov s skupnimi vrednotami. V situacijah, ko gre za kolektivno odločanje, zasledujejo svoje posebne cilje, vendar skušajo dosegati tudi praktične kompromise – odstopajo od svojih zahtev, če lahko pridobijo pomembnejšo korist ali pa zgolj pričakujejo nasprotno uslugo. Na drugi strani pa se člani delovnih teles obnašajo podobno in skupaj postavljajo najvišje zahteve, ki koristijo celotnemu področju oblikovanja politik (Zajc 2009, 77).

Delovnim telesom v novih parlamentih le s težavo uspeva razvijati vse tiste pomembne funkcije, ki so jih telesa v »starih« parlamentih lahko razvila v veliko daljšem časovnem obdobju in ki pomembno prispevajo k učinkovitosti celotnega parlamenta. Zdi se da se delovna telesa v novih parlamentih predvsem uporabljajo kot prizorišče konfrontacije in mesto strankarskega nastopanja. Veliko manj pa se uporabljajo kot mesto zbiranja informacij, pripravljanja objektivnih analiz stanja in oblikovanja dolgoročnih politik (Zajc 2000a, 178).

b) Naloge delovnih teles

Stalna delovna telesa v sodobnih parlamentih prevzemajo velik del celotnega zakonodajnega bremena in uporabljajo postopke, ki jih celoten parlament ne bi mogel. Zato so v poslovnikih parlamentov posebej opredeljena tako glede sestave kot njihovih nalog. Te naloge so opredeljene kot pomoč pri proučevanju stanja na posameznih področjih in pripravi odločitev o politiki na teh področjih, pri proučevanju zadev o katerih odloča parlament, pripravi in obravnavanju predlogov zakonov itd. (Grad 2000,

190). Med nalogami delovnih teles so posebej določene konkretne naloge pri pripravi zakonskih predlogov in v zakonodajnem postopku (Zajc 2000a, 184).

Naloga delovnih teles, zlasti tistih, ki pokrivajo posamezna področja oblikovanja politik oziroma področja posameznih ministrstev, je predvsem, da pred vsako obravnavo v celotnem parlamentu proučijo vsako zadevo, zavzamejo stališče, oblikujejo dopolnila k posameznim členom predloga zakona ali celo ugotovijo, da predlog ni primeren za obravnavo (Zajc 2009, 79).

O svojih stališčih in predlogih delovna telesa dajejo poročila Državnemu zboru. To velja za t.i. matično delovno telo, to je tisto delovno telo, v katerega področje sodi zadeva, ki jo obravnava. Kriterij za določitev t.im. matičnosti je podan z vsebino zakonskega predloga. Za matično je določeno delovno telo, ki se pretežno ukvarja s tistim področjem družbenih odnosov, v katerega posega zakonski predlog. 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 matičnemu delovnemu telesu (Igličar 2004, 122). Delovno telo se sestaja na osnovi programa Državnega zbora. Dnevni red sej delovnega telesa določi predsednik v skladu s programom dela Državnega zbora, terminskim programom in predlogom dnevnega reda seje Državnega zbora (Zajc 2009, 82).

Druga obravnavo predloga zakona se najprej opravi na seji matičnega delovnega telesa in nato na podlagi njegovega poročila še na seji Državnega zbora. Na seji Državnega zbora delovna telesa ne morejo vlagati amandmajev, lahko pa podajo mnenje k amandmajem (PODZ1, 135. člen).

V tretji obravnavi je z novim poslovníkom matično delovno telo vključeno le ob morebitni neusklajenosti predloga zakona (kadar uskladitveni amandma predlagatelj ni sprejet ali pa ga ta ne pripravi v zahtevanem roku) (PODZ1, 140. člen).

Glede na prej naštete funkcije sodobnih delovnih teles so pomembne zlasti naloge pridobivanja dodatnih informacij (Zajc 2000a, 184). Da matično delovno telo deluje kar najbolj optimalno mora biti seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba (PODZ1, 41. člen). Delovno telo lahko v okviru svojega delovnega področja zahteva od vlade in drugih državnih organov ter javnih zavodov, javnih podjetij in javnih skladov, katerih ustanoviteljica je država, pojasnila in podatke, ki jih potrebuje pri opravljanju svojih nalog (PODZ1, 45. člen). Za pridobivanje

informacij lahko delovno telo opravi javne predstavitve mnenj, na katere povabi strokovnjake in druge osebe, ki bi lahko dale koristne informacije (PODZ1, 46. člen).

S sklicem seje delovnega telesa se članom najkasneje štirinajst dni pred dnem, določenim za sejo, pošlje predlog dnevnega reda, morebitno mnenje vlade, kadar ni predlagateljica, mnenje zakonodajno-pravne službe in morebitna mnenja zainteresirane javnosti.

Istočasno sme zasedati največ dvoje delovnih teles (PODZ1, 48. člen).

Seja delovnega telesa je sklepčna, če se je udeleži več kot polovica članov. Če seja ni sklepčna, se lahko nadaljuje z obravnavo vprašanj, o katerih se ne odloča. V primeru, da pa je navzoča najmanj ena tretjina članov, lahko obravnavajo tudi vprašanja, o katerih se odloča in se po končani obravnavi tudi opredelijo do predloga. Predsednik delovnega telesa nato skliče korespondenčno sejo (če temu ne nasprotuje najmanj tretjina članov) in v sklicu pozove člane delovnega telesa, ki niso bili navzoči na seji, da mu v določenem roku sporočijo svojo opredelitev do predloga o katerem se odloča (PODZ1, 52. člen).

Državni zbor ustanovi delovna telesa za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov Državnega zbora (PODZ1, 32. člen).

Seje delovnih teles niso tako formalne in niso deležne tolikšnega zanimanja javnosti kot plenarne seje, kar omogoča poslancem, da diskutirajo o specifičnih problemih manj politično obremenjeno. (Linek in Mansfeldova 2008, 13)

c) Vrsta in sestava delovnih teles

Delovna telesa v državnem zbor so lahko:

- stalna: ustanovljena za vso mandatno dobo zbora ali
- nestalna: za obravnavo posameznih zadev ali za izvedbo določene naloge.

Državni zbor ima dve vrsti delovnih teles in sicer:

- odbore, ki opravljajo tipične naloge parlamentarnih odborov in
- komisije, ki se ukvarjajo z nujnimi organizacijskimi vprašanji za delo zbora ali posebnimi nalogami.

Odbori se ustanovijo z odlokom Državnega zbora za področja, za katera so ustanovljena ministrstva, lahko pa tudi za več med seboj povezanih področij, ne more pa biti ustanovljenih več odborov za področje enega ministrstva.

Komisije ustanavlja Državni zbor z odlokom, in sicer za preučevanje določenih skupnih vprašanj ali za preučevanje posameznih zadev (Grad 2000, 192). Nekatere komisije so v poslovniku (PODZ1, 35. člen) določene kot stalne, in sicer: mandatno-volilna komisija, komisija za poslovnik, komisija za narodni skupnosti, komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ ter komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb (DZ RS 2004, 48).

Stalna delovna telesa so parlamenti ustanovili najprej za področja, kjer so opravljala svoje klasične funkcije. Večina med njimi je izhajala iz predpostavke, da večje število delovnih teles povečuje zakonodajno produktivnost, saj naj bi bilo na ta način mogoče hkrati obravnavati več zakonov v postopku njihovega spreminjanja (Zajc 2009, 75).

V parlamentih se poleg stalnih delovnih teles ustanovljajo tudi začasna, posebna, nestalna delovna telesa. Primer začasnih delovnih teles so preiskovalne komisije (Zajc 2000a, 178).

Za opravljanje svojih funkcij (torej tudi zakonodajne) potrebuje državni zbor čim bolj popolne in kvalitetne informacije, s katerimi pa praviloma sam ne razpolaga. Največ informacij, ki so podlaga za odločanje v Državnemu zboru, poseduje izvršilna veja oblasti. Seveda pa je pogosto treba za razjasnitev določenih stanj in pojavov v družbi razpolagati tudi s podatki, ki so zunaj izvršilne veje oblasti, s katerimi razpolagajo sodišča, podjetja ali druge osebe. Vse to lahko opravlja v sodelovanju z njimi, lahko pa akterji tudi odklonijo sodelovanje. Zato daje Ustava RS Državnemu zboru pravico, da odredi preiskavo o zadevah javnega pomena. V ta namen imenuje posebno preiskovalno komisijo. Vprašanje je v čem je posebnost preiskovalne komisije, ki jo loči od drugih komisij (Mozetič 2000, 90). Temeljna razlika je v pooblastilih, ki jih ima preiskovalna komisija in temeljijo na ustavni določbi. Mozetič meni, da bi Državni zbor moral imeti možnost dodeliti funkcijo preiskovalne komisije za posamezno uvedeno preiskavo, drugim, že obstoječim nadzornim komisijam, kar pa seveda zahteva spremembo poslovnika.

Parlamentarno preiskavo lahko definiramo kot enega od nadzornih instrumentov državnega zbora, ki jo za posamezen primer odredi državni zbor in jo opravlja izključno preiskovalna komisija. Komisijo sestavljajo poslanci. Njena naloga je, da ugotovi in

oceni dejansko stanje, pripravi poročilo, ter morebitne predloge sklepov za razpravo in odločanje v Državnemu zboru. Parlamentarna preiskava se lahko odredi na predlog posameznega poslanca in se mora odrediti na zahtevo tretjine poslancev ali državnega sveta (Mozetič 2000, 91). Postopek parlamentarne preiskave se lahko prekine ali ustavi, ne da bi preiskovalna komisija v celoti končala delo. Ustavljen ali prekinjen postopek pa se lahko znova obnovi. Postopek, ki ni zaključen do izteka mandata, v katerem je bila odrejena parlamentarna preiskava, se šteje za zaključenega. Po mnenju Mozetiča te določbe poslovnika omogočajo državnemu zboru, da se lahko parlamentarna preiskava spreminja v pretežno politično obračunavanje med parlamentarnimi političnimi strankami ali vlado in opozicijo. Normalen zaključek dela preiskovalne komisije je seveda predložitev poročila o ugotovitvah in morebitnih predlogov sklepov, ki naj jih sprejme Državni zbor. Doslej se še nobena parlamentarna preiskava ni zaključila tako (Mozetič 2000, 93). V naslednjih mandatih se je število zaključnih poročil povečalo.

Tabela 4.1: Število preiskovalnih komisij in zaključnih poročil in število članov po mandatnih obdobjih

MANDAT	št. preiskovalnih komisij	Št. zaključnih poročil	Št. članov
1992-1996	6	0	ni podatka
1996-2000	5	4	36(39)*
2000-2004	2	2	17
2004-2008	4	3	25(24)*
2008 dalje	5	0	30

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; Mozetič 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

**V oklepaju je navedeno število članov preiskovalnih komisij ob koncu mandata, ker se je število članov tekom mandata spremenilo*

V petem mandatu (2008-2012) je bilo do sedaj ustanovljenih kar 6 preiskovalnih komisij, pri katerih pa gre predvsem za politično obračunavanje (preiskovalne komisije so bile tako ustanovljene zaradi obstoja suma klientelizma in korupcije pri financiranju s sredstvi iz državnega proračuna, zaradi obstoja suma, da sta bila dva brezplačna časopisa izdana z namenom vplivati na volitve poslancev v Državni zbor leta 2008; primer izbrisanih itd.) (DZ RS 2010b).

Poslovnik Državnega zbora ne predvideva delovnih teles, ki bi imela vnaprej določeno število poslancev- pri določanju njihove sestave upošteva zgolj načelo sorazmernosti. Tako sestava posameznih delovnih teles kot vodilni položaji v njih se določijo ob upoštevanju števila poslancev v posameznih poslanskih skupinah (Zajc 2000a, 183). Kolegij ob določitvi števila članov v vseh delovnih telesih, ki pripadajo posamezni poslanski skupini, upošteva velikost (število članov) posamezne poslanske skupine, ob določitvi mest v posameznem delovnem telesu pa upošteva razmerje med poslanci vladajoče koalicije in poslanci opozicije. Pri tem je vsaki poslanski skupini omogočeno vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu (PODZ1, 33. člen). Drugo načelo, ki ga poslovnik deloma uveljavlja, je načelo delitve določenih vodilnih funkcij med poslance opozicije, kot npr. v delovnih telesih, ki nadzorujejo varnostno-informativne in obveščevalne službe ter sestavljanje državnega proračuna in financ (PODZ1, 33. člen). Večina novih parlamentov je oblikovala racionalno število delovnih teles od 11-18. V slovenski skupščini je bilo po prvih demokratičnih volitvah leta 1990 narejen poskus hitre posodobitve delovnih teles- izoblikovanih je bilo izredno veliko delovnih teles (47), kar je na videz odprlo velike možnosti hitrega in specializiranega zakonodajnega dela, vendar njihov celotni učinek ni prispeval k večji celotni učinkovitosti. Medtem ko naj bi večje število delovnih teles prispevalo k večji gospodarnosti delovanja, naj bi manjša velikost delovnih teles prispevala k njihovi specializaciji. V strokovni literaturi je najti ugotovitve, da je število članov delovnih teles odvisno od velikosti parlamenta in števila v njem zastopanih strank. Nasploh velja pravilo, da imajo pomembnejša delovna telesa več članov. Nekateri raziskovalci pa ugotavljajo da so manjša delovna telesa učinkovitejša, čeprav imajo lahko težave s sklepčnostjo (Zajc 2000a, 179).

Veliko število delovnih teles ustvarja videz večje učinkovitosti, vendar je neracionalno, saj (pri majhnem številu poslancev) zelo obremenjuje poslance in zmanjšuje motiviranost (Zajc 2000a, 187). Več kot očitno je, da lahko preveliko število teles in njihova velikost glede na skupno število poslancev pripeljeta ne samo do prevelikih obremenitev poslancev, ampak tudi do drugih nepredvidenih posledic za smotrno obvladovanje zakonodajnega in drugega dela. Člani delovnih teles se ne morejo poglobljeno ukvarjati z zadevami, njihova pozornost posameznim področjem pa je neenakomerna in občasna. Če so poslanci člani več delovnih teles, nastanejo tudi velike težave sklicevanja sestankov. Raziskovalci ugotavljajo, da prevelika obremenjenost z delom v več telesih slabo vpliva na motiviranost in iniciativnost poslancev, prav tako pa

vpliva na zmanjšanje prisotnosti na sejah in zasedanjih. Prav zato obstajajo v številnih parlamentih posebne omejitve glede članstva v delovnih telesih (Zajc 2000a, 180). Primerjava podatkov o oblikovanosti, sestavi in nekaterih oblikah delovanja delovnih teles Državnega zbora, kaže najprej na precejšnjo neracionalnost njihovega števila v primerjavi z drugimi parlamenti, upoštevajoč število poslancev in njihovo objektivno obremenjenost (Poljski Sejm ima skoraj enako število stalnih delovnih teles, s tem da je število poslancev veliko večje (460), glej Tabela 4.2). Verjetno niso smotrne tudi velike razlike v številu članov posameznih delovnih teles, prav tako pa tudi ne v razmerju moči med člani poslanci koalicije in opozicije in načinu porazdelitve vodilnih funkcij, ki ne odraža razmerja moči v Državnega zbora. Delovna telesa kažejo precejšnjo aktivnost, razvidno v času, ki ga porabijo za svoje delo, vendar pa v celoti niso dovolj učinkovita. Prikazani statistični podatki narekujejo razmislek o racionalizaciji delovnih teles (Zajc 2000a, 187).

Tabela 4.2: Primerjava števila delovnih teles med poljskim parlamentom in Državnim zborom

Sejm		Državni zbor	
MANDAT	Število stalnih delovnih teles	MANDAT	Število stalnih delovnih teles*
1991-1993	23	1992-1996	23
1993-1997	24	1996-2000	26
1997-2001	28	2000-2004	22
2001-2005	25	2004-2008	24

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; Nalewajko in Wesolowski 2008)

* Upoštevana so tudi delovna telesa, ki so tekom mandata nehala delovati

4.6 Poslovnik Državnega zbora RS

4.6.1 *Kratka zgodovina poslovnika Državnega zbora RS*

Novi demokratični parlamenti so se pogosto znašli pred velikimi težavami, saj stari poslovniki iz obdobja socializma niso bili primerni oziroma so lahko prej ovirali potek odločanja. Zato so v vseh teh parlamentih kot tudi v Državnem zboru skušali čim prej oblikovati nove poslovnike, najprej pa so morali ustrezno dopolniti obstoječe.

Poslovnik Skupščine SRS, ki je bil sprejet 1982 in je obsegal 455 členov, ni ustrezal potrebam večstrankarskega in enodomnega Državnega zbora, prav tako ni upošteval načela stopnjevitosti branj, vendar je z določenimi dopolnitvami ostal v veljavi do leta 1993 (Zajc 2009, 34). Poslovnik, ki so ga poslanci sprejeli v juniju 1993 je bil pomemben korak naprej k ureditvi modernega zakonodajnega postopka in v širšem smislu k institucionalizaciji slovenskega parlamenta (Zajc 2009, 35), vendar pa ni upošteval nekatere v parlamentarni praksi starejših parlamentov že uveljavljene načine racionalizacije parlamentarnega odločanja:

- trajanje posameznih zasedanj ni bilo vnaprej časovno določeno
- čas določen za razpravo ni bil vnaprej določen
- poslovnik je omogočal neskončne razprave in neomejeno število nastopov poslancev o posameznem vprašanju, zlorabe replik, prekinitve zasedanj, namerno povzročanje nesklepčnosti, obstrukcijo celih poslanskih skupin (Zajc 2000a, 72),
- poslovnik je poleg navedenega izredno podrobno določal razmerja, pravice in odgovornosti udeležencev v zakonodajnem in drugih postopkih, saj je vseboval kar 338 členov (Zajc 2009, 35),
- poslovnik je v bistvu predpisoval ponavljanje opravil (vključevanje matičnih delovnih teles pred vsako obravnavo) in je bil premalo osredotočen (Zajc 2009, 36).

Po parlamentarnih volitvah 1996. leta so se zelo okrepile kritike neučinkovitosti delovanja parlamenta in predlogi za racionalizacijo njegovega delovanja. Zahteve po spremembi parlamentarnega poslovnika so se sklicevale na zastoje v delovanju Državnega zbora, na padanje njegovega ugleda in na njegovo ključno vlogo pri

prilagajanju zakonodaje, povezano z vključevanjem v evropske integracije (Ribičič 1999, 99).

Državni zbor je zaradi povečanih pritiskov po zakonodajnem urejanju, še posebej v zvezi s potrebo po prilagajanju zakonodaje pravnemu redu EU, skušal napraviti zakonodajni postopek preglednejši in bolj predvidljiv. Komisija za poslovnik je po dolгих pripravah konec novembra 1998 pripravila predlog dopolnjenega poslovnika, ki naj bi poenostavil postopek, zlasti prvo branje, povečal odgovornost delovnih teles ter poudaril vlogo kolegija predsednika Državnega zbora (Zajc 2000a, 81). Ob predstavitvi predloga so bila izražena pričakovanja, da bo zakonodajni postopek mogoče poenostaviti v začetku leta 1999 (Zajc 2000a, 81-82). Zaradi različnih pogledov strank pa predlagane rešitve niso bile sprejete (Zajc 2000a, 82).

Nestrinjanja glede poslovniške ureditve niso bila samo med koalicijo in opozicijo, temveč tudi znotraj koalicije in opozicije. To je še dodatno oteževalo iskanje potrebnega konsenza glede poslovniških sprememb (Ribičič 1999, 99).

Za prenovo in spremembe poslovnika pa je bila zelo pomembna kritika Evropske komisije (Zajc 2000a, 78). Leta 1999 je Evropska komisija namreč v svojem poročilu (tako kot že leta 1998) zopet opozorila, da je zakonodajni postopek še vedno počasen, da so za vsak zakon so še vedno potrebne tri obravnave, da nestabilnost v koaliciji upočasnjuje proces odločanja v parlamentu in da predlog novega parlamentarnega poslovnika iz novembra 1998, ki na novo določa zakonodajni postopek, ni bil potrjen, ker ni uspel zbrat dvotretjinske večine (Služba Vlade RS za evropske zadeve 2000, 15).

Novi poslovnik, ki je bil sprejet z dvotretjinsko večino na seji Državnega zbora 2. aprila 2002 obsega 288. členov, kar je manj kot star poslovnik, vendar še vedno več kot npr. poslovnik nemškega parlamenta (z daljšo parlamentarno tradicijo), ki obsega 128 členov (Zajc 2009, 29).

Nov poslovnik je razrešil nekatere ključne probleme prejšnje poslovniške ureditve:

- omogočil je doslednejšo razmejitev zakonodajne in izvršilne oblasti
- boljše načrtovanje dela
- določil precej bolj racionalen in ekonomičen zakonodajni postopek.

- Opustitev obvezne prve obravnave in možnost, da se po opravljeni drugi obravnavi na isti seji opravi tudi tretja obravnava, omogoča večjo osredotočenost na pomembnejše projekte in zagotavlja velike časovne prihranke.
- Pomembne pridobitve novega poslovnika so tudi v tem, da je čas za posamezno zasedanje Državnega zbora in tudi čas obravnave posameznih točk dnevnega reda vnaprej določen. Skupaj s časom trajanja razprav poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev se je ga določa kolegij, ki ima nove pristojnosti.

Številne pozitivne učinke novega poslovnika na delovanje Državnega zbora je mogoče ugotavljati od julija 2002 naprej. Med njimi je zlasti opazno izboljšanje načrtovanja dela in sestavljanja dnevnih redov, še posebej pa pomembno skrajšanje časa sej, te so boljše pripravljene (Zajc 2004, 182).

Poslovniške določbe sledijo tudi zahtevam po njegovi modernizaciji v smislu še večjega posnemanja določb v poslovniki klasičnih parlamentov (Igličar 2004, 119).

Po vstopu Slovenije v EU leta 2004 je bilo z dopolnili določeno tudi sodelovanje z vlado v zadevah EU, posebej pa je bil določen še postopek oblikovanja nacionalnih stališč, ki jih na ravni EU zastopa vlada. S tem je Poslovnik Državnega zbora postal primerljiv s poslovniki drugih parlamentov držav članic EU (Zajc 2009, 53).

V praksi se je izkazalo, da je potrebno dopolniti nekatere določbe oziroma jih boljše opredeliti in v juliju 2007 je prišlo do prvega večjega posega v besedilo poslovnika. Spremembe in dopolnitve so omogočile vlaganje dokumentov v zakonodajnem postopku tudi v elektronski obliki. Jasnejše je bil definiran postopek obravnave predlogov aktov v enofaznem postopku in urejen zaključek postopkov obravnave vseh aktov ob koncu mandata. Boljše je bilo določeno, kdo lahko predstavlja Vlado RS na sejah Državnega zbora in delovnih teles, kar je olajšalo sodelovanje med Državnim zborom in vlado v zadevah EU. Določeno je bilo tudi, da lahko vlada vlaga amandmaje na dopolnjen predlog zakona, katerega je sama predlagala. Glede delovnih teles je bilo določeno pravilo lihega števila članov delovnih teles, urejen je bil tudi status namestnikov vodij poslanskih skupin. Prav tako je bilo natančneje določen vrstni red postavljanja poslanskih vprašanj (Zajc 2009, 54).

4.6.2 Načrtovanje zakonodajnega dela in spremembe, ki jih prinaša nov poslovnik

»Načrtovanje delovanja zakonodajnega telesa omogoča določanje prioritet in uveljavitev določenih konceptov družbenega in gospodarskega razvoja, s pragmatičnega vidika pa gre za zagotavljanje relativno enakomerne delovne obremenjenosti predstavniškega telesa in ustreznosti delovni ritem skozi leto« (Krašovec 2000, 179).

Načrtovanje zakonodajnega dela zajema:

- sprejetje programa dela Državnega zbora za posamezno leto in terminski program za krajše obdobje; nov poslovnik določa, da za obdobje najmanj dveh mesecev.
- sestavljanje in sprejemanje dnevnih redov
- določanje časa zasedanj in časa obravnave posameznih točk dnevnega reda
- število rednih in izrednih sej

Za analizo učinkovitosti Državnega zbora je, v okviru načrtovanja zakonodajnega dela, prav tako pomembno preučiti uporabo in mogočo zlorabo institutov, kot so prekinitve sej, obstrukcije in replike. Ti instituti neposredno ne vplivajo na načrtovanje zakonodajnega dela, vendar pa lahko negativno vplivajo na tekoče delo Državnega zbora in rušijo vnaprej določen program dela in dnevne rede sej ter s tem tudi učinkovitost dela Državnega zbora.

Odgovornost za planiranje dela Državnega zbora, določanje dnevnih redov in sklicevanje sej so v rokah predsednika Državnega zbora. Pri tem pa mu je v pomoč posvetovalno telo- kolegij, ki ga sestavljajo vodje poslanskih skupin (Zajc 1999, 16).

Poslovnik Državnega zbora govori o načrtovanju dela Državnega zbora v Tretjem poglavju z naslovom » Organizacija in delovanje Državnega zbora (odsek Kolegij predsednika Državnega zbora)«, od 21-23. člena. Poslovnik določa, da kolegij sprejme program dela Državnega zbora za posamezno leto ter terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev. V programu dela se upošteva program vlade za tekoče leto, predlogi poslanskih skupin in predlogi delovnih teles. Terminski program pa določa dneve za zasedanja Državnega zbora in delovnih teles ter seznam predvidoma obravnavanih zadev in dneve, ko se bodo posamezne zadeve predvidoma obravnavale.

Kolegij tudi odloča o času trajanja seje Državnega zbora in času obravnavanja posameznih točk dnevnega reda ter o določitvi časa trajanja razprav poslancev oziroma poslanskih skupin in drugih udeležencev seje.

Tudi nekatera druga poslovniška določila posegajo v postopke načrtovanja dela DZ:

- določila, ki govore o sklicevanju sej in
- pripravi predloga dnevnega reda (57.-60. člen ter 64.- 66. člen in 74. člen)
- določbe o razpravah poslancev (67.-71. člen)
- določbe o prekinitvi sej zbora (72., 73. člen)

Posredno vplivajo poslovniška določila, ki opredeljujejo zakonodajni postopek (114.-146.), saj je z njimi določen tudi minimalni čas, potreben za sprejem zakonskih predlogov (Krašovec 2000, 180).

V preteklosti, v razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju, se je Državni zbor, tako kot drugi novi parlamenti, srečeval z velikimi težavami načrtovanja zakonodajnega dela, ki je bilo tudi na krajše roke nadvse težavno, pogosto nerealno in pretirano optimistično (Zajc 2004, 177). Vsebinski del programov je bil načrtovan preobsežno in ni temeljil na realni propustnosti zakonodajnega postopka (Krašovec 2000, 182). Številni parlamenti načrtovanju tudi niso posvetili dovolj pozornosti, oz. so v poslovnikih načrtovanje opredelili le na splošno. Glavni razlog za slabo načrtovanje pa ni bil samo na strani Državnega zbora, ampak predvsem v pomanjkljivih zakonodajnih načrtih in programih vlad, ki so prevzele levji delež zakonodajne pobude. V pomanjkanju trdnejših zakonodajnih programov so vlagale predloge ali cele pakete zakonov brez reda in z velikimi zamudami in od parlamentov pričakovale, da jim bodo dali takojšno prednost (Zajc 2004, 177).

Vlada je tudi predpostavljala, da se bodo pomanjkljivosti in slabosti predlogov odpravile v delovnih telesih (Zajc 2000a, 82). Star poslovnik je določal, da predsednik Državnega zbora po posvetu s kolegijem pripravi predlog okvirnega programa za posamezno leto in terminski program za pomladansko in jesensko zasedanje (PODZ, 104. člen). Določal je tudi, da vlada opredeli soje glavne naloge z delovnim programom za praviloma eno leto, na njegovi podlagi pa načrt za praviloma tri mesece (PODZ, 58. člen) Delovni program je vseboval poseben zakonodajni del, ki naj bi bil podlaga za program dela Državnega zbora (Zajc 2004, 177).

Do določenega izboljšanja pri načrtovanju zakonodajnega dela je prišlo šele po drugih ali tretjih demokratičnih volitvah, vendar so imeli novi parlamenti še vedno velike

težave pri pripravi srednjeročnih in dolgoročnih programov dela in še posebej pri usklajevanju svojih programov s programi vlade (Agh v Zajc 2004, 177).

Z novim poslovníkom kolegij sprejme program dela Državnega zbora za posamezno leto ter terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev (PODZ1, 23. člen). Na podlagi gradiva, ki ga pošilja vlada, sprejema okvirni terminski program za tekoči mesec in okvirni terminski program za naslednji mesec, ki določa posamezne vsebinske točke, ki bodo uvrščene na dnevni red sej zbora. Programi natančno opredeljujejo tudi vse predhodne dejavnosti-dneve za delo poslancev v poslanskih pisarnah, posvete v poslanskih pisarnah, posvete v poslanskih skupinah, seje posameznih delovnih teles in seje kolegija. To je izboljšalo načrtovanje zakonodajnega dela (Zajc 2004, 179).

Za učinkovito načrtovanje zakonodajnega dela so pomembni **dobro sestavljeni dnevni redi**. Dnevni redi zasedanj so bili v preteklosti delovanja Državnega zbora pogosto improvizirani, vsebovali so zelo veliko število točk, pa tudi spreminjali so se v zadnjem hipu in celo med zasedanji (Zajc 2004, 177). Obsežni dnevni redi so tako od vodstva Državnega zbora, kot od poslancev in strokovnega osebja zahtevali veliko truda in naporov ter časa za proučitev zahtevanih gradiv. Takšna intenzivnost pa je imela večkrat za posledico pomanjkanje časa za poglobljeno obravnavo določene problematike na sejah delovnih teles, ki se je zaradi tega prenašala na plenarno zasedanje (Velišček 1999, 142).

Dnevni redi sej so vsebovali izredno veliko zadev, ki jih poslancem ni uspelo obravnavati v predvidenem času in jih je bilo potrebno prelagati na naslednje in izredne seje (Zajc 2000a, 71).

Zelo pomembna pridobitev novega poslovníka je določba, da je čas obravnavanja točk v naprej določen in da lahko Državni zbor med sejo največ dvakrat spremeni vrstni red obravnave posameznih točk dnevnega reda, če temu ne nasprotuje tretjina navzočih poslancev. Po starem poslovníku ni bilo omejitev.

Po starem poslovníku razprave poslancev in drugih udeležencev na seji, razen izjem, ki so bile v poslovníku določene, niso bile časovno omejene.

Z novim poslovníkom je **čas za posamezno sejo Državnega zbora in tudi čas trajanja razprav udeležencev seje vnaprej določen**. Čas določa kolegij, ki ima nove pristojnosti. Poslanci in poslanske skupine morajo po novem poslovníku veliko bolje načrtovati svoje delo, če hočejo dobro izkoristiti čas, ki je na razpolago. S tem je novi

poslovník pomembno prispeval k osredotočanju na vsebinska vprašanja in k urejenosti in predvidljivosti procesa odločanja, uporaba nujnega postopka pa se je precej zmanjšala. (Povprečna redna seja na začetku tretjega mandata (2000-2001) je trajala 29,30 ure (za sprejem zakona porabili malo manj kot 4 ure), povprečna redna seja v tretjem mandatu po uveljavitvi novega poslovníka pa le 13,30 ure (za sprejem zakona porabili komaj več kot eno uro) (Zajc 2004, 182-183).

Star poslovník je prav tako omogočal prekinitve zasedanj z odmori ter namerno povzročanje nesklepčnosti in celo obstrukcijo celih poslanskih skupin (Zajc 2004, 180). Možnost **prekinitve seje** je določal v enakih primerih kot nov poslovník (Na zahtevo poslanske skupine zaradi posvetovanja v skupini, če se ugotovi, da pri odločanju seja ni več sklepčna, če so pred odločanjem potrebna posvetovanja, če Državni zbor odloči, da je treba pridobiti mnenja delovnih teles, zakonodajno-pravne službe ali vlade in v drugih primerih (PODZ1, 73. člen)), vendar pa nov poslovník postavlja bistveno strožje pogoje prekinitve seje v primeru, ko to zahteva posamezna poslanska skupina, saj se je ta institut v praksi pogosto zlorabljal za primere, ko to ni bilo potrebno in za nerazumno dolg čas (Velišček 1999, 146).

Poslanska skupina:

- ki lahko zahteva takšno prekinitvev samo enkrat pri posamezni točki dnevnega reda
- in sme trajati največ 45 minut, razen če Državni zbor na obrazložen predlog vodje poslanske skupine odloči drugače (PODZ1, 73. člen).

Prav tako se je zlorabljal **institut obstrukcije**, ki je skrajno sredstvo nasprotovanja sprejetju nekaterih odločitev. Za obstrukcijo se v skladu s 44. členom starega poslovníka Državnega zbora šteje » odsotnost zaradi napovedane in obrazložene odsotnosti vseh članov poslanske skupine, katere član je poslanec, pri obravnavi posamezne točke dnevnega reda (DZ RS 2000, 37). Seveda so poskusi obstruirati delo parlamenta legitimna pravica vsake parlamentarne opozicije, le da je samo v Sloveniji mogoče srečati poslovniško ureditev, ki daje poslancem pravico, da obstrukcijo nekaznovano izvajajo kot svojo pravico (Ribičič 1999, 106).

Posledica tega so bile seveda prekinitve sej, nezmožnost sprejemanja končnih odločitev o posamezni zadevi, nezmožnost oblikovanja sporazumnih rešitev in s tem bistveno

zmanjšana učinkovitost dela zbora (Velišček 1999, 146). V 95. členu obstrukcijo dopušča tudi nov poslovnik.

Tudi **institut replike** je bil do neke mere zlorabljen, saj ni šlo le za opozorila na napako ali popravo navedbe, ampak so poslanci zahtevali besedo za repliko, da so povedali svoje stališče, ki se je razlikoval od predgovornikovega, kar pa je bila stvar razprave (Velišček 1999, 146). Z novim poslovníkom ima vsak razpravljavec pravico replike, kolikor se ta razprava nanaša na njegovo razpravo, če meni, da je bila njegova razprava napačno razumljena ali napačno interpretirana. Replika se mora omejiti samo na potrebno pojasnilo in ne sme trajati več kot tri minute. Replika na repliko ni dovoljena, razen če predsedujoči oceni, da so bile navedbe v repliki netočne (PODZ1, 70. člen).

Državnemu zboru ni uspelo organizirati pomembnega dela svoje zakonodajne dejavnosti v okviru rednih sej (Zajc 2000a, 71). Nov poslovnik prinaša **strožje omejitve glede sklicevanja izrednih sej**. Pri tem omejuje predvsem vlado. Predlog lahko vloží samo, kadar gre za zadeve, ki jih ni mogoče odlagati in jih ni mogoče pravočasno uvrstiti v dnevni red redne seje, če:

- se predlaga sprejem zakona po nujnem postopku,
- je odločitev Državnega zbora vezana na rok, določen z ustavo, z zakonom ali s tem poslovníkom,
- gre za zadeve v zvezi s prenehanjem in potrditvijo mandata poslanca, imunitete poslanca ali drugih nosilcev javnih funkcij ali za zadeve v zvezi z volitvami, imenovanji in razrešitvami,
- gre za vojno in izredno stanje (PODZ1, 58. člen).

4.6.3 Zakonodajni postopek in spremembe, ki jih prinaša nov poslovnik

K podaljšanju zakonodajnega odločanja in neracionalni porabi energij poslancev je močno prispeval izredno zahteven in dolgotrajen zakonodajni postopek. Ta je bil določen v poslovniku Državnega zbora, ki so ga poslanci sprejeli junija 1993, ne da bi upoštevali nekatere v parlamentarni praksi starejših parlamentov že uveljavljene načine racionalizacije parlamentarnega odločanja. Redni postopek, ki je po poslovniku obsegal tri obravnave in je lahko trajal sedem mesecev (Vrišer v Zajc 2004, 180), naj bi se uporabljal v vseh primerih, razen izjemoma za predloge zakonov, ki jih zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče (Zajc 2004, 180). V praksi pa je zaradi zahtevnosti rednega zakonodajnega postopka hitri oz. nujni postopek iz izjeme postal pravilo (Zajc 2004, 180-181).

»Tudi komplicirana procedura treh ponavljajočih se branj je onemogočala koncentracijo poslanskega dela v eni glavni fazi, zato so se razprave ponavljale celo v tretji fazi, pomembni argumenti pa so bili izrečeni v zadnjem hipu, število amandmajev pa je bilo zelo veliko, poleg tega so poslanci vladnih strank množično vlagali amandmaje na zakonske predloge, ki jih je predlagala vlada« (Zajc 1997, 19).

Predhodna obravnava

Novi poslovnik je kljub poudarku na načelu racionalnosti ohranil institut predhodne obravnave, ki jo lahko predlagatelj predlaga pred vložitvijo predloga zakona (Zajc 2009, 40). Po novem poslovniku se predhodna obravnava opravi le v delovnem telesu, kar omogoča hitrejši postopek predhodne obravnave. Nova ureditev tako ne pozna več možnosti, da bi se predhodna obravnava nadaljevala še na plenarnem zasedanju zakonodajnega telesa (Državni zbor na predlog delovnega telesa sprejme sklep, da se predhodna obravnava opravi na seji Državnega zbora (PODZ, 182. člen)), ampak je sklenjena v ustreznem odboru oziroma komisiji (Igličar 2004, 121).

Prva obravnava predloga zakona

Nov poslovnik določa, da se predlog zakona posreduje vsem poslancem takoj po vložitvi, s čimer se začne zakonodajni postopek (PODZ1, 121. člen). Na ta način izvedena prva stopnja zakonodajnega postopka naj bi vodila k večji učinkovitosti Državnega zbora pri zakonodajnem odločanju, kar pa ne bi smelo biti v škodo demokratičnosti oziroma možnosti izražanja interesnega pluralizma. Takšna ureditev pomeni, da se v okviru prve obravnave ne zbere na seji niti delovno telo, niti Državni zbor, ampak se vsak poslanec osebno seznanja z vsebino bodočega zakona; prebere in pogleda ga vsak sam (Igličar 2004, 121).

Po starem poslovniku je bilo potrebno predlog zakona poslati poslancem najmanj 30 dni pred dnem, določenim za sejo zbora. V skladu z določbami starega poslovnika se je v prvi obravnavi predloga zakona opravila splošna razprava: predstavitev predloga zakona v Državnem zboru in razprava o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona ter o načelih in ciljnih zakonskega predloga (PODZ, 183. člen). Matično delovno telo je predstavilo mnenje o predlogu zakona (PODZ, 183. člen) in oblikovalo predlog odločitve, ki naj jo Državni zbor sprejme po končani prvi obravnavi. K predlogu odločitve in stališč so lahko poslanci, predlagatelj in vlada, kadar ni bila predlagatelj, vlagali dopolnjevalne in spreminjevalne predloge (PODZ, 184. člen). Ni pa bilo mogoče dajati amandmajev k posameznim določbam (PODZ, 183. člen).

Če primerjamo oba poslovnika vidimo, da se z novim poslovníkom prva obravnava opravi s samim posredovanjem predloga poslancem, splošna razprava pa se opravi le na zahtevo najmanj deset poslancev, ki lahko v 15 dneh po posredovanju predloga zakona poslancem zahteva splošno razpravo (PODZ1, 122. člen). Torej gre za opustitev obvezne prve obravnave (Zajc 2004, 182). Zakaj je pomembno, da splošna razprava v prvi fazi ni več pomembna!? Če primerjamo naš zakonodajni postopek kot je bil opredeljen v starem poslovníku z ureditvijo v drugih državah, lahko ugotovimo, da je bila prva faza postopka vsebinska faza. Po eni strani je bila to prednost, ker je omogočala, da Državni zbor zavrne neprimeren zakon že v tej fazi (Čeprav je že Veliščkova opozarjala, da je prva obravnava izgubila svoj namen že pred sprejetjem novega poslovnika, saj je bila opravljena le formalno. Razprava ni v zadostni meri potekala o razlogih za sprejem zakona, o ciljnih in načelih zakona ter o konceptu zakona, ampak se je računalo na to, da bo mogoče v drugi obravnavi z amandmaji reševati stvari, tudi spremeniti koncept zakona. Tako početje pa je bilo z vidika kvalitete

zakonskih rešitev nedopustno (Velišček 1999, 143)), po drugi strani pa pomanjkljivost, saj močno zavleče zakonodajni postopek. Z novim poslovníkom vsebinska razprava o zakonu v prvi fazi ni več obvezna ampak fakultativna in se opravi samo na zahtevo določenega števila poslancev ali poslanske skupine s čimer je zakonodajni postopek bolj smiseln in ekonomičen (Grad 2000, 207-209).

Druga obravnava

Z novim poslovníkom se druga obravnava predloga zakona opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi poročila matičnega delovnega telesa na seji Državnega zbora (PODZ1, 125. člen). S tem se Državni zbor načeloma izogne prekinitvam obravnave določene točke dnevnega reda med sejo zbora, kar se je v preteklosti večkrat dogajalo, saj se je na zahtevo poslancev moralo sestati delovno telo in se opredeliti do vloženih amandmajev (Velišček 1999, 144). Splošna razprava ni več mogoča. Po starem poslovníku se je splošna razprava morala opraviti na predlog najmanj desetih poslancev, matičnega delovnega telesa ali poslanske skupine (PODZ, 188. člen).

Amandmaji v drugi obravnavi

Amandmaje k predlogu zakona v obravnavi matičnega delovnega telesa lahko vlagajo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo, delovno telo, ki je pristojno za vprašanja javnih financ ter vlada, kadar ni predlagateljica zakona (PODZ1, 129. člen). Razen poslanske skupine pa lahko dajo tudi mnenje k amandmaju (PODZ1, 130. člen). Po starem poslovníku so lahko amandmaje vlagali poslanci, matično delovno telo, zainteresirano delovno telo, predlagatelj zakona ter vlada, ki je lahko predlagala amandma ali podala mnenje k amandmaju, tudi kadar sama ni bila predlagateljica zakona (PODZ, 190. člen), torej je z dopolnili lahko popravljala svoj predlog zakona, kar je v popolnem nasprotju z novim poslovníkom, ki dovoljuje vladi le vlaganje amandmajev na dopolnila, ki jih k njenemu predlogu zakona predlagajo drugi udeleženci zakonodajnega postopka.

Poleg tega se amandmaji z novim poslovníkom vložijo najkasneje pet dni pred sejo Državnega zbora kot tudi pred sejo matičnega delovnega telesa, razen če gre za nujne primere, ko se amandmaji lahko vlagajo do začetka obravnave predloga zakona na seji matičnega delovnega telesa oziroma na seji Državnega zbora najkasneje dan pred

začetkom seje do 12. ure (PODZ1, 129. in 135. člen). Po starem poslovniku so morali biti amandmaji predloženi poslancem 15 dni pred dnevom določenim za sejo Državnega zbora. Najmanj 10 poslancev, matično delovno telo ali poslanska skupina pa so lahko predlagali amandma do konca obravnave posameznega člena oziroma poglavja zakonskega predloga (PODZ, 190. člen), torej tudi v primerih, ko ni šlo za nujne primere, ampak je bilo to v interesu navedenih akterjev.

Na sami seji Državnega zbora amandmaje lahko vlagajo le poslanska skupina, skupina desetih poslancev in vlada, kadar ni predlagateljica zakona in samo k tistim členom predloga zakona, h katerim so bili sprejeti amandmaji v drugi obravnavi na seji matičnega delovnega telesa (PODZ1, 135. člen).

Stari poslovnik je ohranjal nekatera razmerja, ki so bila značilna za prejšnji skupščinski sistem, npr. razmerje med Državnim zborom in vlado. Predlog zakona se je po prvem ali celo po drugem branju lahko vračal k predlagatelju, to je v večini primerov k vladi. Tako je Državni zbor odstopil od načela, da zakonodajno telo postane »lastnik« predloga in da uveljavi ustvarjalno vlogo pri njegovem dopolnjevanju, saj se vsak zanaša na drugega, da bo storil ustrezne popravke. Na eni strani so bili tako v postopek vloženi predlogi, ki niso bili dovolj dodelani, na drugi strani pa se je Državni zbor zadovoljeval z vračanjem predlogov predlagatelju, namesto da bi sam samostojno opravil delo (Zajc 2009, 35). Novi poslovnik je dosledno razmejil zakonodajno od izvršilne oblasti (vlada ne sme več vlagati amandmaje na svoje lastne predloge zakonov), s tem pa je omogočil, da je Državni zbor postal »lastnik« zakonodajnega predloga. S tem poudarkom na avtonomnosti Državnega zbora je postal poslovnik primerljiv s poslovniki parlamentov držav z daljšo parlamentarno tradicijo (Zajc 2009, 38). Poleg tega si je Državni zbor večji vpliv v fazi predlaganja zakonov pridobil z večjo odgovornostjo in vlogo njegovih delovnih teles, ki lahko spreminjajo in dopolnjujejo predlog zakona. (Zajc 2000a, 158).

Tretja obravnava

Glede obsežnosti in števila pripomb ter amandmajev je tretja faza končni odraz kvalitete predloženega gradiva v zakonodajni postopek v prvi in uspešne dodelave v drugi fazi (Velišček 1999, 144). Po starem poslovniku je v tretji obravnavi Državni zbor razpravljajal o zakonskem predlogu kot celoti in o členih, h katerim so bili v drugi

obravnavi sprejeti amandmaji. Svoje mnenje je k zakonskemu predlogu podalo tudi matično delovno telo (PODZ, 196. člen). Upravičeni do vlaganja amandmajev so bili:

- najmanj deset poslancev
- poslanska skupina
- matično delovno telo
- predlagatelj in
- vlada, kadar ni bila predlagateljica (PODZ, 197. člen).

Po končani razpravi o predlogu in glasovanju o amandmajih je Državni zbor glasoval o zakonskem predlogu v celoti. Če je bilo ugotovljeno, da je bila s sprejetimi amandmaji porušena medsebojna skladnost določb zakona, je lahko predlagatelj zakona, vlada, kadar sama ni bila predlagateljica, ali matično delovno telo, predlagal amandma za medsebojno uskladitev določb zakona (PODZ, 198. člen).

Nov poslovnik uveljavlja naslednjo pomembno racionalizacijo zakonodajnega postopka s tem, da dopušča možnost, da se tretja obravnava, v primeru, da so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopoljenega predloga zakona, opravi na isti seji, ob pogoju, da temu ne nasprotuje tretjina poslancev. Med drugo in tretjo obravnavo mora preteči 24 ur (Zajc 2009, 40). Predsedujoči odloči, kdaj se bo opravila tretja obravnava, takoj po sprejemu sklepa. Po starem poslovniku je lahko Državni zbor, v primeru da v drugi obravnavi ni bil sprejet noben amandma k besedilu zakonskega predloga, že na isti seji prešel na tretjo obravnavo zakonskega predloga (PODZ, 194. člen). Z novim poslovnikom pa v tem primeru Državni zbor na isti seji preide na glasovanje o zakonu.

Nov poslovnik določa, v primeru, da so bili sprejeti amandmaji k več kot desetini členov dopoljenega predloga zakona, da se tretja obravnava predloga zakona opravi praviloma na prvi naslednji seji po obravnavi predloga zakona v drugi obravnavi. Po starem poslovniku se je lahko opravila tretja obravnava po preteku najmanj 7 dni od dne, ko so poslanci dobili besedilo zakonskega predloga s sprejetimi amandmaji (PODZ, 194. člen).

V skladu s starim poslovnikom je matično delovno telo lahko podalo mnenje o zakonskem predlogu in vlagalo amandmaje (PODZ, 196. in 197. člen). Z novim poslovnikom pa je matično delovno telo vključeno le ob morebitni neusklajenosti predloga zakona (kadar uskladitveni amandma predlagatelja ni sprejet ali pa ga ta ne pripravi v zahtevanem roku) in je torej njegova vloga bolj omejena. Druga razlika, ki jo

prinaša nov poslovnik je, da po novem poslovniku amandmaje v tretji obravnavi lahko vlagajo le predlagatelj ali vlada, kadar ni predlagatelj ali poslanska skupina, preje pa so bili do tega upravičeni najmanj deset poslancev, poslanska skupina, matično delovno telo, predlagatelj in vlada, kadar ni bila predlagateljica (PODZ, 197. člen).

Hitri/nujni postopek

Upoštevaajoč nujne potrebe po sprejemu posebej pomembnih zakonov, so poslovniki novih parlamentov posebej predvideli možnost sprejemanja zakonov po hitrem zakonu. Večina poslovnikov določa, da lahko vlade predlagajo pospešitev postopka. Čas za sprejem predloga zakona po hitrem postopku je običajno bistveno omejen. Hitri/nujni postopki sicer zmanjšujejo neznosno breme zakonodajnega dela, ki ga nosijo novi parlamenti, vendar pretirana uporaba hitrega postopka ogroža osnovne pravice parlamenta, da obravnava vse predloge zakonov na dovolj tehten način in lahko prizadene načelo parlamentarne suverenosti (Zajc 1999, 18).

Do sedaj je 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 oziroma njegova hitrost. 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 oziroma največ informacij za oceno izjemnih situacij (Igličar 2004, 130). 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 sicer bolj ustrezno sprejeti zakonski predlog v skrajšanem postopku (Igličar 2004, 131). Določena racionalizacija in predvideno skrajševanje samega rednega zakonodajnega postopka v novi poslovniški ureditvi (prva obravnava brez plenarne seje in seje odborov, seja delovnega telesa le v drugi obravnavi s sprejemom amandmajev oziroma dopolnjenega predloga zakona itd.) sta torej odgovor na očitne zahteve zakonodajne prakse. Če je torej redni zakonodajni postopek krajši in bolj koncentriran, je manjša potreba po uporabi nujnega in skrajšanega postopka za sprejem zakona (Igličar 2004, 131).

Po starem poslovniku je hitri postopek za sprejem zakona predlagal predlagatelj zakona, kadar so to zahtevale izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče. O

sprejemu predloga je odločal Državni zbor (PODZ, 202. člen). Če je Državni zbor sprejel predlog, da se o zakonu odloča po hitrem postopku so se združile vse tri obravnave predloga na isti seji, tako da so se opravili splošna razprava, razprava in glasovanje o členih ter razprava in glasovanje o zakonskem predlogu v celoti (PODZ, 203. člen). Amandmaje je bilo mogoče predlagati v ustni obliki. Državni zbor je lahko zahteval, da so se o predloženem amandmaju takoj izrekli matično delovno telo, sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, predlagatelj in vlada (PODZ, 204. člen).

Obravnava zakonov po hitrem postopku v preteklosti ni bila vedno zadovoljivo utemeljena v smislu opravičljivosti razlogov, ki jih je določal poslovnik. Ne glede na to, so poslanci ob določanju dnevnih redov soglašali s takimi postopki. Institut hitrega postopka je bil tako velikokrat zlorabljen (Velišček 1999, 145).

Nov poslovnik je hitri postopek preimenoval v nujni postopek. Zelo pomembna sprememba je ta, da je do vlaganja zakonov po nujnem postopku sedaj upravičena le vlada, preje je bil to predlagatelj zakona. Druga sprememba, ki jo je prinesel nov poslovnik je, da kolegij odloča o sprejemu predloga za obravnavo predloga zakona po nujnem postopku. Preje je o tem odločal Državni zbor. Tretja sprememba pa je ta, da po novem poslovniku Državni zbor lahko zahteva, da se do amandmajev opredeli matično delovno telo, preje pa so se o predloženem amandmaju lahko izrekli matično delovno telo, sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, predlagatelj in vlada.

Skrajšani postopek

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

Prva sprememba, ki jo glede skrajšanega postopka prinaša nov poslovnik je ta, da kolegij odloči na predlog predlagatelja, da se predlog zakona obravnava v skrajšanem postopku in ne več Državni zbor na podlagi obrazloženega predloga predlagatelja, s katerim je soglašalo matično delovno telo po poprejšnjem mnenju sekretariata za

zakonodajo in pravne zadeve. Nov poslovnik torej poenostavlja predlaganje skrajšanega postopka. Nov poslovnik tudi ne daje več možnosti, da se druga in tretja obravnava na predlog vsakega poslanca opravita po rednem postopku.

Uporaba skrajšanega postopka je utemeljena z načelom ekonomičnosti oziroma racionalnosti tega odločanja. Kadar gre resnično 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. Skrajšani postopek je mogoče opravičiti tudi pri harmonizaciji naše zakonodaje s pravom Evropske unije. V preteklem zakonodajnem odločanju je bil sicer skrajšani postopek uporabljen v prevelikem številu primerov (Igličar 2004, 129).

4.6.4 Delovna telesa in spremembe, ki jih prinaša nov poslovnik

»Namen novega poslovnika je bil prenesti bistveni del razprave s plenarnega zasedanja na delo v delovnih telesih« (Velišček v DZ RS 2004, 118).

Povečanje vloge in pomena oziroma nalog in odgovornosti (Zajc 2000a, 178) matičnih delovnih teles naj bi pripomoglo predvsem h hitrejšemu sprejemanju zakonov, ne da bi šlo to na škodo njihove kakovosti (Ribičič 1999, 102). S tem bi odpravili anomalije in velika odstopanja od poslovniško določenega zakonodajnega postopka, podaljševanje in ponavljanje razprav na skupnih zasedanjih, ki bi morale biti opravljene na delovnih telesih in prenašanje velikega obsega dela še v tretje branje (Zajc 2000a, 187-188). Ciril Ribičič v svojem delu med Hitrostjo in kakovostjo navaja dve prednosti takšne ureditve:

- Vzporedno, v različnih delovnih telesih hkrati, bi lahko nastajali številni zahtevni zakonski projekti, ne da bi to obremenilo Državni zbor
- zakonskem predlogu bi odločali poslanci, ki se na določeno ožje področje bolje spoznajo (Ribičič 1999, 103) .

Učinki še tako dobro oblikovanega sistema delovnih teles pa so 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. V tem primeru se energija poslancev ne uporablja racionalno pri reševanju posamičnih vprašanj znotraj njih ampak se preusmerja na dolgotrajna skupna zasedanja (Zajc 1999, 17).

Kot je bilo ugotovljeno že v poglavju o zakonodajnem postopku se je spremenila vloga delovnih teles. Po novem poslovniku se torej predhodna obravnava opravi le v delovnem telesu, kar omogoča hitrejši postopek predhodne obravnave. Stari poslovnik pa je določal, da lahko Državni zbor na predlog delovnega telesa sprejme sklep, da se predhodna obravnava opravi tudi na plenarni seji Državnega zbora (PODZ, 182. člen).

Medtem ko po novem poslovniku v prvi obravnavi delovna telesa sploh še niso prisotna in se določijo po poteku 15-dnevnega roka oziroma po zaključku splošne razprave, v prejšnjem že predstavijo svoje mnenje in oblikujejo predlog odločitve (Josić 2008, 35). Pred obravnavo zakona na plenarni seji Državnega zbora je matično delovno telo razpravljalo o predlogu zakona in o svojih stališčih, mnenjih in predlogih pripravilo poročilo za Državni zbor (Igličar 1994, 73). Za zakonodajni postopek kot ga je določal

star poslovnik je bilo namreč značilno, da so se delovna telesa sestajala pred vsako obravnavo in oblikovala poročila o predlogih zakonov (Igličar 1994, 74), s čimer naj bi dejavno sodelovala pri vsakem branju predloga zakona (Zajc 2000a, 184).

Bistveno pomembnejša pa je z novim poslovnikom njihova vloga v drugi obravnavi, saj se je na sejo matičnega delovnega telesa dejansko preselila vsebinska razprava o predlogu zakona, saj se opravi razprava in glasovanje po členih ali delih 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 celotnega predstavniškega telesa (Igličar 2004, 122). To načelo nov poslovnik tudi upošteva, saj kolegij ob določitvi mest v posameznem delovnem telesu upošteva razmerje med poslanci vladajoče koalicije in poslanci opozicije (PODZ1, 33. člen). Drugačnega mnenja pa je Ciril Ribičič, ki meni da bi morali v delovnih telesih čim bolj dosledno uveljaviti enako razmerje moči med vladajočo koalicijo in opozicijo. Opozarja, da bi v nasprotnem primeru lahko prihajalo, do stalnih nasprotij ali celo konfliktov in zastojev med opozicijsko večino v posameznem delovnem telesu in vladno večino v Državnem zboru (Ribičič 1999, 103).

Druga obravnava se najprej opravi na seji matičnega delovnega telesa in nato na podlagi njegovega poročila še na seji Državnega zbora. Delovnim telesom je dana pristojnost, da v drugi obravnavi pripravijo dopolnjen predlog zakona, kar hkrati pomeni tudi večjo odgovornost delovnih teles v zakonodajnem postopku (Velišček 2004, 118). Takšna ureditev daje delovnim telesom zelo velik pomen, saj njihove odločitve niso le nekakšno priporočilo poslancem za njihovo odločanje na plenarnem zasedanju, ampak postanejo dokončno sestavina bodočega zakona (Igličar 2004, 122). Na seji Državnega zbora delovna telesa ne morejo vlagati amandmajev, lahko pa podajo mnenje k amandmajem (PODZ1, 135. člen). Po starem poslovniku so delovna telesa morala oblikovati amandmaje k predlogom zakonov oz. so se morala opredeliti do predlogov drugih predlagateljev, lahko pa so tudi zavrnila predlog (PODZ, 138. člen).

V tretji obravnavi je z novim poslovnikom matično delovno telo vključeno le ob morebitni neusklajenosti predloga zakona (kadar uskladitveni amandma predlagatelja ni sprejet ali pa ga ta ne pripravi v zahtevanem roku) in je torej njegova vloga v primerjavi s starim poslovnikom bolj omejena. V skladu s starim poslovnikom je matično delovno telo namreč lahko podalo mnenje o zakonskem predlogu in vlagalo amandmaje.

Po novem mora biti matično delovno telo seznanjeno tudi z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba (PODZ1, 41. člen).

Odgovornejše delo delovnih teles zahteva tudi, da so seje sklepčne. Po starem poslovniku je bila nesklepčnost eden večjih problemov (Petelin 2005, 64) iz dveh razlogov:

- glede na število poslancev v Državnem zboru je bilo preveliko število delovnih teles, ki so imela tudi preveliko število članov
- zaradi preobsežnih dnevnih redov.

To je bilo problematično predvsem s tega vidika, da posamezni odsotni poslanci niso predstavili svojih pogledov na seji delovnega telesa, ampak so se le ta prenašala na plenarne seje (Velišček 1999, 147). Nov poslovnik pa predpisuje tudi roke za sklic sej. Člani komisije oziroma odbora naj bi praviloma dobili sklic seje in potrebno gradivo štirinajst dni pred sejo. Novi poslovnik izrecno zapoveduje, da sme sočasno zasedati največ dvoje delovnih teles. Navedeno pa bi moralo predvsem prispevati k bistvenemu zmanjšanju, če že ne odpravi nesklepčnih sej delovnih teles (Petelin 2005, 64-65).

Kot sem že omenila je (bilo) število delovnih teles in njihovih članov preveliko glede na število poslancev v Državnem zboru. V večini novih parlamentov je bilo ustanovljenih racionalno število delovnih teles, poslanec pa je bil član le enega delovnega telesa, izjemoma dveh. Le v slovenskem Državnem zboru je bilo število delovnih teles večje in posamezen poslanec je bil v povprečju član celo treh ali štirih (Zajc 1999, 17). Dopolnila slovenskega poslovnika so omogočila oblikovanje izredno velikega števila delovnih teles, ki je postalo kontraproduktivno (Zajc 1999, 16).

Preveliko število delovnih teles in njihova velikost glede na skupno število poslancev pripeljeta do:

- prevelikih obremenitev poslancev, ki se tako ne morejo dovolj poglobljeno ukvarjati z zadevami na dnevnem redu, njihova pozornost posameznim področjem pa je neenakomerna in občasna.
- Če so poslanci člani več delovnih teles, nastanejo tudi velike težave pri sklicevanju sestankov.
- Prevelika obremenjenost z delom v več delovnih telesih slabo vpliva na motiviranost in iniciativnost poslancev.
- Vpliva pa tudi na zmanjšanje prisotnosti na sejah in zasedanjih (Zajc 2004, 183).

Prevelike obremenitve poslancev pa seveda vplivajo na učinkovitost delovnih teles in s tem na učinkovitost Državnega zbora.

Veliščkova (1999, 147) tudi ugotavlja, da bi bilo za učinkovitejše delo delovnih teles potrebno na seje delovnih teles v večji meri vabiti strokovnjake z določenega področja in se seznanjati z njihovimi stališči, vsekakor pa je potrebno tudi v bodoče vabiti predstavnike institucij civilne družbe ter predstavnike institucij in organizacij ter posameznike, ki morajo zakone izvajati oziroma uporabljati.

Neposredno za kvalitetnejši potek delovnih sej in njihovo učinkovitost, pa kaže izpostaviti dve ugotovitvi:

- pri članih delovnega telesa je potrebno vzpostaviti odnos, da je njihova udeležba na sejah delovnega telesa, ob pravočasnem sklicu in ob pripravljenih gradivih, nesporno pogoj za učinkovito sejo delovnega telesa
- dnevi določeni za sejo delovnih teles v skladu z mesečnimi programi dela, naj bi bili namenjeni tudi neformalnemu sestankom (Velišček 1999, 147).

Drago Zajc v svojem delu »Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja« opozarja, da stalna delovna telesa še vedno niso dovolj samostojna in niso razvila vseh posebnih funkcij, predvsem težko oblikujejo soglasje, zaradi česar se nerazrešena vprašanja ponovno odpirajo na skupnih zasedanjih (Zajc 2009, 87-88). Njihovi člani zaradi premajhne kontinuitete v članstvu v delovnih telesih, neizkušenosti in izredne velike obremenjenosti s članstvom v več telesih niso razvili skupnih vrednot. Primanjkuje jim ustreznih pogajalskih sposobnosti, hkrati pa se premalo enačijo s svojimi področji in se ne obnašajo kot odgovorni oblikovalci dolgoročnih politik na svojih področjih (Zajc 2009, 88).

5 UČINKOVITOST DRŽAVNEGA ZBORA

5.1 Pojem učinkovitosti v okviru Državnega zbora

Učinkovitost zakonodajne dejavnosti demokratičnega slovenskega parlamenta je bila v preteklem obdobju tako po svojih uspehih kot pomanjkljivostih primerljiva z drugimi novimi demokratičnimi parlamenti razvitejših držav Srednje Evrope. Pri presojanju zakonodajne dejavnosti prve demokratično izvoljene skupščine in Državnega zbora je treba upoštevati, da sta delo opravljala v bolj ali manj izrednih razmerah izjemno velikih pritiskov po normativnem urejanju, zaradi česar je bilo zakonodajno delo izredno težko načrtovati. Čeprav se slovenski parlament tudi v tej funkciji nekoliko razlikuje od drugih novih parlamentov (precejšen del svoje zakonodajne dejavnosti je posvetil tudi osamosvajanju), je lahko njegova zakonodajna dejavnost tipičen primer parlamenta države v tranziciji. V tem smislu je slovenski parlament gotovo veliko storil pri modernizaciji celotne zakonodaje (vključno z nadomeščanjem prejšnje jugoslovanske) (Zajc 2000a, 81).

Za preteklo zakonodajno delo Državnega zbora je bil značilen »legislativni paradoks«, saj je bilo na eni strani obravnavano in sprejeto zelo veliko število zakonov, nasprotno pa je bila kakovost sprejete zakonodaje slabša (Zajc 2000a, 82).

Kot poseben problem se je v tranziciji pojavljalo tudi »prereguliranje«, to je prepodrobno urejanje vseh mogočih družbenih odnosov, zaradi katerega so možnosti kakršne koli samostojne akcije ljudi zelo majhne, saj se državljani v džungli prepodrobnih pravnih norm ne morejo dovolj znajti (Zajc 2000a, 82-83). Zakonsko prerereguliranje se lahko zmanjša z:

- sprejemanje vladnih odlokov
- prenos določenih pristojnosti odločanja na delovna telesa
- sprotno razveljavljanje zakonskih norm, ki so postale odvečne (Zajc 2000a, 83).

Zakonodajno delo so v naslednjih letih izjemno pospešila tudi prizadevanja za čimprejšnjo vključitev Slovenije v EU (Zajc 2000a, 76).

Tako skupščina RS kot Državni zbor sta z modernizacijo zakonodaje in prilagajanjem zakonodaje EU pomembno prispevala k uspešni tranziciji in konsolidaciji demokracije v Sloveniji (Zajc 2000a, 81).

Po parlamentarnih volitvah 1996. leta so se zelo okrepile kritike neučinkovitosti delovanja parlamenta in predlogi za racionalizacijo njegovega delovanja. Zahteve po spremembi parlamentarnega poslovnika se sklicujejo na zastoje v delovanju Državnega zbora, na padanje njegovega ugleda in na njegovo ključno vlogo pri prilagajanju zakonodaje, povezano z vključevanjem v evropske integracije (Ribičič 1999, 99).

»Parlamentarna učinkovitost se izraža skozi dobro planiranje dela, stabilnost postopkov ter predvidljivost in kvaliteto odločanja« (Zajc 2000b, 109). V diplomski nalogi bom učinkovitost oziroma neučinkovitost Državnega zbora proučevala s pomočjo **predpostavk učinkovitosti zakonodajnega dela**, saj je zakonodajna funkcija, kot sem že večkrat poudarila, glavna funkcija Državnega zbora, poleg tega pa so bile te predpostavke deležne največjih sprememb določb v novem poslovniku Državnega zbora. Predpostavke učinkovitosti zakonodajnega urejanja so:

- načrtovanje zakonodajnega dela
- postopek sprejemanja zakonov, ki temelji na načelih racionalnosti, ekonomičnosti in demokratičnosti
- delitev dela med plenum in delovna telesa ter vloga delovnih teles

Zanimalo me bo ali je, s spremembami poslovnika in s sprejetjem novega poslovnika, zakonodajno delo Državnega zbora na področju načrtovanja, zakonodajnega postopka in delovnih teles učinkovitejše, kot pred sprejetjem novega poslovnika. Učinke novega poslovnika in njihov vpliv na učinkovitost Državnega zbora bom prikazala s statističnimi podatki o delu Državnega zbora v mandatnih obdobjih 1992-1996, 1996-2000, 2000-2004 in 2004-2008, ter prvem letu petega mandata, v nekaterih primerih pa tudi v krajših časovnih intervalih.

Ciril Ribičič je v svojem delu Med hitrostjo in kakovostjo opredelil različne, včasih prav diametralno nasprotne poglede koalicije in opozicije na učinkovitost Državnega zbora. Te poglede bom v nadaljevanju tudi na kratko predstavila, saj omogočajo bolj natančen vpogled v razumevanje pojma učinkovitost Državnega zbora.

Pogled koalicije na učinkovitost Državnega zbora: Koalicija je menila, da je namen sprememb poslovnika predvsem v odpravi vseh tistih rešitev, ki vodijo do zavlačevanja odločanja in do zastojev. Omejiti bi morali pravice opozicije, da z zavlačevanjem razprav, izsiljevanjem odmorov, zahtevami po večdnevnih izrednih sejah, ki jih

neposredno prenaša nacionalna televizija, namernim povzročanjem nesklepčnosti, ustanavljanjem vedno novih parlamentarnih preiskav in zahtev za razpis referendumov neposredno v Državnem zboru in s pomočjo državnega sveta povzroča neučinkovitost dela Državnega zbora

(Ribičič 1999, 100). Prav nasprotno pa je menila opozicija, po mnenju katere je bila za nizek ugled parlamenta kriva predvsem vlada in koalicija. Večina izrednih sej naj bi bila posledica prepozne priprave in vlaganja zakonov, hitri postopki naj bi se zlorabljali za zadeve, ki niso imele nobene zveze z izrednimi potrebami države, zasedanja so se vlekla tudi zato, ker so vlada in koalicijski poslanci vlagali na stotine amandmajev na vladne zakonske predloge, zaradi slabo pripravljenih zakonov je prihajalo do številnih zahtev državnega sveta po ponovnem odločanju o njih, do vladnih predlogov za spremembe ravnokar sprejetih zakonov itd. Temeljni problem Državnega zbora po mnenju opozicije ni v počasnosti odločanja, ampak v premajhni kakovosti odločitev. Če vladajoča koalicija učinkovitost razume predvsem kot povečano hitrost sprejemanja odločitev, opozarja opozicija na problem premajhne kakovosti zakonov, ki se s poenostavitvami zakonodajnega postopka lahko še zaostri (Ribičič 1999, 101).

Ciril Ribičič nadalje navaja tudi predloge za krepitev učinkovitosti Državnega zbora:

1. povečanje vloge in pomena matičnih delovnih teles v zakonodajnem postopku
2. okrepitev vloge pravne in drugih strok
3. okrepitev vloge vlade le takrat, ko gre za intervencijske ukrepe, pri katerih je vsako odlaganje odločitev lahko usodno. V vseh drugih primerih naj se dosledneje uveljavi načelo o parlamentu kot lastniku zakonskega predloga v vseh fazah njegovega sprejemanja.
4. časovno omejiti trajanje razprav, prekinitev in preprečitev večkratnega ponavljanja prekinitev ter omejitev možnosti obstrukcije
5. Vladi in poslanskim skupinam vladnih strank preprečiti amandmiranje predlogov lastne vlade.
6. Ko bi se v delovnem telesu razpravljalo in odločalo o tem ali je zakon primerna osnova za drugo obravnavo, bi seja morala biti javna.
7. S poslovnikom zavezati predsednika vlade, da na vsake rednem zasedanju osebno odgovarja na poslanska vprašanja in pobude opozicijskih poslanskih skupin

8. V poslovnik vnesti omejitve, ki bodo preprečevale , da bi se preiskave predolgo vleklo, ali da bi bilo ustanovljenih preveč preiskovalnih komisij hkrati.
9. Večja vloga in pomen Državnega sveta
10. Vloga kolegija naj ostane enaka (Ribičič 1999, 102-109).

»Ne nazadnje pa učinkovito delo Državnega zbora ne pomeni veliko število sprejetih zakonov, ampak njihova kvaliteta, ki se kaže predvsem v tem, ali se z zakonom ustrezno rešuje vsebina, ki je predmet urejanja in ali so zagotovljeni pogoji za njegovo izvajanje in spremljanje« (Velišček 1999, 141). V zvezi s tem bom v posebnem poglavju predstavila tudi kakovost sprejete zakonodaje.

5.2 Zakonodajno delo in predpostavke njegove učinkovitosti

5.2.1 Načrtovanje zakonodajnega dela

Nov poslovnik prinaša kar nekaj novosti, ki vplivajo na načrtovanje zakonodajnega dela.

Indikatorji učinkovitosti načrtovanja zakonodajnega dela so:

- zmanjšanje števila točk in zmanjšanje števila točk prenesenih s seje na sejo
- zmanjšanje števila prekinitev sej in obstrukcij
- zmanjšanje števila izrednih sej

Prvi indikator: Zmanjšanje števila točk in zmanjšanje števila točk prenesenih s seje na sejo

Za učinkovito načrtovanje zakonodajnega dela so pomembni dobro sestavljeni dnevni redi, kar pomeni, da je število obravnavanih zadev oziroma število točk, določeno na način, ki temelji na realni propustnosti zakonodajnega postopka in ni načrtovano preobsežno. Z novim poslovnikom načrtovanje zakonodajnega dela bolj realno in v skladu z možnostmi Državnega zbora, kar se kaže v manjšem številu točk na dnevnih redih rednih in izrednih sej, število točk prenesenih s seje na sejo pa je tudi manjše.

Tabela 5.1: Število točk na dnevnih redih sej

MANDAT/SEJE	REDNE SEJE	IZREDNE SEJE	SKUPAJ
1992-1996	1331	190	1521
1996-2000	854	522	1376
2000-2004	1100	297	1397
2004-2008	1056	107	1163
2008 dalje	267	46	313

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Tabela 5.2: Povprečno št. točk na rednih sejah

MANDAT	ŠTEVILO TOČK	ŠT. REDNIH SEJ	POVPREČNO ŠTEVILO TOČK NA SEJO
1992-1996	1331	40	33,3
1996-2000	854	21	40,7
2000-2004	1100	38	28,9
2004-2008	1056	41	25,8
2008 dalje	267	12	22,3

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Tabela 5.3: Povprečno št. točk na izrednih sejah

MANDAT	ŠTEVILO TOČK	ŠT. IZREDNIH SEJ	POVPREČNO ŠTEVILO TOČK NA SEJO
1992-1996	190	53	3,5
1996-2000	522	55	9,5
2000-2004	297	51	5,8
2004-2008	107	40	2,7
2008 dalje	46	17	2,7

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Podatki v Tabelah 5.2 in 5.3 kažejo, da se je povprečno število točk na sejah zbora zmanjšalo, kar je lahko indikator boljšega načrtovanja dela Državnega zbora, kot tudi manjšega pritiska po zakonodajnem urejanju, saj sta dva velika projekta - modernizacija celotne zakonodaje ob prehodu v demokratičen sistem in prilagajanje zakonodaje EU-zaključena.

Dogovor o tem, koliko časa naj bi trajale posamezne točke dnevnega reda, je predstavljal pomemben korak najprej v smeri večje predvidljivosti dela zakonodajnega telesa in bolje planiranega dela. Pričakujem, da se je zmanjšalo število točk prenesenih s seje na sejo.

Tabela 5.4: Število točk prenesenih s seje na sejo

MANDAT/ ŠT. TOČK	REDNE SEJE	IZREDNE SEJE	SKUPAJ
1992-1996	ni podatka	ni podatka	ni podatka
1996-2000	36	58	94
2000-2004	87	20	107
2004-2008	9	0	9
2008 dalje	0	0	0

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Tabela 5.5: Povprečno število prenesenih točk na redno sejo

MANDAT/ ŠT. TOČK	ŠT. REDNE SEJE	ŠTEVILO PRENESENIH TOČK	POVPREČNO ŠTEVILO PRENESENIH TOČK
1996-2000	21	36	1,7
2000-2004	38	87	2,3
2004-2008	41	9	0,22
2008 dalje	12	0	0

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Tabela 5.6: Povprečno število prenesenih točk na izredno sejo

MANDAT	IZREDNE SEJE	ŠTEVILO PRENESENIH TOČK	POVPREČNO ŠTEVILO PRENESENIH TOČK
1996-2000	55	58	1,1
2000-2004	51	20	0,4
2004-2008	40	0	0
2008 dalje	17	0	0

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Podatki v zgornjih treh tabelah (glej Tabele 5.4, 5.5, 5.6) kažejo, da se je z uveljavitvijo novega poslovnika in natančnejšega načrtovanja sej Državnega zbora zmanjšalo število točk prenesenih s seje na sejo. To je zlasti izrazito vidno v četrtem mandatu in prvem letu petega mandata.

Drugi indikator: Zmanjšanje števila prekinitev sej in obstrukcij

Za analizo učinkovitosti Državnega zbora je, v okviru načrtovanja zakonodajnega dela, prav tako pomembno preučiti uporabo in mogočo zlorabo institutov, kot so prekinitve sej, obstrukcije in replike. Ti instituti neposredno ne vplivajo na načrtovanje zakonodajnega dela, vendar pa lahko negativno vplivajo na tekoče delo Državnega zbora in rušijo vnaprej določen program dela in dnevne rede sej ter s tem tudi učinkovitost dela Državnega zbora.

Tabela 5.7: Prekinitve sej in obstrukcije

ŠTEVILO PREKINITEV SEJ/MANDAT	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Na zahtevo poslanskih skupin	146	200	113	59
Zaradi pridobitve mnenja	23	Ni podatka	13	11
Zaradi nesodelovanja vlade	7	Ni podatka	/	24
Zaradi nesklepčnosti	Ni podatka	Ni podatka	140	29
Drugo	Ni podatka	Ni podatka	56	73
Skupaj prekinitve	258	Ni podatka	322	196
Obstrukcije	Ni podatka	6	111	100

ŠTEVILO PREKINITEV SEJ/MANDAT	2008 dalje
Na zahtevo poslanskih skupin	25
Zaradi pridobitve mnenja	13
Zaradi nesodelovanja vlade	8
Zaradi nesklepčnosti	15
Drugo	83
Skupaj prekinitve	144
Obstrukcije	15

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Nov poslovnik postavlja bistveno strožje pogoje prekinitve seje v primeru, ko to zahteva posamezna poslanska skupina, saj lahko zahteva takšno prekinitev samo enkrat pri posamezni točki dnevnega reda, prekinitev pa sme trajati največ 45 minut. V prvem mandatnem obdobju je bilo 146 prekinitev na zahtevo poslanskih skupin, v drugem mandatu pa kar 200, kar je največje število v primerjavi z ostalimi obdobji. V mandatnem obdobju 2000-2004 je bilo prekinitev sej na zahtevo poslanskih skupin 113, kar je v primerjavi z mandatom 1996-2000, skoraj za polovico manj (200 prekinitev

sej). Učinki poslovnika so jasno vidni v četrtem mandatnem obdobju, ko je bilo tovrstnih prekinitev le 59, v prvem letu (15.10.2008-31.12.2009) petega mandatnega obdobja je bilo 25 prekinitev sej na zahtevo poslanskih skupin (glej Tabelo 5.7).

Nasprotno pa se je število obstrukcij v tretjem in četrtem mandatnem obdobju v primerjavi z mandatom 1996-2000 bistveno povečalo. Po obstrukciji so poslanci v celotnem mandatu 2000-2004 posegli 111-krat, v mandatu 2004-2008 pa le nekoliko manj, 100-krat, medtem ko je bilo v mandatu 1996-2000 le 6 obstrukcij. V prvem letu (15.10.2008-31.12.2009) petega mandatnega obdobja je bilo 15 obstrukcij (glej Tabelo 5.7).

Razlogi za obstrukcije so bili predvsem:

- Nestrinjanje s postopkom
- Nestrinjanje s sklepi
- Zaradi neizpolnitve zahtev določenih poslanskih skupin
- Zaradi prekratkega časa za pripravo na sejo zaradi nočnih sej
- Zaradi kršitev poslovnika po mnenju poslanske skupine, ki je obstruirala.

(DZ RS 2004, 28)

Po uveljavitvi novega poslovnika se je zmanjšalo število prekinitev sej zaradi nesklepčnosti. Prekinitev sej zaradi nesklepčnosti je bilo v mandatnem obdobju 2004-2008 le 29, kar je veliko manj kot v mandatnem obdobju 2000-2004, ko jih je bilo kar 140. V prvem letu (15.10.2008-31.12.2009) petega mandatnega obdobja je bilo 15 prekinitev sej zaradi nesklepčnosti (glej Tabelo 5.7).

Tretji indikator: Zmanjšanje števila izrednih sej

Državnemu zboru v preteklosti ni uspelo organizirati pomembnega dela svoje zakonodajne dejavnosti v okviru rednih sej. V preteklih mandatnih obdobjih je bilo število izrednih sej večje od števila rednih sej, v zadnjem mandatnem obdobju 2004-2008 se je stanje nekoliko izboljšalo, saj je bilo rednih sej več kot izrednih. Tudi absolutno število izrednih sej se zmanjšuje, s približno 50 na 40 (glej Tabelo 5.8). Nov poslovnik namreč prinaša strožje omejitve glede sklicevanja izrednih sej, pri čemer omejuje predvsem vlado, poleg tega pa se je zmanjšalo tudi število zakonov sprejetih po

hitrem/nujnem postopku, zaradi česar se je zmanjšala potreba po sklicu izrednih sej. Slabši podatki so za prvo leto (15.10.2008-31.12.2009) petega mandatnega obdobja, saj je bilo kar 17 izrednih sej in samo 12 rednih (glej Tabelo 5.8). Konec septembra 2010 je bilo od 51 sej petega mandata kar 29 izrednih, le 22 pa rednih (DZ RS 2010c).

Tabela 5.8: Število rednih in izrednih sej

MANDAT/ ŠT. SEJ	REDNE	IZREDNE	SKUPAJ
1992-1996	40	53	93
1996-2000	21	55	76
2000-2004	38	51	89
2004-2008	41	40	81
2008 dalje	12	17	29

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

5.2.2 Zakonodajni postopek: Racionalnost, ekonomičnost in demokratičnost zakonodajnega postopka

Iz notranje urejenosti zakonodajnega postopka mora biti vseskozi razpoznaven njegov osnovni smisel-čim bolj racionalno in ekonomično, hkrati pa čim bolj demokratično priti do kvalitetnih odločitev. Samo tako organiziran in urejen postopek lahko prispeva h predvidljivosti odločanja in kvaliteti zakonodajnega out-puta, hkrati pa zagotavlja potrebno fleksibilnost, saj morajo zlasti novi parlamenti izredno hitro reagirati na zahteve okolja (Zajc 1999, 19). Kljub relativno dobri določenosti postopka obstaja v novih demokratičnih parlamentih precejšen razkorak med prakso in formalnimi poslovniškimi pravili. V praksi niso redki primeri konfliktov glede razlage poslovnika. Pravila, ki naj bi zagotavljala resnično demokratično sprejemanje zakonov, niso v skladu z ekonomičnostjo postopka. Določbe, ki zagotavljajo poglobljeno obravnavo v treh zaporednih branjih, so pogosto v nasprotju z načelom racionalnosti postopka (Zajc 1999, 18).

5.2.2.1 Racionalnost in ekonomičnost zakonodajnega postopka

Na začetku tega poglavja, bom še enkrat na kratko opredelila kaj načeli racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka zahtevata oziroma določata.

Načelo racionalnosti zahteva:

- smotrno razporeditev dela v daljšem obdobju
- smotrno delitev dela med parlament in specializirana delovna telesa
- smotrno povezanost posameznih faz zakonodajnega postopka brez nepotrebnih ponavljanj in osredotočenost na eno izmed več branj (Zajc 1999, 19).

Načelo ekonomičnosti določa:

- roke, ki niso predolgi, v katerih je treba opraviti določena opravila
- racionalno porazdelitev časa, ki je potreben za obravnavo
- možnost skrajšanja rokov v posameznih fazah, prav tako pa lahko Državni zbor uporabi različne skrajšane postopke.

V nadaljevanju bom opredelila indikatorje racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka, ki mi bodo v pomoč pri potrditvi ali ovržbi prve hipoteze.

Indikatorji racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka so:

- zmanjšanje števila nujnih postopkov,
- povečanje števila rednih in skrajšanih zakonodajnih postopkov
- skrajšanje časa trajanja sej
- osredotočenost na eno fazo in povečanje števila amandmajev v tej fazi
- trajanje plenarnih sej ter trajanje sej delovnih teles

Nadalje se seveda zastavlja vprašanje, katere so tiste spremembe v novem poslovniku, zaradi katerih je zakonodajni postopek bolj racionalen in ekonomičen.

V preteklosti je Državni zbor tako kot drugi novi parlamenti imel težave pri načrtovanju zakonodajnega dela, ki je bilo nerealno in preveč optimistično, poleg tega pa je bilo v poslovnikih opredeljeno slabo in le na splošno. Pri tem pa je treba poudariti, da glavni razlog za slabo načrtovanje ni bil samo na strani Državnega zbora, ampak predvsem v pomanjkljivih zakonodajnih načrtih in programih vlad, ki so prevzele velik delež zakonodajne pobude.

Nov poslovnik določa tudi drugačno delitev dela med parlament in delovna telesa, ki so dobila večje pristojnosti in s tem tudi večjo odgovornost. Spremembe prinaša poslovnik predvsem v drugi obravnavi, saj se vsebinska razprava opravi najprej v matičnem delovnem telesu in šele nato na seji Državnega zbora, kar naj bi razbremenilo Državni zbor. S tem se Državni zbor načeloma izogne prekinitvam obravnav določene točke dnevnega reda med sejo zbora. Poleg tega v prvi obravnavi delovna telesa sploh še niso prisotna, v tretji obravnavi pa je matično delovno telo vključeno le ob morebitni neusklajenosti predloga zakona. Zakonodajno delo je tako skoncentrirano predvsem v drugi fazi. Delovna telesa tudi ne vstopajo v obravnavo v vsaki fazi zakonodajnega postopka, kar omogoča smotrno povezanost posameznih faz zakonodajnega postopka brez nepotrebnih ponavljanj. Nov poslovnik skrajšuje tudi nekatere roke. Predlog zakona se npr. posreduje vsem poslancem takoj po vložitvi, s čimer se začne zakonodajni postopek. Po starem poslovniku je bilo potrebno predlog zakona poslati

poslancem najmanj 30 dni pred dnem, določenim za sejo zbora, na kateri bo predlog zakona obravnavan. K hitrejšemu zakonodajnemu postopku prispeva tudi določba, da se predhodna obravnava opravi le v delovnem telesu in opustitev obvezne prve obravnave (opravi se samo, če jo zahteva najmanj 10 poslancev (PODZ1, 122. člen)). Tretjo obravnavo je mogoče opraviti na isti seji, če je bilo na predlog zakona v drugi obravnavi podanih manj kot desetina amandmajev (PODZ1, 138. člen), če k predlogu zakona ni sprejet noben amandma, pa se lahko preide celo na glasovanje o zakonu. Čas za posamezno zasedanje DZ-ja, čas obravnave posameznih točk dnevnega reda, prav tako pa tudi čas trajanja razprav poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev seje, je vnaprej določen, kar omogoča bolj racionalnejšo porabo časa.

Do vlaganja zakonov po nujnem postopku je sedaj upravičena le vlada, prej je bil to predlagatelj zakona. Po novem poslovniku kolegij odloči na predlog predlagatelja, da se predlog zakona obravnava v skrajšanem postopku, s čimer poenostavlja predlaganje skrajšanega postopka. Nov poslovnik tudi ne daje več možnosti, da se druga in tretja obravnava na predlog vsakega poslanca opravita po rednem postopku.

Vse to je prispevalo k boljši ekonomičnosti in racionalnosti rednega zakonodajnega postopka. Pričakujem, da se je uporaba nujnega postopka zmanjšala, povečala pa uporaba rednega in skrajšanega zakonodajnega postopka, prav tako pa pričakujem tudi, da se je čas trajanja sej Državnega zbora skrajšal. Glede na pomembnejšo vlogo delovnih teles v zakonodajnem postopku predvidevam, da se je čas trajanja sej delovnih teles povečal nasproti času trajanja sej Državnega zbora. Ker je obravnava predloga zakona, glede na spremembe, ki jih določa nov poslovnik, osredotočena predvsem na drugo fazo, se je število predlaganih in sprejetih amandmajev v tej fazi verjetno povečalo.

Prvi in drugi indikator: Zmanjšanje števila nujnih postopkov in povečanje števila rednih ter skrajšanih postopkov

Ker nov poslovnik prinaša spremembe glede zakonodajnega postopka, ki prispevajo k skrajševanju samega rednega zakonodajnega postopka, kot npr. opustitev obvezne prve obravnave, tretjo obravnavo pa je mogoče opraviti na isti seji, če je na predlog zakona v drugi obravnavi podanih manj kot desetina amandmajev, pričakujem, da se je zmanjšalo število nujnih postopkov. Poleg tega je z novim poslovnikom do predloga obravnave zakona po nujnem postopku upravičena le vlada, kar naj bi še dodatno prispevalo k zmanjšanju števila nujnih postopkov in povečanju števila rednih postopkov.

Ker nov poslovnik poenostavlja predlaganje obravnave zakona po skrajšanem postopku in ker ne omogoča več, da se na predlog vsakega poslanca druga in tretja obravnava opravita po rednem postopku, pričakujem, da se je število skrajšanih postopkov povečalo.

Tabela 5.9: Število sprejetih zakonov* glede na vrsto zakonodajnega postopka po mandatih

SPREJETI ZAKONI/MANDAT	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Redni postopek	151 (40 %)	101 (30 %)	148 (34 %)	209 (45 %)
Nujni (hitri) postopek	182 (48 %)	172 (50 %)	188 (43 %)	106 (23 %)
Skrajšani postopek	42 (11 %)	68 (20 %)	100 (23 %)	152 (32 %)
Skupaj	375	341	436	467

SPREJETI ZAKONI/MANDAT	2008 dalje
Redni postopek	33 (27 %)
Nujni (hitri) postopek	37 (31 %)
Skrajšani postopek	51 (42 %)
Skupaj	121

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

* Sprejeti zakoni so zakoni in zakoni o spremembah in dopolnitvah, ne pa tudi ratifikacije (Po poslovniku se ratifikacija mednarodne pogodbe opravi v skladu z določbami poslovnika, ki veljajo za nujni postopek. (169. člen)) in ustavni zakoni (za sprejem velja poseben postopek)

Podatki v Tabeli 5.9 kažejo, da se število zakonov sprejetih po rednem zakonodajnem postopku in skrajšanem postopku povečuje, število zakonov sprejetih po hitrem/ nujnem postopku pa zmanjšuje, kar kaže na racionalnost in ekonomičnost zakonodajnega postopka.

Vendar pa se zastavlja vprašanje, ali povečano število skrajšanih postopkov pomeni, da se dejansko sploh nič ni spremenilo in da se sedaj zlorablja skrajšani postopek, ki je postopkovno, ne pa tudi vsebinsko enak nujnemu postopku, saj naj bi se uporabljal za manj pomembne zadeve. V prihodnje bi bila potrebna večja previdnost pri določanju zadev kot manj pomembnih. Po drugi strani pa se je število skrajšanih postopkov povečalo zaradi harmonizacije naše zakonodaje z evropsko zakonodajo. Kljub temu je pomemben podatek, da je število zakonov v četrtem mandatu, sprejetih po rednem zakonodajnem postopku, najvišje doslej, in da je število zakonov sprejetih po nujnem postopku najnižje doslej. V prvem letu petega mandatnega obdobja pa je bilo najmanj zakonov sprejetih po rednem zakonodajnem postopku in največ s skrajšanim.

Tretji indikator: Skrajšanje časa trajanja sej Državnega zbora

Tabela 5.10: Trajanje sej

MANDAT	1992-1996			1996-2000			2000-2004		
Seja	R	I	SK	R	I	SK	R	I	SK
Št. sej	40	53	93	21	55	76	38	51	89
Trajanje v urah	2105,7	555,8	2661,4	944,6	791,6	1736,2	1122,7	473,5	1596,4
Porabljen čas na sejo v urah	52,6	10,5	28,6	45	14,4	22,8	29,5	9,3	17,93
Poraba časa	Ni podatka	ni podatka	Ni podatka	ni podatka	Ni podatka	Ni podatka	65%	73%	67%
MANDAT	2004-2008			2008 dalje					
Seja	R	I	SK	R	I	SK			
Št. sej	41	40	81	12	17	29			
Trajanje v urah	1603,5	366,5	1970	490	117,5	607,5			
Porabljen čas na sejo v urah	39,1	9,2	24,3	40,8	6,9	21			
Poraba* časa	61%	63%	61%	57%	61%	58%			

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

**Poraba časa - pomeni delež dejansko porabljenega časa glede na prijavljen čas trajanja predstavitve oziroma razprave.*

Indikator »skrajšanje časa trajanja sej« je lahko metodološko vprašljiv, saj bi morala podrobno razdelati vsebino dela Državnega zbora v posameznem mandatnem obdobju, da bi lahko ugotovila ali je bil čas za obravnavo predlogov zakonov na sejah porabljen racionalno. Pa vendar bi bilo glede na zgoraj naštete postavke (da se vsebinska razprava opravi najprej v matičnem delovnem telesu; da se predhodna obravnava opravi le v delovnem telesu in opustitev obvezne prve obravnave; čas obravnave posameznih točk dnevnega reda, prav tako pa tudi čas trajanja razprav poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev seje, je vnaprej določen) pričakovati, da se bo čas trajanja sej skrajšal. Tega pa statistični podatki ne potrjujejo. Svetla izjema je tretji mandat v

katerem je bil sprejet nov poslovnik, kar kaže na njegov takojšnji učinek. V četrtem mandatu pa je porabljen čas na sejo v urah daljši v primerjavi z drugim in tretjim mandatom, v prvem letu (15.10.2008-31.12.2009) petega mandata pa je zopet nekoliko krajši (glej Tabelo 5.10).

V prihodnje bo treba nameniti večjo pozornost realnejšemu napovedovanju časa za razpravo, saj je bil izrabljen le v 67% (Velišček v DZ RS 2004, 118) v tretjem mandatu, 61% v četrtem mandatu, v prvem letu petega mandata pa samo v 58% (glej Tabelo 5.10).

Četrty indikator: Osredotočenost na eno fazo in povečanje števila amandmajev v tej fazi

Načelo racionalnosti zahteva, kot sem zapisala že zgoraj, tudi osredotočenost na eno izmed več branj. Nov poslovnik se osredotoča predvsem na drugo fazo zakonodajnega postopka, zato pričakujem, da se je delež predlaganih in sprejetih amandmajev v tej fazi povečal in hkrati zmanjšal v drugih fazah.

Tabela 5.11: Število amandmajev k predlogom zakonov po fazi rednega zakonodajnega postopka-star poslovnik (2000-2002)

Amandmaji/ Obravnave	Predlagani amandmaji	Sprejeti amandmaji
1. obravnava	4 (2 %)	27 (2 %)
2. obravnava	2018 (70 %)	1103 (65 %)
3. obravnava	796 (28 %)	563 (33 %)
SKUPAJ	2856	1693

Vir: (DZ RS 2004)

Tabela 5.12: Število amandmajev k predlogom zakonov po fazi rednega zakonodajnega postopka-nov poslovnik (2002-2004)

Amandmaji/ Obravnave	Predlagani amandmaji	Sprejeti amandmaji
1. obravnava	0 (0 %)	0 (0 %)
2. obravnava*	4590 (95 %)	2455 (95 %)
3. obravnava**	221 (5 %)	124 (5 %)
SKUPAJ	4811	2579

Vir: (DZ RS 2004)

* Za lažjo primerjavo s podatki iz obdobja pred sprejetjem novega poslovnika, sem seštelala število amandmajev obravnave v matičnem delovnem telesu in obravnave v Državnem zboru

** Za lažjo primerjavo s podatki iz obdobja pred sprejetjem novega poslovnika, sem seštelala število amandmajev obravnave v Državnem zboru in uskladitvene amandmaje

Iz statističnih podatkov Tabel 5.11 in 5.12 lahko razberemo, da se je število predlaganih in sprejetih amandmajev s sprejetjem novega poslovnika v drugi obravnavi zakonodajnega postopka povečalo s približno 70% na 95% in se hkrati zmanjšalo v tretji obravnavi, medtem ko jih v prvi obravnavi sploh ni več. To kaže na

osredotočenost zakonodajnega dela predvsem na drugo obravnavo, kar kaže tudi na upoštevanje načela racionalnosti zakonodajnega postopka.

Tudi Tabeli 5.13 in 5.14, ki prikazujeta projekcijo daljšega časovnega obdobja vseh štirih mandatov, kažeta enak rezultat.

Tabela 5.13: Število predlaganih amandmajev po fazi rednega zakonodajnega postopka in po posameznem mandatnem obdobju

POSTOPEK/MANDAT	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
1. obravnava	Ni podatka	500 (7 %)	42 (1 %)	0
2. obravnava	6349 (66 %)	5142 (70 %)	6608 (86 %)	6799 (97 %)
3. obravnava	3294 (34 %)	1679 (23 %)	1017 (13 %)	219 (3 %)
Skupaj	9643	7321	7667	7018
POSTOPEK/MANDAT	2008 dalje			
1. obravnava	0			
2. obravnava	636 (97 %)			
3. obravnava	18 (3 %)			
Skupaj	654			

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Tabela 5.14: Število sprejetih amandmajev po fazi rednega zakonodajnega postopka in po posameznem mandatnem obdobju

POSTOPEK/MANDAT	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
1. obravnava	Ni podatka	228 (5 %)	27 (1 %)	0
2. obravnava	4078 (66 %)	3210 (71 %)	3558 (83 %)	4442 (97 %)
3. obravnava	2109 (34 %)	1064 (24 %)	687 (16 %)	128 (3 %)
Skupaj	6187	4502	4272	4570
POSTOPEK/MANDAT	2008 dalje			
1. obravnava	0			
2. obravnava	473 (98 %)			
3. obravnava	8 (2 %)			
Skupaj	481			

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Peti indikator: Primerjava trajanja sej delovnih teles s trajanjem sej Državnega zbora

Tabela 5.15: Primerjava trajanja sej Državnega zbora in delovnih teles po mandatnih obdobjih

MANDAT/ SEJ	TRAJANJE	Trajanje sej Državnega zbora v urah	Trajanje sej delovnih teles v urah	Skupaj
1992-1996		2661 (38 %)	4355 (62 %)	7016
1996-2000		1736 (33 %)	3169 (67 %)	4905
2000-2004		1596 (37 %)	2713 (63 %)	4309
2004-2008		1970 (38 %)	3181 (62 %)	5151
2008 dalje		607,5 (36%)	1045,5 (63%)	1653

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Statistični podatki (glej Tabela 5.15) ne kažejo, da bi se čas trajanja sej delovnih teles, s spremenjeno vlogo in večjo odgovornostjo delovnih teles (v drugi fazi obravnave predloga zakona prevzamejo del vsebinske razprave), podaljšal v primerjavi s časom trajanja sej Državnega zbora, kar je lahko posledica tega, da se je vloga delovnih teles v prvi in tretji fazi zmanjšala in to lahko vpliva na končni statistični prikaz. Morda bi bilo bolje primerjati čas trajanja seje matičnega delovnega telesa s trajanjem seje Državnega zbora v drugi obravnavi, vendar o tem ni zbranih statističnih podatkov.

5.2.2.2 Demokratičnost zakonodajnega postopka

Indikatorji demokratičnosti zakonodajnega postopka:

- vsak akter naj bi imel načeloma enake možnosti vlaganja predlogov zakonov,
- sodelovanja v razpravi,
- enake možnosti dopolnjevanja zakonov in
- izražanja podpore ali nasprotovanja predlogom pri glasovanju.

Najprej si bomo ogledali, kako poslovnik ureja zgoraj našteje postavke. Kar nekaj sem o tem napisala že v prejšnjih poglavjih, vendar bom zaradi boljšega razumevanja prikazanih tabel in rezultatov na kratko še enkrat obnovila, kaj določata oba poslovnika.

Prvi indikator: Enake možnosti vlaganja predlogov zakonov

Oba poslovnika določata, da naj bi imel vsak poslanec, poleg vlade, državnega sveta in 5.000 volivcev, možnost predlaganja zakonov.

Tabela 5.16: Predlagani in sprejeti zakoni (brez ratifikacij in ustavnih zakonov) ter glede na predlagatelja po mandatnih obdobjih

PREDLAGATELJ	1992-1996		1996-2000		2000-2004	
	Predlagani	Sprejeti	Predlagani	Sprejeti	Predlagani	Sprejeti
Poslanci	233 (36%)	79 (21%)	232 (43%)	59 (17%)	97 (27%)	37 (9%)
Vlada	401 (63%)	295 (79%)	296 (55%)	280 (82%)	255 (72%)	395 (91%)
Državni svet	8 (1%)	1 (0%)	10 (2%)	2 (1%)	3 (1%)	/
Volivci	/	/	/	/	/	/
SKUPAJ	642	375	538	341	355	432
PREDLAGATELJ	2004-2008		2008 dalje			
	Predlagani	Sprejeti	Predlagani	Sprejeti		
Poslanci	125 (18%)	18 (4%)	67 (28%)	11 (9%)		
Vlada	544 (79%)	448 (96%)	171 (71%)	108 (89%)		
Državni svet	13 (2%)	/	2 (1%)	2 (2%)		
Volivci	2 (0%)	1 (0%)	/	/		
SKUPAJ	684	467	240	121		

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Statistični podatki v Tabeli 5.16 kažejo, da je glavni zakonodajni pobudnik vlada, veliko manjše število predlogov zakonov vlagajo poslanci, sledijo državni svet in volivci. Število predlaganih zakonov s strani vlade se veča, število zakonov predlaganih s strani poslancev pa se manjša. Število sprejetih zakonov, ki jih je predlagala vlada, se prav tako povečuje, v prvem mandatu je to število predstavljalo 79% vseh zakonskih predlogov, v četrtem mandatnem obdobju pa kar 96% vseh zakonskih predlogov (za primerjavo: v poljskem Sejmu je vlada v četrtem mandatu (2001-2005) predlagala 64% vseh zakonov, sprejetih pa je bilo 75% zakonov predlaganih s strani vlade; v madžarskem parlamentu je vlada v tretjem mandatu (1998-2002) predlagala 52% vseh zakonov, sprejetih pa je bilo 86% zakonov predlaganih s strani vlade (Olson in Norton 2008, 170)). Število sprejetih zakonov, ki so jih predlagali poslanci, se zmanjšuje, v prvem mandatu je to število predstavljalo 21% vseh zakonskih predlogov, v četrtem mandatnem obdobju pa samo 4% vseh zakonskih predlogov. Razlog za takšno stanje je ta, da so poslanski predlogi pogosto slabše kvalitete in bolj izraz posebnih, posamičnih interesov ožjih slojev ter skupin (Igličar 1997, 118). Določba novega poslovnika tudi določa, da predlog zakona, ki ga je posredovala vlada, pa ni bil posredovan kot prvi, Državni zbor, ne glede na vrstni red posredovanja, obravnava po vrstnem redu kot drugega, s čimer naj bi se predvsem izognili temu, da bi predvsem poslanci iz opozicije prehiteli vladne predloge, kar se je dogajalo v preteklosti, ko je še veljalo načelo prednostnega reda po starem poslovniku. Vlada je tako dejansko prevzela zakonodajno iniciativo, vendar težko rečemo, da zaradi prej omenjene določbe, ampak predvsem zaradi dejstva, da ima vlada najboljši pregled nad stanjem na posameznih področjih (Zajc 2009, 42), saj ima prav vlada v svojih ministrstvih in službah ustrezne strokovne potencialne za izdelavo zakonskih projektov (Igličar 1997, 118). Razlog povečanja vpliva vlade v fazi predlaganja zakonov je v glavnem zahtevnost in celovitost sodobne zakonodaje, ki zahteva ne le politično ustvarjalnost, ampak tudi pravno izobraženost, poleg tega pa še ekonomsko, politološko in drugo znanje. V primerjavi z vlado imajo poslanci na razpolago neprimerno manjše tehnične in strokovne vire (Zajc 2000a, 158).

Drugi indikator: Sodelovanje v razpravi

Vsak poslanec in poslanska skupina naj bi imela tudi enake možnosti sodelovanja v razpravi. Čas trajanja razprav poslancev in poslanskih skupin je z novim poslovníkom omejen (po starem poslovníku čas razprave ni bil omejen). Za enako možnost

sodelovanja v razpravi je pomembna tudi določba poslovnika, da mora predsedujoči določiti vrstni red razpravljavcev tako, da pridejo do besede poslanci iz vseh poslanskih skupin. Vprašanje je ali se je z omejevanjem časa razprave zmanjšala tudi demokratičnost zakonodajnega postopka.

Tabela 5.17: Število nastopov posameznih akterjev po posameznem mandatnem obdobju

MANDATNO OBDOBJE/ ŠTEVILO NASTOPOV	1992-1996		1996-2000		2000-2004	
	redne seje	Izredne seje	redne seje	Izredne seje	redne seje	Izredne seje
Zainteresirano delovno telo/ Sekretariat za zakonodajo/Zakonodajno pravna služba	119	16	4	17	1046	41
Matično delovno telo	752	207	428	232	442	140
Poslanske skupine	674	20	1158(9%)	800	2597(15%)	925
Vlada			2193	1364	3024	739
Poslanci			9360 (70%)	7821	10044 (58%)	4281
Državni svet	526	102	14	17	10	4
Drugo			210	161	46	34
Skupaj	2071	345	23570	10412	17209	6164
MANDATNO OBDOBJE/ ŠTEVILO NASTOPOV	2004-2008		2008 dalje			
	redne seje	Izredne seje	redne seje	Izredne seje		
Zainteresirano delovno telo/ Sekretariat za zakonodajo/Zakonodajno pravna služba	14	1	0	2		
Matično delovno telo	650	88	157	43		
Poslanske skupine	5114(22%)	909	1574 (22%)	344		
Vlada	3169	366	1030	121		
Poslanci	14501 (62%)	3710	4124 (58%)	935		
Državni svet	28	12	5	1		
Drugo	94	19	161	39		
Skupaj	23570	5105	7051	1485		

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Nov poslovnik prinaša spremembe zakonodajnega postopka, ki prispevajo k temu, da je postopek bolj racionalen in ekonomičen, bolj hiter in tudi krajši. Iz opozicijskih vrst pa je slišati očitke, da se parlament spreminja v "glasovalni stroj" ter da je novi poslovnik omejil demokratično razpravo (Finance 2003). Parlamentarna dvorana naj bi tako, iz arene, kjer se soočajo različna mnenja in konfliktni interesi, postala učinkovito glasovalno telo (Trampuš 2000).

Število nastopov posameznih poslancev se res nekoliko zmanjšuje, vendar pa se povečuje število nastopov v imenu poslanskih skupin, tako da težko govorimo o omejevanju razprave.

Tudi skupno število nastopov se vsako leto povečuje, predvsem je to vidno v četrtem mandatnem obdobju (glej Tabelo 5.17).

Poslovnik pa ne omejuje razprave samo časovno, ampak omejuje tudi institut replike. Vsak razpravljavec ima pravico do replike, če meni, da je bila njegova razprava napačno razumljena ali napačno interpretirana.

Tabela 5.18: Redne seje

2000-2004	Št. razprav	Št. replik	V imenu PS	Proceduralno	Skupaj
Koalicija	3404	513	1011	140	5068
Opozicija	5457	765	1824	287	8333

2004-2008	Št. razprav	Št. replik	V imenu PS	Proceduralno	Skupaj
Koalicija	4476	190	2638	129	7433
Opozicija	7186	397	2727	566	10876

Vir: (DZ RS 2004; DZ RS 2008)

Tabela 5.19: Izredne seje

2000-2004	Št. razprav	Št. replik	V imenu PS	Proceduralno	Skupaj
Koalicija	1260	163	324	79	1826
Opozicija	2013	259	574	135	2981

2004-2008	Št. razprav	Št. replik	V imenu PS	Proceduralno	Skupaj
Koalicija	1267	53	448	52	1820
Opozicija	1717	124	527	161	2529

Vir: (DZ RS 2004; DZ RS 2008)

Nov poslovnik spreminja pomen replike, ki naj ne bi bila več diskusija, ampak le odgovor na napačno interpretacijo (Trampuš 2000). Prav tako je zelo omejena možnost replike na repliko. S tem naj bi se dosegla racionalizacija razprave. Opozicija pa opozarja, da je zaradi omejevanj instituta replike le-ta gotovo izgubila legalno obliko aktivne obstrukcije (Zavlačevanje parlamentarne procedure z neskončnim govorjenjem.). Učinkovitost parlamentarne razprave ne sme omejevati možnosti diskusije, soočanja in argumentiranja drugačnih stališč. Za prekinitev brezplodne razprave bi lahko uporabili, namesto restriktivnega zmanjševanja replik, drugačna orodja. V ameriškem senatu se tako zadnjih 25 let brezplodna razprava prekine, če so za prekinitev tri petine poslancev (Trampuš 2000).

Če primerjamo tretje in četrto mandatno obdobje, lahko vidimo, da se je število replik zmanjšalo za več kot polovico (glej Tabeli 5.18 in 5.19). Za prvo in drugo mandatno obdobje pa ni statističnih podatkov. V prvem letu petega mandatnega obdobja so poslanci vložili 180 replik (DZ RS 2009, 63).

Tretji indikator: Enake možnosti dopolnjevanja zakonov

Prenovljeni zakonodajni postopek je osredotočen predvsem na drugo branje saj se takrat vlaga največje število amandmajev. Kar se tiče demokratičnosti zakonodajnega postopka je pomembna predvsem določba novega poslovnika, ki določa da, amandmaje k predlogu zakona v drugi obravnavi lahko vložijo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo in delovno telo, ki je pristojno za vprašanja javnih financ ter vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Po starem poslovniku je vlada lahko predlagala amandmaje tudi v primeru, ko je bila predlagateljica zakona. Ta določba onemogoča možnost vlaganja amandmajev vlade na svoje lastne predloge zakonov in zagotavlja večjo kvaliteto vloženih predlogov zakonov ter tudi bolj demokratičen zakonodajni postopek. Ta določba je tudi omogočila, da je Državni zbor postal »lastnik« zakonodajnega predloga. To je pomembno predvsem zaradi dejstva, da je vlada daleč največji zakonodajni pobudnik. Število predlaganih amandmajev s strani vlade, se je kot vidimo v Tabeli 5.20, v zadnjem mandatu drastično zmanjšalo, enako velja za prvo leto petega mandatnega obdobja.

Tabela 5.20: Predlagani amandmaji k zakonom po mandatnem obdobju in predlagateljih, prikazano tudi v odstotkih

PREDLAGATELJ/MANDAT	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Delovno telo	2220 (16 %)	3200 (29 %)	3865 (31 %)	2804 (29 %)
Poslanci	8940 (64 %)	4431 (40 %)	5930 (48 %)	6737 (69 %)
Vlada	2728 (20 %)	3387 (31 %)	2582 (21 %)	250 (3%)
Skupaj	13888	11018	12377	9791
PREDLAGATELJ/MANDAT	2008 dalje			
Delovno telo	356 (24 %)			
Poslanci	1083 (73 %)			
Vlada	47 (3 %)			
Skupaj	1486			

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Četrty indikator: Izražanje podpore ali nasprotovanja predlogom pri glasovanju

Glasovalni postopek je zelo pomemben za stabilnost zakonodajnega postopka, saj prispeva k predvidljivosti končnih odločitev. Ločimo eliminacijski in zaporedni postopek glasovanja. Slednji je bolj značilen za evropske parlamente, tudi za Državni zbor. V nasprotju z eliminacijskim postopkom, v katerem se alternative lahko postavljajo poljudno, pa zaporedni postopek poteka tako, da se alternative razvrstijo po vrsti v skladu z določeno logiko, na primer od najbolj nesprejemljive k najbolj sprejemljivi. Nato se ugotovi ali večina podpira prvo alternativo ali ne. Z vidika stroškov sprejetja neke odločitve je zaporedni postopek, ki predpostavlja niz zaporednih glasovanj o predlogih, sprejemljivejši, saj zagotavlja večjo hitrost in preprostost glasovanja (Zajc 2009, 105).

Poslanci imajo pravico do glasovanja o zakonskih predlogih oziroma je hkrati to tudi njihova dolžnost. Na izide glasovanja je mogoče vplivati na več načinov, med drugim že s strateškim manevriranjem pri določanju dnevnega reda. Zelo pomembno je, ali je v tem trenutku na seji zadostna večina vseh poslancev, saj lahko ob precejšni izenačenosti moči koalicije in opozicije prisotnost ali odsotnost nekaj poslancev pomembno vpliva na izid (Zajc 2009, 105-106).

Z novim poslovníkom se o predlogu zakona glasuje že v Matičnem delovnem telesu. Na plenumu poslanci glasujejo o posameznih amandmajih, vendar le k tistim členom h katerim so bili že v obravnavi v Matičnem delovnem telesu sprejeti amandmaji. Po starem poslovníku so poslanci glasovali o posameznem členu predloga zakona, na koncu pa še o naslovu zakona (PODZ, 188. člen). Prav tako so glasovali o vsakem amandmaju k predlogu zakona posebej (PODZ, 192. člen).

Zakon je na koncu sprejet z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z Ustavo ali zakoni predpisana drugačna večina (PODZ, 84. člen).

Iz navedenega lahko ugotovim, da spremembe poslovníka, ki sem jih navedla glede glasovalnega postopka, bistveno ne vplivajo na demokratičnost zakonodajnega postopka.

5.2.3 *Delitev dela med plenum in delovna telesa ter vloga delovnih teles*

Prvi indikator: Količnik obremenjenosti poslancev v delovnih telesih

Kot sem že poudarila v poglavju »Delovna telesa in spremembe, ki jih prinaša nov poslovnik« je bilo v preteklih mandatnih obdobjih število delovnih teles in njihovih članov preveliko glede na število poslancev v Državnem zboru. To je bilo problematično predvsem s tega vidika, da so bili poslanci, s tem ko so bili člani več teles, preobremenjeni, to pa je seveda vplivalo na učinkovitost delovnih teles in s tem na učinkovitost Državnega zbora. Nov poslovnik neposredno ne vpliva na to dejstvo, posredno pa vpliva z določbo, da sme sočasno zasedati največ dvojice delovnih teles, s čimer bi se izognili predvsem nesklepčnosti.

Tabela 5.21: Količnik obremenjenosti poslancev v delovnih telesih

MANDATNO OBDOBJE	Število delovnih teles	Število vseh članov	Količnik obremenjenosti poslancev
1992-1996	24	375	4,2
1996-2000	26	379	4,2
2000-2004	20	309	3,4
2004-2008	23	289	3,2
2008 dalje	23	316	3,5

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; Zajc 2009; DZ RS 2010a)

Količnik obremenjenosti poslancev v delovnih telesih dobimo tako, da število vseh članov delovnih teles delimo s številom vseh poslancev (90). Kot vidimo iz podatkov Tabele 5.21 se količnik obremenjenosti poslancev v delovnih telesih nekoliko znižuje, vendar je še vedno zelo visok v primerjavi z drugimi parlamenti. V poljskem sejmu, kjer je 460 poslancev, količnik obremenjenosti poslancev v delovnih telesih znaša povprečno 0,93 (Zajc 2004,184), tudi v nemškem Bundestagu se število delovnih teles na poslanca giblje okoli 1,05 (Beseda, 2009, 49). Količnik obremenjenosti poslancev v delovnih telesih češkega parlamenta, ki ima skupaj 200 članov (Linek in Mansfeldova 2008, 2), variira od 1,13 do 1,40. (Linek in Mansfeldova 2008, 14). Število delovnih teles pa se giblje od 12-14 na mandat s povprečnim številom članov od 18.4-20.3.

(Linek in Mansfeldova 2008, 13). Podatki veljajo za obdobje od 1992-2006. Madžarski parlament šteje 386 sedežev, število delovnih teles pa se je v obdobju 1990-2002 gibalo med 19-23 (Ilonszki 2008, 37).

Zaključim torej lahko, da je število delovnih teles v Državnem zboru še vedno preveliko, ravno tako pa tudi njihova velikost oz. število članov glede na število poslancev.

Drugi indikator: Razmerje med koalicijskimi in opozicijskimi strankami

Predpogoj za demokratično usklajevanje stališč in učinkovitost je tudi ustrezna sestava delovnih teles, ki naj odseva razmerja med koalicijskimi in opozicijskimi strankami (Zajc 2004, 183). To postavko določa nov poslovnik, saj mora kolegij ob določitvi mest v posameznem delovnem telesu upoštevati tudi razmerje med poslanci vladajoče koalicije in poslanci opozicije.

Tabela 5.22: Povprečna zastopanost poslancev koalicije v delovnih telesih ob koncu posameznega mandata

MANDATNO OBDOBJE	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Zastopanost poslancev koalicije v odstotkih	64%*	52%*	49%*	50%*

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; Zajc 2000a; DZ RS 2004; DZ RS 2008)

* Upoštevana so tudi delovna telesa, ki so tekom mandata nehala delovati

Lahko zapišem, da sestava delovnih teles v slovenskem Državnem zboru odseva enako razmerje moči med koalicijskimi in opozicijskimi strankami. Kot kažejo podatki v drugem mandatu, je bila to uveljavljena praksa, še preden je bilo to določeno v novem poslovniku.

Tretji indikator: Število predlaganih in sprejetih amandmajev s strani delovnih teles

Posledica neustrezne delitve dela med skupna zasedanja in delovna telesa, ki delovnim telesom ni dajala zadostne samostojnosti in odgovornosti, pa tudi nezadostne kontinuitete v članstvu (Zajc 2000b, 106), je bila, da so delovna telesa dajala manj amandmajev kakor vlada in poslanci (Zajc 2004, 184). Delež predlaganih in sprejetih amandmajev s strani delovnih teles skozi zadnja štiri mandatna obdobja ostaja relativno enak, le v prvem mandatnem obdobju so delovna telesa predlagala znatno manj amandmajev, enako velja za število sprejetih amandmajev. Glede na to, da imajo delovna telesa z novim poslovnikom možnost vlagati amandmaje le v drugi obravnavi, je tudi to razlog za manjše število predlaganih amandmajev, ki pa je še vedno zelo blizu števila, ki so ga delovna telesa dosegala npr. v drugem mandatnem obdobju, ko so lahko vlagala amandmaje tudi v tretji obravnavi. Z določbo novega poslovnika, da vlada ne sme vlagati amandmajev na svoje lastne predloge zakonov, se je večji del amandmajev vlade prelevil v amandmaje poslancev, manjši del pa tudi v amandmaje delovnih teles (glej Tabela 5.23).

Tabela 5.23: Delež predlaganih amandmajev k zakonom po mandatnem obdobju in predlagateljih

PREDLAGATELJ/MANDAT	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Delovno telo	2220 (16 %)	3200 (29 %)	3865 (31 %)	2804 (29 %)
Poslanci	8940 (64 %)	4431 (40 %)	5930 (48 %)	6737 (69 %)
Vlada	2728 (20 %)	3387 (31 %)	2582 (21 %)	250 (3%)
Skupaj	13888	11018	12377	9791
PREDLAGATELJ/MANDAT	2008 dalje			
Delovno telo	356 (24 %)			
Poslanci	1083 (73 %)			
Vlada	47 (3 %)			
Skupaj	1486			

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Tabela 5.24: Delež sprejetih amandmajev k zakonom po mandatnem obdobju in predlagateljih

PREDLAGATELJ/MANDAT	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Delovno telo	1853 (23 %)	2950 (45 %)	3537 (47 %)	2712 (43 %)
Poslanci	4004 (49 %)	1554 (24 %)	2091 (28 %)	3369 (54 %)
Vlada	2269 (28 %)	2044 (31 %)	1842 (25 %)	194 (3 %)
Skupaj	8126	6548	7470	6275
PREDLAGATELJ/MANDAT	2008 dalje			
Delovno telo	353 (36 %)			
Poslanci	582 (60 %)			
Vlada	38 (4 %)			
Skupaj	973			

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Tabela 5.25: Delež sprejetih amandmajev glede na število predlaganih amandmajev po predlagateljih

PREDLAGATELJ/MANDAT	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Delovno telo	84%	92%	92%	97%
Poslanci	45%	35%	35%	50%
Vlada	83%	60%	71%	78%
PREDLAGATELJ/MANDAT	2008 dalje			
Delovno telo	99%			
Poslanci	54%			
Vlada	81%			

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Pri dopolnjevanju predlogov zakonov so torej delovna telesa premalo dejavna (Zajc 2009, 43), vendar pa podatki zgornje tabele kažejo, da imajo največji delež sprejetih amandmajev glede na število predlaganih amandmajev, delovna telesa (glej Tabelo 5.25). Poslanci pa imajo kljub dejstvu, da vlagajo največ amandmajev (v zadnjih dveh mandatih: 69 in 73 odstotkov (glej Tabelo 5.23)), najmanjši delež sprejetih amandmajev (v zadnjih dveh mandatih: 50 in 54 odstoten (glej Tabelo 5.25)). Iz teh podatkov bi lahko sklepali, da delovna telesa pripravljajo kakovostnejše, bolj pripravljene amandmaje.

Četrty indikator: Delo delovnih teles

Tabela 5.26: Delo delovnih teles po mandatnih obdobjih

MANDAT/ DELOVNO TELO	Skupno št. sej	Trajanje sej v urah	Št. točk dnevnega reda	Št. obravnavanih zakonov kot MDT	Št. obravnavanih zakonov kot ZDT
1992-1996	1764	4355	6947	1421	616
1996-2000	1486	3169	5888	1188	277
2000-2004	1173	2713	4095	969	74
2004-2008	1318	3181	4060	721	90
2008 dalje	450	1045,5	1363	191	33

MANDAT/ DELOVNO TELO	Št. vabljenih strokovnjakov	Št. naročenih raziskav	Št. javnih predstavitev mnenj	Civilna družba po 41/3 členu
1992-1996	2840	40	49	/
1996-2000	3751	32	37	/
2000-2004	5427	29*	33	478
2004-2008	4035	31*	15	830
2008 dalje	ni podatka	10	3	98

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Delovna telesa so skozi vse štiri mandate opravila veliko delo.

Nov poslovnik določa, da sme sočasno zasedati največ dvojice delovnih teles. Predvsem v tretjem mandatu, ko je bil poslovnik sprejet se je znatno zmanjšalo število sej, kar bi lahko bilo posledica te določbe poslovnika, po drugi strani pa se število sej v četrtem mandatu zopet poveča, a je še vedno manjše v primerjavi s prvim in drugim mandatom. Z novim poslovníkom se je izboljšalo načrtovanje zakonodajnega dela, zato se je število točk dnevnega reda zmanjšalo tudi v delovnih telesih.

Ker je obravnava predloga zakona v delovnih telesih osredotočena v drugi obravnavi in delovna telesa ne vstopajo s svojimi poročili v zakonodajni postopek v vsaki fazi se je zmanjšalo število obravnav zakonov kot Matično delovno telo (s 1421 v prvem mandatu na 721 v četrtem mandatu) in kot Zainteresirano delovno telo. (s 616 v prvem mandatu na 90 v četrtem mandatu).

Pomembno je tudi, da se večja število vabljenih strokovnjakov na seje delovnih teles. Največje število vabljenih strokovnjakov je bilo v tretjem mandatu, kar 5427, v četrtem mandatu se je to število sicer zelo zmanjšalo, na 4035, vendar je bilo še vedno višje v primerjavi s prvim in drugim mandatom. Z novim poslovníkom mora biti delovno telo seznanjeno tudi s pobudami, predlogi in vprašanji civilne družbe. Teh je bilo v tretjem mandatu 487, v četrtem pa 830 (glej Tabelo 5.26).

5.2.4 *Kakovost sprejete zakonodaje*

Spremembe poslovnika kot so racionalizacija in ekonomičnost zakonodajnega postopka, boljše načrtovanje dela Državnega zbora in bolj smotrna razporeditev dela med plenum in delovnimi telesi, ne pomenijo veliko, v kolikor zakonodaja, ki jo sprejema Državni zbor ni kakovostna.

Ne nazadnje učinkovito delo Državnega zbora ne pomeni veliko število sprejetih zakonov, ampak njihova kvaliteta, ki se kaže predvsem v tem, ali se z zakonom ustrezno rešuje vsebina, ki je predmet urejanja in ali so zagotovljeni pogoji za njegovo izvajanje in spremljanje (Velišček 1999, 141).

Naj spomnim kot sem zapisala že v prvem delu diplomske naloge, so najboljše odločitve tiste, ki za daljši čas in najbolj smotrno urejajo družbena razmerja oziroma določajo pravice in obveznosti in jih ni treba spreminjati in dopolnjevati (Zajc 2009, 13).

V razmerah 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 pa sta bila slabša (Zajc 2004, 196). Za preteklo zakonodajno delo Državnega zbora je bil značilen legislativni paradoks, saj je bilo na eni strani obravnavano in sprejeto zelo veliko število zakonov- zakonodajni out-put, nasprotno pa je bila kakovost sprejete zakonodaje slabša (Zajc 2000a, 82).

Zaradi pomanjkljivosti je bilo treba že sprejete zakone hitro spreminjati in dopolnjevati. Število teh spreminjevalnih zakonov je bilo zelo veliko (Zajc 2004, 196).

Prvi indikator kakovosti zakonodaje je torej število spreminjevalnih in dopolnjevalnih zakonov.

1) Število spreminjevalnih in dopolnjevalnih zakonov

O slabi zakonodajni politiki lahko govorimo, kadar sprejemu novih zakonov zelo hitro sledi njihovo noveliranje (Igličar 1997, 116). Glede na to, da se je število zakonov sprejetih po nujnem postopku zmanjšalo, pričakujem, da so ti boljše kvalitete in da se je število dopolnjevalnih in spreminjevalnih zakonov prav tako zmanjšalo. Poleg tega se je povečala tudi vloga matičnega delovnega telesa v zakonodajnem postopku, kar naj bi še

dotatno prispevalo k hitrejšemu sprejemanju zakonov, ne da bi šlo to na škodo njihove kakovosti.

Tabela 5.27: Število in vrsta sprejetih zakonov po mandatnih obdobjih

VRSTA ZAKONA/MANDAT	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Ustavni zakoni	2	2	4	1
Zakoni	242	186	169	148
Zakoni o spremembah in dopolnitvah	131 (22 %)	155 (25 %)	263 (39 %)	319 (50 %)
Ratifikacija	200	290	243	163
Akt o notifikaciji	19			2
Skupaj	463	633	679	633
VRSTA ZAKONA/MANDAT	2008 dalje			
Ustavni zakoni	0			
Zakoni	18			
Zakoni o spremembah in dopolnitvah	103 (66 %)			
Ratifikacija	34			
Akt o notifikaciji	0			
Skupaj	155			

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; DZ RS 2010a)

Primerjava števila novih zakonov s številom zakonov o spremembah in dopolnitvah po posameznih letih izkazuje mnogo preveč novelizacijske zakonodaje (glej Tabelo 5.27).

Število zakonov o spremembah in dopolnitvah se celo povečuje, kar je lahko posledica slabo sprejetih zakonov iz prejšnjih mandatnih obdobj. Vendar pa gre vzroke iskati tudi v racionalizaciji in ekonomizaciji zakonodajnega postopka, ki pogostokrat ne pusti dovolj manevrskega prostora za razpravo in » tako poslanci sploh ne vejo o čem odločajo » (Trampuš 2000). Veliko število zakonov pa se sprejema po skrajšanem postopku, ki ravno tako prispeva k slabši kvaliteti zakonov. Poleg tega je število delovnih teles in njihovih članov še vedno preveliko v primerjavi s številom poslancev, kar vpliva na preobremenjenost poslancev, ki sprejemajo manj kvalitetne odločitve.

2) Vpliv ustavnega sodišča na kakovost zakonodaje

Na oblikovanje zakonodaje in kakovost sprejetih zakonov imajo navadno možnost vplivati še nekateri drugi dejavniki, kot so:

- državni svet

- ustavno sodišče
- varuh človekovih pravic (Zajc 2004, 196-197).

Ustavno sodišče je pristojno za odločanje o skladnosti zakonov z ustavo ter skladnosti zakonov in drugih predpisov z mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava (Ustava RS, 160. člen). Ustavno sodišče je v številnih primerih razveljavilo cele zakone ali dele zakonov in hkrati naložilo Državnemu zboru, naj v določenem roku sprejme nove zakone (Zajc 2004, 196-197).

Tabela 5.28: Razveljavitve zakonov (določb) ter ugotovitve neskladnosti z ustavo po mandatnih obdobjih

Vrsta odločitev ustavnega sodišča	1992-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008
Ugotovitev skladnosti z ustavo	92 (69%)	124 (57%)	76 (48%)	82 (36%)
Ugotovitev neskladnosti z ustavo	16 (12%)	39 (18%)	34 (21%)	80 (35%)
Razveljavitev zakona (zakonskih določb)	26 (19%)	53 (25%)	49 (31%)	67 (29%)
SKUPAJ	134	216	159	229
Vrsta odločitev ustavnega sodišča	2008 dalje			
Ugotovitev skladnosti z ustavo	Ni podatka			
Ugotovitev neskladnosti z ustavo	14			
Razveljavitev zakona (zakonskih določb)	6			
SKUPAJ	20			

Vir: (Simončič 2009; DZ RS 2010a)

Na slabo kakovost sprejete zakonodaje opozarja veliko število odločitev ustavnega sodišča. Število ugotovitev neskladnosti z ustavo se iz mandatnega obdobja v mandatno obdobje povečuje, obratno sorazmerno s tem pa se število ugotovitev skladnosti z ustavo zmanjšuje. Delež razveljavitev zakonov in zakonski določb pa je v zadnjih dveh mandatih najvišji (glej Tabelo 5.28).

5.2.5 Vloga Državnega zbora ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo

Novi parlamenti držav Srednje in Vzhodne Evrope (Poljska, Češka, Madžarska, Slovaška in Slovenija), so se kmalu po nastanku soočili s procesi demokratizacije, modernizacije celotne zakonodaje in ne nazadnje evropeizacije oz prilagajanja » *acquis communautaire* ».

Naslednji val parlamentarne modernizacije in evropeizacije se je začel z vstopom teh držav v Evropsko unijo, saj se o zadevah, ki so bile do tedaj v rokah nacionalnih parlamentov, odloča v okviru institucij EU (Zajc 2008, 4).

V diplomskem delu sem se osredotočila predvsem na analizo Državnega zbora kot nacionalnega parlamenta. Vendar pa je delo Državnega zbora z vstopom Slovenije v EU, leta 2004, vpeto v nadnacionalni kontekst, ki ga zaradi svoje pomembnosti ne morem prezreti. Z vstopom v Evropsko unijo je Državni zbor namreč izvrševanje dela suverenosti prenesel na nadnacionalno organizacijo, v kateri tudi nima več zakonodajne funkcije, zlasti na področju zakonodaje, ki neposredno učinkuje v državah članicah (področje notranjega trga, pravila konkurence, ekonomske in monetarne zadeve, kmetijstvo, transport, davki, zaposlovanje, socialna varnost, izobraževanje, raziskave, razvoj, itd.) To pomeni, da so države članice na teh področjih dolžne sprejemati odločitve in politike oblikovane v institucijah EU. Po drugi strani pa so se njihove možnosti vplivanja na drugi strani tudi razširile, saj so pridobili določen vpliv na odločanje v nadnacionalnih institucijah EU, ki jim omogoča, da dosežejo cilje, ki jih kot samostojno delujoči subjekti znotraj nacionalnih držav ne bi mogli nikoli doseči (Zajc 2009, 48).

Lahko bi rekli, da se je zakonodajna funkcija nacionalnih parlamentov razširila na EU-nivo, saj preko vlade sodelujejo pri pripravi in sprejemu aktov EU. Nova vloga nacionalnih parlamentov je predvsem nadzor nad odgovornostjo vlade pri odločanju o EU zadevah in tudi nad širjenjem zakonodajne moči EU (Zajc 2008, 5).

Nove članice so zato prilagodile svoje ustave s sprejemom novih členov, parlamenti so obvezali vlade, da jih informirajo o svojih dejavnostih na področju EU, sprejele so posebne zakone in postopkovna pravila ter ustanovile posebna delovna telesa za obravnavo EU zadev (Zajc 2008, 5).

Svoji novi vlogi so se parlamenti držav članic EU formalno prilagodili na različne načine. Oblikovali so svoje posebne modele delovanja, ki zagotavljajo nujno potrebno koordinacijo različnih dejavnikov znotraj parlamenta in v razmerju med njimi in vlado

glede oblikovanja odločitev na ravni EU, ki posegajo v nacionalne politike, ki zagotavlja določen vpliv na določanje njihovih ciljev ali načinov uresničevanja (Kiiver v Zajc 2009, 50).

Vlada je odgovorna za:

- posredovanje gradiva
- strokovno ekspertizo predlaganih ukrepov in njihovo oceno z vidika nacionalnih interesov
- za pripravo stališč ali oblikovanje nujno potrebnega nacionalnega konsenza

Nacionalni parlament:

- obravnava konkretne predloge in gradiva vlade,
- ali pa posamezna vprašanja in predloge na svojo pobudo,
- oblikuje stališča in priporočila ali
- daje splošne smernice za delo predstavnikov vlade v institucijah EU (Zajc 2009, 50).

To delo večinoma prevzemajo posebni odbori za zadeve EU. Njihova naloga je tudi, da usklajujejo stališča drugih delovnih teles pri oblikovanju oziroma potrjevanju predloga stališča vlade, opravljajo politični nadzor nad uspešnostjo vlade, ko ta zastopa stališča v Svetu ministrov. Posebej so zadolženi za sodelovanje z drugimi parlamenti držav članic v EU. V vseh parlamentih držav članic so izdelali posebne postopke za obravnavo zadev EU (Zajc 2009, 50).

Zavedanje, da je aktivna vloga Državnega zbora v sodelovanju z Vlado v zadevah EU pomembna, je privedlo do sprejema novega 3. a člena slovenske ustave, sprejema novega Zakona o sodelovanju državnega zbora z vlado v zadevah evropske unije ter poslovniško določbo o postopku obravnave zadev EU (Fink-Hafner in Lajh 2005, 81).

Zakon o sodelovanju Državnega zbora z vlado v zadevah evropske unije normativno ureja razmerje med Državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji. Zakon je začel veljati 8. aprila 2004 in določa, da je v institucijah EU 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. Stalno sodelovanje z vlado in nadzor nad njo v zadevah EU zagotavlja posebno parlamentarno delovno telo, pristojno za evropske zadeve, na katerega je, podobno kot v večini držav članic, državni zbor prenesel svojo pristojnost. Takšna delitev dela zagotavlja ustrezno specializacijo, intenzivnost dela in stalno

vklučenost državnega zbora v procese oblikovanja odločitev na ravni EU (Zajc 2005, 114-115).

Določila zakona so terjala ustrezno dopolnitev poslovnika DZ glede načina obravnave EU zadev. Dopolnitev posebej določa faze in način obravnave zadev EU- obravnavo sprememb pogodb in stališč za delovanje Slovenije v institucijah EU v prihodnjem obdobju, obravnavo zadev EU, ki sodijo v pristojnost DZ, obravnavo drugih zadev, poročanje vlade in obveščanje javnosti.

Skladno z zakonom je glavno breme obravnavanja in odločanja o EU zadevah prevzel Odbor za zadeve EU (OZEU), zadeve zunanje in varnostne politike pa obravnava Odbor za zunanjo politiko (OZP). Vlada poroča in pripravlja stališča RS (154. a in 154. b). Zadeve EU so predložene pristojnemu odboru in matičnim delovnim telesom (154. č člen). Vlada predloži v obravnavo tudi predlog sprememb pogodb, na katerih temelji EU, gradivo za razpravo o stanju v EU, položaju RS v njej ter usmeritvah za delovanje RS v institucijah EU (154. f člen). Pristojni odbor na svojih sejah obravnava zadevo EU na podlagi gradiv in predloga stališč RS, ki jih predloži vlada, ter mnenj matičnih delovnih teles. Državni zbor na seji razpravlja o predlogu sprememb pogodb in dopolnjenem predlogu stališč RS in glasuje o predlogih aktov v celoti (154. g člen). Na podlagi zahteve četrtine poslancev, pristojnega delovnega telesa ali sklepa kolegija zadeve EU obravnava in sprejme o njih stališče RS Državni zbor na svoji seji (154. i člen) (Zajc 2009, 52).

Zadeve EU so razdeljene na:

- »U« zadeve, ki bi sicer po ustavi sodile v pristojnost Državnega zbora, vključno s stališči RS do sprememb pogodb na katerih temelji EU
- »S« zadeve, ki sodijo v pristojnost vlade in druge pomembnejše zadeve, ki jih posreduje Evropski parlament ali druge EU institucije.
- »E« zadeve - so ostale zadeve EU iz pristojnosti vlade, ki jih DZ lahko obravnava po lastni pobudi ali na predlog vlade (Zajc 2009, 53).

Glavno vlogo pri obravnavi zadev EU je prevzel odbor za zadeve EU. Temeljni dokument, ki ga Državni zbor obravnava na plenarnem zasedanju, pa je deklaracija o stališčih za delovanje RS v institucijah EU za tekoče leto (prvo takšno deklaracijo, ki jo je pripravila vlada, je obravnaval na plenarni seji 12. maja 2004) (Zajc 2009, 53).

V nadaljevanju bom s pomočjo statističnih podatkov analizirala, kako so se v svoji novi vlogi izkazala, OZEU, delovna telesa in Državni zbor.

1) Odločanje o zadevah EU na sejah Odbora za zadeve EU (OZEU)

Prvi Odbor za zadeve EU je bil ustanovljen na koncu tretjega mandata, po razpustu Komisije za evropske zadeve, Maja 2004. Odbor je opravil osem sej, vendar pa ni obravnaval nobene od »U« zadev dodeljene s strani vlade.

Bolj učinkovit je drugi Odbor za zadeve EU, ki je bil ustanovljen na začetku četrtega mandata Državnega zbora, Novembra 2004. Odbor je imel 177 sej na katerih je obravnaval 128 »U« zadev. V skoraj vseh primerih je podprl vladne predloge (Zajc 2008, 9).

Tabela 5.29: Obravnavanje zadev EU na sejah Odbora za zadeve EU (12. Maj 2004-18 Julij 2008)

Delovna telesa	Zadeve EU-dodeljene in obravnavane				
	Leto	"U"		"E"	"S"
		Dodeljene	Obravnavane	Obravnavane	Obravnavane
Komisija za evropske zadeve	/	/	/	/	/
Prvi OZEU	2004	0	0	0	0
Drugi OZEU	2004/05	40	39	0	57
	2006	32	20	6	68
	2007	55	32	16	62
	2008	42	37	8	37
Skupaj	2004/08	169	128	30	224
Delovna telesa	Zadeve EU-dodeljene in obravnavane				
	Leto	Skupaj			
		Obravnavane	Št. sej	Čas v urah	
Komisija za evropske zadeve	/	/	44	65,3	
Prvi OZEU	2004	8	28	15,3	
Drugi OZEU	2004/05	96	52	84,3	
	2006	94	46	54,5	
	2007	110	48	70	
	2008	82	31	39,1	
Skupaj	2004/08	382	117	248,4	

Vir: (DZ RS 2004; Zajc 2008)

Komisija za evropske zadeve se je sestala na 44 sejah, ki so skupaj trajale 65,3 ur, kar pa je v primerjavi s trajanjem sej stalnih delovnih teles, veliko manj. Skupaj so delovna telesa zasedala 2713 ur, od tega sta Komisija in Prvi OZEU zasedala samo 81 ur kar predstavlja 2,9 odstotka (Zajc 2008, 10). Drugi OZEU, ustanovljen v četrtem mandatu, pa je zasedal 251 ur in s tem postal tretje najbolj aktivno delovno telo v četrtem mandatu. (Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje- 284 ur, Komisija za nadzor javnih financ- 290 ur). Skupaj so delovna telesa v četrtem mandatu zasedala 3181 ur, od tega Odbor za EU zadeve 251 ur, kar je 8 odstotkov.

Odbor za zadeve EU je kmalu postal glavni akter v obravnavanju zadev EU v okviru Državnega zbora, vendar pa bi bil njegov vpliv na vlado lahko večji. OZEU je predlagal le 9,5 odstotkov amandmajev na obravnavane »U« zadeve in samo 14,3 odstotke na predlagane »S« zadeve (Zajc 2008, 11-12). Poleg tega so bile skoraj vse predlagane politike s strani vlade sprejete (Zajc 2008, 12).

V prvem letu (15.10.2008-31.12.2009) petega mandatnega obdobja je Odbor za zadeve EU na 53 sejah obravnaval 163 »EU zadev« (DZ RS 2010, 33).

2) Odločanje o zadevah EU na sejah stalnih delovnih teles

Pomembno vlogo pri pripravi stališč RS in oblikovanju mnenj o EU zadevah imajo tudi stalna delovna telesa. Njihova stališča upošteva tudi OZEU. Statistični podatki kažejo, da so do sedaj malo prispevala k delovanju OZEU ali k povečanju vloge Državnega zbora na področju EU zadev in niso izkoristila pooblastil, ki jih določa leta 2004 dopolnjen Poslovnik Državnega zbora. Na svoj dnevni red so redko uvrstila obravnavo »EU zadev«, več pa so se ukvarjala s stališči RS kot jih je predlagala vlada (Zajc 2008, 12).

Nekatera delovna telesa so bila pri obravnavi »EU zadev« bolj aktivna kot druga: 13 odborov in ena komisija so obravnavali 110 »U« zadev (Največ Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje:21, sledita Odbor za promet: 17 in Odbor za zdravstvo:15) (Zajc 2008, 13).

V mandatu 2004-2008 so delovna telesa zavzela stališča RS, vodila razpravo v OZEU in na plenumu in usmerjala vladno aktivnost v institucijah EU. Kljub temu pa še zdaleč niso izkoristila možnosti in pooblastil, kot jih omogoča normativni okvir.

Vzroki za to so različni:

- zelo nizko število ponovno izvoljenih poslancev (odstotek ponovno izvoljenih poslancev se v zadnjih mandatih giblje okoli 46 %, kar je veliko manj v primerjavi z nemškim parlamentom, kjer ta odstotek znaša okoli 70 % (glej Tabela 5.30)), novo izvoljenim poslancem pa primanjkuje izkušenj in specializiranih znanj, saj so zadeve EU vedno bolj kompleksne
- trajanje sej je časovno omejeno
- osvojitve delovnih metod ravno tako zahteva svoj čas (Zajc 2008, 14).

Tabela 5.30: Primerjava števila ponovno izvoljenih poslancev (v odstotkih) med Državnim zborom in Bundestag-om

Državni zbor			Bundestag		
MANDAT	Število poslancev	Ponovno izvoljeni poslanci	MANDAT	Število poslancev	Ponovno izvoljeni poslanci
1992-1996	90	26 (29%)	1990-1994	663	398 (60%)
1996-2000	90	29 (32%)	1994-1998	672	437 (65%)
2000-2004	90	44 (49%)	1998-2002	669	483 (72%)
2004-2008	90	41 (46%)	2002-2005	603	413 (68%)
2008 dalje	90	41 (46%)	2005-2009	614	439 (71%)

Vir: (DZ RS 1996; DZ RS 2000; DZ RS 2004; DZ RS 2008; Beseda 2009; DZ RS 2010a)

Nič boljši ni rezultat, če primerjamo število ponovno izvoljeni poslancev z drugimi post-komunističnimi parlamenti kot je npr. češki parlament (55-60% ponovno izvoljenih) (Linek in Mansfeldova 2008, 10).

V prvem letu (15.10.2008-31.12.2009) petega mandatnega obdobja so matična delovna telesa na 23 sejah obravnavala 48 »EU zadev«, največ Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje (12 obravnavanih »EU zadev«), sledita Odbor za gospodarstvo in Odbor za zdravstvo z 8 oziroma 7 obravnavanih »EU zadev«. (DZ RS 2010, 34)

3) Odločanje o zadevah EU na plenarnih sejah

Od svoje ustanovitve naprej je plenum na prvo mesto postavljala EU zadeve. V prvih nekaj letih svojega obstoja je Državni zbor odločal o številnih temah povezanih z EU, od l. 1998-2004 pa je sprejel tudi veliko število t.i. EU zakonov (Zajc 2008, 14). Z

vstopom v EU pa se je situacija spremenila. Državni zbor je v četrtem mandatu na svojih sejah redko obravnaval EU teme, s čimer tudi ni izpolnil svoje dolžnosti informiranja državljanov o EU zadevah. Statistični podatki kažejo, da je Državni zbor le na 11 sejah, od 80 rednih in izrednih sej, na dnevni red uvrstil EU zadeve. Skupaj je zasedal 1946 ur, samo 36 ur (1,8%) pa je bilo namenjenih EU temam (Zajc 2008, 15). Poslanci so se na koncu tretjega mandata raje posvečali volitvam v Državni zbor, na začetku četrtega mandata pa izgradnji koalicije in vlade, skozi ves mandat pa so potekali ostri boji med koalicijo in opozicijo (Zajc 2008, 16).

V prvem letu (15.10.2008-31.12.2009) petega mandatnega obdobja je Državni zbor v plenarni zasedbi obravnaval 11 »zadev EU« na 13. izredni seji v zvezi z odprtjem oziroma zaprtjem poglavij pogajanj s Hrvaško za vstop v EU (DZ RS 2010, 32).

6 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem učinkovitost oziroma neučinkovitost Državnega zbora proučevala s pomočjo predpostavk o učinkovitosti zakonodajnega urejanja, saj je zakonodajna funkcija, kot sem že večkrat poudarila, glavna funkcija Državnega zbora, poleg tega pa so bile te predpostavke deležne največjih sprememb določb v novem poslovniku Državnega zbora. Predpostavke učinkovitosti zakonodajnega dela so:

- načrtovanje zakonodajnega dela
- postopek sprejemanja zakonov, ki temelji na načelih racionalnosti, ekonomičnosti in demokratičnosti
- delitev dela med plenum in delovna telesa

1) Pri postavljanju hipoteze sem izhajala iz zgoraj naštetih predpostavk zakonodajnega dela. V skladu s tem sem postavila naslednjo hipotezo:

Zaradi sprememb, ki jih uvaja nov poslovnik pri načrtovanju zakonodajnega dela, postopku sprejemanja zakonov ter delitvi dela in vlogi delovnih teles v Državnem zboru, je delo Državnega zbora na področju zakonodajne funkcije učinkovitejše.

Na osnovi izbranih indikatorjev sem ugotovila, da je delo Državnega zbora na področju zakonodajne funkcije zaradi sprememb, ki jih uvaja nov poslovnik pri načrtovanju zakonodajnega dela, postopku sprejemanja zakonov ter delitvi dela in vlogi delovnih teles, nekoliko učinkovitejše. Z novim poslovníkom je načrtovanje zakonodajnega dela bolj realno in v skladu z možnostmi Državnega zbora, kar se kaže v manjšem številu točk na dnevni redni in izredni seji, število točk prenesenih s seje na sejo pa je tudi manjše. Absolutno število izrednih sej se je v četrtem mandatu zmanjšalo s približno 50 na 40 izrednih sej, poleg tega pa je bilo število rednih sej prvič večje od števila izrednih sej. Čas porabljen za posamezno redno sejo se je tudi skrajšal, predvsem v drugi polovici tretjega mandata, saj je povprečna redna seja trajala 29,5 ur. Za analizo učinkovitosti Državnega zbora sem, v okviru načrtovanja zakonodajnega dela, preučila tudi uporabo in mogočo zlorabo institutov, kot so prekinitve sej, obstrukcije in replike. Število prekinitev sej in prekinitev sej na zahtevo poslanskih skupin ter replik se je s sprejetjem novega poslovníka zmanjšalo. K bolj učinkovitemu zakonodajnemu delu prispeva tudi zakonodajni postopek, ki je racionalnejši in bolj

ekonomičen, kar se kaže v zmanjšanju števila zakonov sprejetih po nujnem postopku in povečanju števila zakonov sprejetih po rednem zakonodajnem postopku, zlasti v četrtem mandatnem obdobju. Načelo racionalnosti zahteva tudi osredotočenost na eno izmed več branj. Nov poslovnik se osredotoča predvsem na drugo fazo zakonodajnega postopka, kar se kaže tudi v številu amandmajev, saj se je delež predlaganih in sprejetih amandmajev v tej fazi povečal in hkrati zmanjšal v drugih fazah. K osredotočenosti na drugo fazo prispeva tudi spremenjena vloga delovnih teles, saj ne vstopajo s svojimi poročili v vsaki fazi zakonodajnega postopka, ampak samo pripravijo dopolnjen predlog zakona v drugi fazi. To se kaže v občutnem zmanjšanju števila obravnav zakonov kot Matično delovno telo. Predpogoj za demokratično usklajevanje stališč in učinkovitost je tudi ustrezna sestava delovnih teles, ki v slovenskem Državnem zboru odseva enako razmerje moči med koalicijskimi in opozicijskimi strankami. Kot kažejo podatki v drugem mandatu, pa je bila to uveljavljena praksa, še preden je bilo to določeno v novem poslovniku. Z novim poslovnikom se je izboljšalo načrtovanje zakonodajnega dela, zato se je število točk dnevnega reda zmanjšalo tudi v delovnih telesih, zmanjšalo pa se je tudi število sej. Pomembno je tudi, da se veča število vabljenih strokovnjakov na seje delovnih teles. V delo delovnih teles pa je vključena tudi civilna družba.

Vendar pa statistični podatki deloma kažejo tudi drugačne rezultate. Število izrednih sej je v petem mandatnem obdobju zopet večje od števila rednih sej, kar je verjetno posledica sile razmer, saj se Slovenija sooča z odpravljanjem posledic gospodarske krize. Konec septembra 2010 je bilo od 51 sej kar 29 izrednih, le 22 pa rednih. Tudi krivulja trajanja povprečne redne seje se je v četrtem in petem mandatu obrnila nekoliko navzgor, na 39,1 ur v četrtem mandatu in v prvem letu (15.10.2008-31.12.2009) petega mandata na 40,8 ur, kar pa je še vedno manj v primerjavi z prvima mandatnima obdobjema (povprečna redna seja je v prvem mandatu trajala 52,6 ur, v drugem mandatu 45 ur). Nov poslovnik ohranja institut obstrukcije, katerih število se je v tretjem in četrtem mandatu zelo povečalo. Poleg tega se z zmanjševanjem uporabe nujnega postopka, povečuje uporaba skrajšanega postopka za sprejem zakonov, kar je po eni strani posledica harmonizacije slovenske zakonodaje z evropsko, po drugi strani pa gre lahko za zlorabo uporabe tega postopka in opredeljevanja zadev o katerih se odloča kot manj pomembnih, čeprav bi jih morali obravnavati po rednem zakonodajnem postopku. Ta trend potrjujejo tudi statistični podatki v prvem letu petega mandatnega obdobja, ko je bilo največje število zakonov sprejetih s skrajšanim postopkom. Čas trajanja povprečne redne seje se je sicer skrajšal, vendar zares vidno samo v drugi

polovici tretjega mandata. S povečanjem vloge in odgovornosti delovnih teles (vsebinska razprava se je s plenuma preselila v delovna telesa), predvsem v drugi obravnavi, bi pričakovala, da se bo čas trajanja sej v delovnih telesih (delež trajanja sej v urah se giblje od 62% do 67%) v primerjavi s časom trajanja sej na plenumu (delež trajanja sej v urah se giblje od 33% do 38%) povečal, vendar statistični podatki skozi vsa štiri mandatna obdobja (pa tudi v prvem letu petega mandata) kažejo enako sliko. Razlog za to je, da se je zmanjšala vloga delovnih teles v prvi in tretji fazi, zato bi bilo bolje primerjati čas trajanja seje matičnega delovnega telesa s trajanjem seje Državnega zbora v drugi obravnavi, vendar o tem ni zbranih statističnih podatkov. Kljub temu se poraja vprašanje ali se torej razprava o zadevah, ki bi morale biti obravnavane v delovnem telesu, še vedno prenaša na plenarno sejo. Zadnja dva indikatorja sta tudi metodološko vprašljiva, saj bi morala podrobno razdelati vsebino dela Državnega zbora v posameznem mandatnem obdobju, da bi lahko ugotovila ali je bil čas za obravnavo predlogov zakonov na sejah porabljen racionalno. Pri dopolnjevanju predlogov zakonov so delovna telesa še vedno premalo dejavna. Tako se je na račun zmanjšanja vloženih amandmajev s strani vlade povečalo število vloženih amandmajev s strani poslancev, ne pa tudi delovnih teles. Vendar pa imajo delovna telesa največji delež sprejetih amandmajev. Na podlagi tega podatka bi lahko sklepali, da delovna telesa pripravljajo kakovostnejše, bolj pripravljene amandmaje. Število delovnih teles je še vedno preveliko, ravno tako pa tudi njihova velikost oz. število članov glede na število poslancev. Količnik obremenjenosti poslancev v delovnih telesih se sicer zmanjšuje, vendar je posamezen poslanec povprečno še vedno član vsaj treh delovnih teles. Da bi nekoliko zmanjšali posledice tega in se izognili predvsem nesklepčnosti, nov poslovnik določa, da sme sočasno zasedati največ dvoje delovnih teles.

- 2) S pomočjo prve hipoteze sem ugotovila, da je zakonodajni postopek kot ga določa nov poslovnik racionalnejši in bolj ekonomičen. V diplomski nalogi pa me je zanimalo tudi ali je »nov« zakonodajni postopek manj demokratičen. Na podlagi tega sem postavila še drugo hipotezo:

Zakonodajni postopek kot ga določa nov poslovnik je racionalnejši in bolj ekonomičen, hkrati pa manj demokratičen, v primerjavi z zakonodajnim postopkom, ki ga določa star poslovnik.

V drugem delu druge hipoteze trdim, da je racionalnejši in bolj ekonomičen zakonodajni postopek manj demokratičen. Ta del hipoteze sem skušala potrditi ali ovreči skozi naslednje indikatorje:

- vsak akter naj bi imel načeloma enake možnosti vlaganja predlogov zakonov,
- sodelovanja v razpravi
- enake možnosti dopolnjevanja zakonov in
- izražanja podpore ali nasprotovanja predlogom pri glasovanju.

Na podlagi izbranih indikatorjev lahko ovržem hipotezo, da je racionalnejši in bolj ekonomičen zakonodajni postopek manj demokratičen v primerjavi z zakonodajnim postopkom kot ga določa star poslovnik. Akterji (vlada, poslanci, državni svet in 5000 volivcev) imajo enako možnost predlaganja zakonov. Število predlaganih zakonov s strani vlade se povečuje, vendar ne zaradi spremenjene določbe poslovnika (Določba novega poslovnika določa, da predlog zakona, ki ga je posredovala vlada, pa ni bil posredovan kot prvi, Državni zbor, ne glede na vrstni red posredovanja, obravnava po vrstnem redu kot drugega.), ampak predvsem zaradi dejstva, da vlada v primerjavi z ostalimi akterji pri oblikovanju zakonodajnih predlogov razpolaga z večjim številom strokovnih in tehničnih virov. Kljub temu da sta, čas trajanja razprav poslancev in poslanskih skupin ter institut replike z novim poslovníkom, omejena, pa ne moremo govoriti o omejevanju demokratičnosti razprave (soočanje različnih mnenj, konfliktnih interesov), saj se skupno število nastopov vsako leto povečuje (Število nastopov posameznih poslancev se res nekoliko zmanjšuje, vendar pa se povečuje število nastopov v imenu poslanskih skupin.). Racionalizacija razprave torej predvsem prispeva k osredotočenosti zakonodajnega postopka, vendar ne na račun demokratičnosti zakonodajnega postopka. Nov poslovnik onemogoča možnost vlaganja amandmajev vlade na svoje lastne predloge zakonov, kar zagotavlja večjo kvaliteto vloženih predlogov in glede na to, da vlada vlaga zdaleč največ zakonski predlogov, tudi večjo demokratičnost zakonodajnega postopka. Državni zbor pa je s tem postal »lastnik« zakonodajnega predloga.

Spremembe poslovnika glede glasovalnega postopka (Z novim poslovníkom se o predlogu zakona glasuje že v Matičnem delovnem telesu, o dopolnjenem predlogu zakona pa na plenum.) bistveno ne vplivajo na demokratičnost zakonodajnega postopka.

Zaključim lahko, da spremembe poslovnika so prispevale k učinkovitejšemu delu Državnega zbora, saj se je izboljšalo načrtovanje zakonodajnega dela (manjše število točk na dnevnih redih sej in točk prenesenih s seje na sejo ter manjše število prekinitev sej in prekinitev sej na zahtevo poslanskih skupin, manj izrednih sej), zakonodajni postopek je bolj racionalen in ekonomičen (manjše število zakonov sprejetih po nujnem postopku in večje število zakonov sprejetih po rednem zakonodajnem postopku, osredotočenost na drugo fazo zakonodajnega postopka), Državni zbor je z novimi določbami v poslovniku postal »lastnik« zakonodajnega predloga (Vlada ne more več dopolnjevati lastne predloge zakonov.), okrepila se je tudi vloga in odgovornost delovnih teles (kar naj bi prispevalo k hitrejšemu sprejemanju zakonov, ne da bi šlo to na škodo njihove kakovosti), s čimer pa v ospredje še bolj stopa problem prevelikega števila delovnih teles in njihove velikosti glede na skupno število poslancev. Posledica tega je preobremenjenost poslancev, ki so v povprečju še vedno člani najmanj treh delovnih teles, zaradi česar se zadeve obravnavajo prehitro, površno, k sprejemanju manj kakovostnih odločitev pa dodatno prispeva še pomanjkanje kontinuitete v članstvu in neizkušenost. Delo Državnega zbora še vedno ni učinkovito, kot bi lahko bilo, saj kvaliteta sprejete zakonodaje ni zadostna, kar kažejo tudi podatki o novelizacijski zakonodaji oziroma število zakonov o spremembah in dopolnitvah, ki se večja. Vedno večje je tudi število ugotovitev neskladnosti zakonodaje z ustavo, delež razveljavitev zakonov in zakonski določb je v zadnjih dveh mandatih najvišji.

Za učinkovitost Državnega zbora pa ni pomembno le, da je zakonodajni postopek racionalen in ekonomičen, ampak tudi demokratičen, saj zakonodajni postopek ne nazadnje dokazuje v kolikšni meri je neka družba demokratična. Pomembna pridobitev novega poslovnika je ta, da je Državni zbor postal »lastnik« zakonodajnega predloga (Vlada ne more več dopolnjevati lastnih predlogov zakonov.), kar, glede na to, da vlada vloga največ zakonskih predlogov, pomembno prispeva k demokratičnosti zakonodajnega postopka.

V diplomski nalogi sem se omejila predvsem na analizo učinkovitosti Državnega zbora z vidika sprememb poslovnika Državnega zbora l. 2002 oziroma kako so te spremembe vplivale na (ne)učinkovitost parlamenta. Vendar pa se je z vstopom Slovenije, leta 2004, v Evropsko unijo, pomembno spremenila vloga Državnega zbora, saj se je njegova zakonodajna funkcija razširila na EU-nivo. Zaradi tega je prišlo do sprememb oziroma dopolnitev ustave in Poslovnika Državnega zbora (določba o postopku

obravnave zadev EU), sprejet pa je bil tudi poseben zakon o sodelovanju državnega zbora z vlado v zadevah evropske unije. Nova vloga Državnega zbora je tako predvsem nadzor nad odgovornostjo vlade pri odločanju o EU zadevah in tudi nad širjenjem zakonodajne moči EU (Zajc, 2008, 5). To delo je v Državnem zboru večinoma prevzel Odbor za zadeve EU (OZEU), poleg tega odbora pa še nekatera stalna delovna telesa (Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, Odbor za promet in Odbor za zdravstvo) in Državni zbor. OZEU je postal glavni akter v obravnavanju zadev EU v okviru Državnega zbora, vendar pa bi bil njegov vpliv na vlado lahko večji. Skoraj vse predlagane politike s strani vlade so bile namreč sprejete, vlagal pa je tudi zelo majhno število amandmajev na vladne predloge.

Statistični podatki kažejo, da so stalna delovna malo prispevala k delovanju OZEU ali k povečanju vloge Državnega zbora na področju EU zadev in niso izkoristila možnosti in pooblastil, ki jih določa leta 2004 dopolnjen Poslovnik Državnega zbora. Na svoj dnevni red so redko uvrstila obravnavo EU zadev.

Z vstopom v EU je Državni zbor v četrtem mandatu na svojih sejah redko obravnaval EU teme, s čimer tudi ni izpolnil svoje dolžnosti informiranja državljanov o EU zadevah. Državni zbor in njegova delovna telesa, razen OZEU za enkrat torej niso izkoristila svojih možnosti vplivanja na vlado in na sprejemanje odločitev v zadevah EU, kar je posledica pomanjkanja časa in izkušenosti ter specializiranih znanj poslancev (problematično je zelo nizko število ponovno izvoljenih poslancev), saj so zadeve EU vedno bolj kompleksne. Delo Državnega zbora torej ni najbolj učinkovito na področju »EU zadev«.

Upam, da sem s to diplomsko nalogo odprla še nekaj tem oziroma vprašanj, ki bi si v prihodnje zaslužila odgovore ali pa vsaj razmislek, kot npr. učinkovitost Državnega zbora in delovnih teles na področju »EU zadev«.

Pojem parlamentarne učinkovitost je zelo širok in zajema veliko stvari, ki jih jaz nisem proučevala. Svojo pozornost sem usmerila predvsem na zakonodajno funkcijo, vendar pa ima Državni zbor še druge pomembne funkcije kot je nadzorna funkcija, rekrutacija in socializacija poslancev, ustvarjanje legitimnosti, funkcija sprejemanja in kontrole državnega proračuna itd. V okviru zakonodajne funkcije tudi nisem upoštevala vloge vodstva parlamenta in strokovnih služb, za učinkovito delovanje parlamenta pa je ne nazadnje zelo pomembno tudi dejansko obnašanje poslancev.

7 LITERATURA

1. Beseda, Izidor. 2009. *Funkcije in naloge delovnih teles v parlamentu: primerjava med delovnimi telesi Državnega zbora in Bundestag-a*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
2. Državni zbor Republike Slovenije. 1996. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1992-1996*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1#list> (1. september 2008).
3. --- 2000. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996-2000*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1#list> (15. oktober 2008).
4. --- 2004. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000-2004*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1#list> (11. januar 2009).
5. --- 2005. *Učinki novega poslovnika – nekateri statistični podatki*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1#list> (5. maj 2009)
6. --- 2008. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004-2008*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1#list> (6. september 2009).
7. --- 2010a. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2008-2012; prvo leto mandata oktober 2008- december 2009*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&sd=1> (10. november 2010).
8. --- 2010b. *Preiskovalne komisije*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=90> (29. oktober 2010).

9. --- 2010c. *Seje Državnega zbora*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=97> (27. september 2010).
10. *Finance*. 2003. Delo Državnega zbora z novim poslovníkom: večja učinkovitost, a tudi nekaj očitkov. Dostopno prek: http://www.finance.si/38165/Delo_dr%BEavnega_zbora_z_novim_poslovníkom_ve%E8ja_u%E8inkovitost_a_tudi_nekaj_o%E8itkov (13. december 2009).
11. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: FDV.
12. Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
13. Grief, Gregor. 2006. *Posledice ustavnih izbir in demokratični prehod v Republiki Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
14. Igličar, Albin. 1994. *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
15. --- 1997. Zakonodaja Državnega zbora-sredstvo demokracije in vladanja. *V Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 115-121. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
16. --- 2000. Poslovniški vidiki zakonodajnega postopka. *V Razvoj slovenskega parlamentarizma. Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji: Zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Janez Pezelj, 166-174. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
17. --- 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
18. Ilonszki, Gabriella. 2008. From Minimal to Subordinate: A Final Verdict?, The Hungarian Parliament, 1990-2002. *V Post-Communist and Post-Soviet*

- Parliaments, The Initial Decade*, ur. David M. Olson in Philip Norton, 27-48. London, New York: Routledge.
19. Josić, Martina. 2008. *Način delitve dela v Državnem zboru (Oblikovanje in delovanje delovnih teles s poudarkom na odboru za zadeve Evropske unije)*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
20. Krašovec, Tatjana. 2000. Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma. Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji: Zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Janez Pezelj, 174-199. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
21. Linek, Lukaš in Zdenka Mansfeldova. 2008. The Parliament of the Czech Republic, 1993-2004. V *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments, The Initial Decade*, ur. David M. Olson in Philip Norton, 1-27. London, New York: Routledge.
22. Mozetič, Miroslav. 2000. *Parlamentarna preiskava v pravnem sistemu Republike Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. Nalewajko, Ewa in Włodzimierz Wesolowski. 2008. Five terms of the Polish Parliament, 1989-2005. V *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments, The Initial Decade*, ur. David M. Olson in Philip Norton, 27-48. London, New York: Routledge.
24. Olson, M. David in Philip Norton. 2008. Post-Communist and Post-Soviet Parliaments: Divergent Paths from Transition. V *Post-Communist and Post-Soviet Parliaments, The Initial Decade*, ur. David M. Olson in Philip Norton, 153-187. London, New York: Routledge.
25. Petelin, Domen. 2005. *Vloga in institucionalizacija slovenskega parlamenta v procesih modernizacije, demokratizacije in evropeizacije*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

26. *Poslovník Državnega zbora (PoDZ)*. Ur. l. RS 40/93. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&archive=1&docid=13&showdoc=1> (11. januar 2008).
27. *Poslovník Državnega zbora. Uradno prečiščeno besedilo (PoDZ-1-UPB1)*. Ur. l. RS 92/2007. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&docid=31&showdoc=1> (10. januar 2008).
28. Ribičič, Ciril. 1999. Med hitrostjo in kakovostjo. *V Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje. Zbornik referatov*, ur. Janez Pezelj, 97-111. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
29. Simončič, Andreja. 2009. *Vpliv parlamenta na sodno vejo oblasti-političnost ustavnega sodišča*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
30. Služba Vlade RS za evropske zadeve. 2000. *Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko Unijo:1999*. Ljubljana: Delegacija Evropske komisije v RS: Služba Vlade RS za evropske zadeve; Maribor: Dravska tiskarna.
31. *Spremembe in dopolnitve poslovníka Državnega zbora (PoDZ-A)*. Ur. l. RS 80/94. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&archive=1&docid=14&showdoc=1> (25. april 2009).
32. Trampuš, Jure. 2000. Prihaja nov hišni red. *Mladina*. 2000/51. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/teknik/200051/clanek/poslovník-koncna/> (1. september 2009).
33. *Ustava Republike Slovenije (URS)*. Ur. l. RS 33/91. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=28&showdoc=1> (12. september 2009).

34. Velišček, Jožica. 1999. Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela Državnega zbora. *V Mednarodna konferenca Parlamentarno vodenje. Zbornik referatov*, ur. Janez Pezelj, 97-111. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
35. Zajc, Drago. 1997. Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije. *V Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 9-27. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
36. --- 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: Državni zbor Republike Slovenije.
37. --- 2000a. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: FDV.
38. --- 2000b. Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta. *V Razvoj slovenskega parlamentarizma. Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji: Zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Janez Pezelj, 93-115. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
39. --- 2004. *Razvoj parlamentarizma*. Ljubljana: FDV.
40. --- 2005. Spremenjene funkcije nacionalnega parlamenta po vstopu v EU (moč nacionalnega parlamenta v odnosu do vlade-primer državnega zbora RS). *V Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 107-120. Ljubljana: FDV.
41. --- 2008. National Parliaments of the new Member Countries in the EU- Adaptation of the Slovene National Assembly to the New Challenges. *Politička misao* (5): 3-22.
42. --- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja: (S posebni poudarkom na DZ RS)*. Ljubljana: FDV.