

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sabina Velić

**Sodelovanje civilne družbe pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje v Državnem
zboru Republike Slovenije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sabina Velić

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Sodelovanje civilne družbe pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje v Državnem
zboru Republike Slovenije**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2013

Zahvala

Zahvaljujem se mentorju, dr. Bogomilu Ferfili, za strokovno mnenje in usmerjanje v času nastajanja tega dela.

Hvala, dr. Katarini Žagar za navdih in koristne nasvete.

Posebna zahvala gre mojemu soprogu, za spodbudo, potrpežljivost in razumevanje.

Zahvaljujem se tudi bratu, ki mi je vedno znal prisluhniti in pomagati.

Diplomsko delo s hvaležnostjo posvečam mojim staršem. Za ljubezen, neprecenljivo podporo, in ker sta vselej verjela vame.

Sodelovanje civilne družbe pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje v Državnem zboru Republike Slovenije

Državljeni modernih demokratičnih družb, katerih temeljni vrednoti sta postali individualnost in potrošništvo, so v vse večji meri odmaknjeni od družbenega in političnega življenja. Medtem ko sodobni demokratični parlamenti državljanom omogočajo sodelovanje v procesih predlaganja, oblikovanja in sprejemanja odločitev, politična participacija ostaja nizka. Tudi Slovenija se ni izognila temu fenomenu. Ali je zanimanje za politične zadeve res na tako nizki ravni in kakšne možnosti za sodelovanje so državljanom sploh dane, razkriva pričujoče diplomsko delo. Predstavljeni so obstoječi mehanizmi sodelovanja oziroma vplivanja civilne družbe na oblikovanje in sprejemanje zakonodaje v Državnem zboru Republike Slovenije. Prav tako se diplomsko delo loteva analize statističnih podatkov šestih izbranih oblik sodelovanja civilne družbe pri delovanju slovenskega zakonodajnega telesa v času od osamosvojitve Slovenije do leta 2011. Analiza vključuje naslednje mehanizme: sodelovanje predstavnikov civilne družbe na sejah delovnih teles, javne predstavitve mnenj, seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe, peticije, referendum in ljudsko iniciativo, poslanska vprašanja in pobude. Prav analiza omenjenih mehanizmov je pokazala, v kolikšni meri so le-ti izkoriščeni in kako odprt ter dostopen je za nevladne igralce Državni zbor Republike Slovenije.

KLJUČNE BESEDE: Državni zbor, civilna družba, politična participacija, Slovenija, delovna telesa.

Participation of civil society in the formulation and adoption of legislation in the National Assembly of the Republic of Slovenia

The citizens of modern democratic societies, whose core values have become individuality and consumerism are increasingly becoming isolated from the social and political life. Nevertheless that modern democratic parliaments are enabling citizens' participation in the process of proposing, designing and decision-making, the political participation remains low. Slovenia, is also encountering this phenomenon. Is the citizens interest in political matters really as low and what kind of cooperation with parliaments is at all presented to citizens? The answers are presented in the following study which is empowered with introducing the existing cooperation mechanisms and influence of civil society in the formulation and adoption of legislation in the National Assembly of the Republic of Slovenia. The thesis also addresses the statistical analysis of six selected forms of civil society participation in the operation of Slovenian legislative body from the time of Slovenia's independence (1991) until 2011. The analysis includes mechanisms: participation of civil society representatives in the meetings of working groups, public hearings, working bodies acquaintance with letters from civil society, petition, referendum and popular initiative, parliamentary questions and suggestions. Precisely analysis of these mechanisms has shown to what extent these mechanisms are utilized and at the same time how open and accessible is the National Assembly for non-state actors.

KEYWORDS: National Assembly, civil society, political participation, Slovenia, committees.

KAZALO

| | |
|---|-----------|
| 1 UVOD | 10 |
| 2 METODOLOŠKI OKVIR | 12 |
| 2.1 Cilji diplomskega dela..... | 12 |
| 2.2 Hipoteze | 12 |
| 2.3 Raziskovalne metode in tehnike..... | 13 |
| 2.4 Struktura diplomskega dela | 14 |
| 3 TEMELJNI POJMI | 15 |
| 3.1 Politična participacija..... | 15 |
| 3.2 Civilna družba | 17 |
| 3.3 Interesne skupine..... | 18 |
| 4 PARLAMENTARNO ZAKONODAJNO ODLOČANJE..... | 21 |
| 4.1 Parlamentarni poslovnik..... | 21 |
| 4.2 Zakonodajni postopek | 23 |
| 4.2.1 Predlog zakona | 23 |
| 4.2.2 Prva obravnava..... | 23 |
| 4.2.3 Druga obravnava | 23 |
| 4.2.4 Tretja obravnava..... | 24 |
| 4.2.5 Nujni postopek za sprejem zakona..... | 25 |
| 4.2.6 Skrajšani postopek za sprejem zakona | 25 |
| 4.2.7 Ponovno odločanje o zakonu..... | 25 |
| 4.2.8 Razglasitev zakona..... | 25 |
| 4.2.9 Uradno prečiščeno besedilo zakona | 26 |
| 4.3 Udeleženci v zakonodajnem postopku | 26 |

| | |
|--|-----------|
| 4.4 Delovna telesa | 27 |
| 5 UVELJAVLJENI NAČINI SODELOVANJA CIVILNE DRUŽBE V ZAKONODAJNEM PROCESU | 29 |
| 5.1 Sodelovanje predstavnikov civilne družbe na sejah delovnih teles | 29 |
| 5.2 Javne predstavitve mnenj | 30 |
| 5.3 Seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe..... | 30 |
| 5.4 Peticije..... | 30 |
| 5.5 Referendum in ljudska iniciativa..... | 31 |
| 5.5.1 Referendum o spremembi ustave | 32 |
| 5.5.2 Zakonodajni referendum | 32 |
| 5.5.3 Referendum o mednarodnih povezavah | 32 |
| 5.5.4 Posvetovalni referendum..... | 33 |
| 5.5.5 Ljudska iniciativa | 33 |
| 5.6 Poslanska vprašanja in pobude..... | 33 |
| 5.7 Sodelovanje civilne družbe in obveščanje javnosti o zadevah EU | 34 |
| 5.8 Državni svet..... | 35 |
| 5.9 Lobiranje in lobi | 35 |
| 6 JAVNOST DELA IN DOSTOPNOST DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA | 37 |
| 7 EMPIRIČNI DEL | 38 |
| 7.1 Sodelovanje predstavnikov zainteresirane javnosti na sejah delovnih teles | 38 |
| 7.2 Javne predstavitve mnenj, ki jih opravljajo delovna telesa | 39 |
| 7.3 Seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe..... | 40 |
| 7.4 Peticije..... | 40 |

| | |
|---|-----------|
| 7.5 Pobude in zahteve, vložene na osnovi Zakona o referendumu in ljudski iniciativi | 41 |
| 7.6 Poslanska vprašanja in pobude..... | 42 |
| 8 JAVNOST DELA IN DOSTOPNOST DO INFORMACIJ V DRŽAVNEM ZBORU. | 44 |
| 8.1 Test dostopa do informacij javnega značaja v Državnem zboru..... | 45 |
| 8.1.1 Rezultati testa dostopa do informacij javnega značaja..... | 46 |
| 8.1.2 Mnenje Informacijske pooblaščenke..... | 46 |
| 9 SKLEP | 47 |
| 10 LITERATURA | 58 |

KAZALO SLIK

| | |
|---|----|
| Slika 4.4: Delovna telesa..... | 28 |
| Slika 9.1: Politična participacija..... | 56 |

KAZALO TABEL

| | |
|---|----|
| Tabela 7.1.: Sodelovanje predstavnikov zainteresirane javnosti na sejah delovnih teles | 38 |
| Tabela 7.2: Javne predstavitve mnenj, ki jih opravljajo delovna telesa..... | 39 |
| Tabela 7.3: Seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe..... | 40 |
| Tabela 7.4: Peticije | 41 |
| Tabela 7.5: Pobude in zahteve, vložene na podlagi Zakona o referendumu in ljudski iniciativi ter izvedeni referendumi..... | 42 |
| Tabela 7.6: Število poslanskih vprašanj in pobud..... | 43 |

KAZALO GRAFOV

| | |
|--|----|
| Graf 9.1: Sodelovanje predstavnikov zainteresirane javnosti na sejah delovnih teles..... | 48 |
| Graf 9.2: Javne predstavitve mnenj..... | 49 |
| Graf 9.3: Seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe | 50 |
| Graf 9.4: Peticije | 50 |
| Graf 9.5: Pobude in zahteve, vložene na podlagi Zakona o referendumu in ljudski iniciativi ter izvedeni referendumi | 51 |
| Graf 9.6: Število poslanskih vprašanj in pobud | 53 |

SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV

CD – civilna družba

EU – Evropska unija (European Union)

DS – Državni svet Republike Slovenije

DZ – Državni zbor Republike Slovenije

RS – Republika Slovenija

UL – Uradni list Republike Slovenije

US – Ustavno sodišče Republike Slovenije

ZDIJZ - Zakon o dostopu do informacij javnega značaja

ZRLI – Zakon o referendumu in ljudski iniciativi

Poslovnik – Poslovnik Državnega zbora

Pomen ostalih uporabljenih kratic je naveden v sprotnih opombah – legendah na koncu tabel.

1 UVOD

*Demokracija pomeni prinašanje odločitev s strani tistih,
ki se jih ta odločitev zadeva.*

Carl Friedrich von Weizsäcker¹ (Wikinavedek)

Vsi poznamo splošno sprejeto, abstraktno definicijo demokracije, ki pravi, da je demokracija vladavina ljudstva za ljudstvo. Temeljni pomen in smisel demokracije je torej, da ima oblast ljudstvo. Prav zadnje določa prvi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave Republike Slovenije; vendar pa ta odstavek nadalje določa, da to oblast državljani izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

Državljanom je v Sloveniji kot v demokratičnem političnem sistemu zagotovljena možnost, da sodelujejo v procesih političnega odločanja. Ustava RS v 44. členu določa, da ima vsak državljan pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev. Kot navaja Žagar (v Lukšič 1995, 52) pa se ljudje po svobodni volji v vsaki konkretni situaciji (sami) odločijo, ali bodo v procesih političnega odločanja sodelovali ali ne.² Če se odločijo za sodelovanje v političnem življenju in odločanju, jim institucije političnega sistema in veljavni pravni red ponujajo različne opcije.

Po ustavni ureditvi Republike Slovenije je Državni zbor predstavniško in zakonodajno telo. Njegova osnovna naloga je opravljanje zakonodajne funkcije oblasti, v okviru katere poslanci sprejemajo najpomembnejše pravne akte države. Prav procesi in postopki predlaganja, oblikovanja in sprejemanja odločitev so ena najpomembnejših značilnosti in temeljno pravilo sodobnih kompleksnih družb (Luhmann v Zajc 2009, 7). V njih se odvija komunikacija s ciljem pravilnega odločanja, usmerjenega k resnici in pravičnosti. Hkrati zagotavljajo nujno potrebna formalna merila za veljavnost (legitimnost) oziroma splošno sprejemljivost odločitev (Luhmann v Zajc 2009, 7).

¹ Baron Carl Friedrich von Weizsäcker (1912–2007) je bil nemški fizik in filozof.

² Pravna ureditev posameznih držav v nekaterih konkretnih primerih določa obveznost državljanov, da sodelujejo v posameznih aktivnostih političnega odločanja. Tako je v nekaterih državah (npr. Avstralija, Francija) volilna udeležba obvezna in so za (neopravičeno) neudeležbo/izostanek tudi predvidene sankcije; seveda pa so volivci popolnoma svobodni pri odločanju in opredeljevanju, saj lahko oddajo tudi prazne ali kako drugače neveljavne volilne lističe, če so se (iz protesta ali kakšnega drugega razloga) odločili, da ne bodo glasovali za nobeno od ponujenih opcij.

Kako vplivati na odločevalce, da v kompleksni družbi, ki združuje množico različnih skupin, sprejmejo odločitve, ki bodo v skladu z njihovimi interesi – interesi ljudstva? Odgovor je v politični participaciji. Participacija ljudstva se v vsaki demokratični državi kaže kot pomemben sestavni del procesa oblikovanja javnih politik. Zato je ključno, da ljudstvo pozna pravne instrumente za aktivno sodelovanje v »policy procesu«³ in jih učinkovito izrablja.

V diplomskem delu opisujem različne vidike zagotavljanja javnosti oziroma transparentnosti pri delovanju Državnega zbora. Z gledišča mojega proučevanja pa so aktualni predvsem načini za doseganje interesov državljanov. Zato se v diplomskem delu sprašujem, na kakšne načine poskušajo državljani vplivati na oblikovanje ali sprejemanje določenih odločitev v Državnem zboru Republike Slovenije oziroma kateri z Ustavo, zakoni ali poslovníkom določeni mehanizmi jim to omogočajo. Še zlasti me zanima, ali je iz statističnih podatkov mogoče določiti trende sodelovanja in vplivanja državljanov na oblikovanje in sprejemanje zakonodaje v času od osamosvojitve do danes. Hkrati pa bo analiza teh podatkov pokazala, ali je v zadnjem času pogosto omenjena opazka, da državljani Slovenije postajamo vse bolj politično apatična družba, utemeljena ali ne.

³ »Policy proces« oziroma javnopolitični proces je ena ključnih sestavin politike, političnega procesa in sodobne demokratične družbene ureditve nasploh. Takšen ali drugačen rezultat javnopolitičnega procesa namreč pomembno vpliva na življenje posameznika in celotno družbo.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Cilji diplomskega dela

V diplomskem delu bom predvsem sledila cilju predstaviti in osvetliti vlogo civilne družbe pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju DZ). Namen dela je analizirati oblike oziroma načine vključevanja civilne družbe v proces oblikovanja in sprejemanja zakonodaje v DZ. Ob proučevani tematiki vloge in pomena sodelovanja civilne družbe pri oblikovanju javnih politik se zastavlja vprašanje, v kolikšni meri si DZ kot najvišja predstavniška in zakonodajna institucija pri svojem delovanju prizadeva za javnost, transparentnost in čim širšo kooperativnost.

2.2 Hipoteze

V diplomskem delu bom preverila dve hipotezi, in sicer:

Hipoteza 1: V petih mandatnih obdobjih (od leta 1992 do leta 2011) ni moč zaznati izrazitega višanja stopnje participacije oziroma večanja števila poskusov vplivanja civilne družbe v različnih (formalno določenih) oblikah na oblikovanje oziroma sprejemanje zakonodaje v Državnem zboru Republike Slovenije.

Hipoteza 2: Državni zbor Republike Slovenije deluje transparentno, z različnimi mehanizmi je dostopen državljanom in državljanke ter je odziven.

Postavljeni hipotezi bom poskušala v nadaljevanju vrednotiti z analizo statističnih podatkov, ki so zbrani v poročilih⁴ o delu DZ RS, ter s pomočjo drugih metod in tehnik, ki jih nekoliko podrobneje razdelam v nadaljevanju.

⁴ Poročila so dostopna na spletni strani Državnega zbora RS.

2.3 Raziskovalne metode in tehnike

- **Pregled in analiza primarnih virov**

Pregledala bom formalne dokumente, ki so relevantni za izbrano področje. V okviru te metode bom pregledala Ustavo Republike Slovenije, Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Poslovnik Državnega zbora.

- **Pregled in interpretacija sekundarnih pisnih virov**

Pregled in interpretacija sekundarnih virov predstavlja pregled razpoložljivih knjig, člankov, raziskovalnih poročil, besedil in gradiv z medmrežja, ki so povezana s predmetom raziskovanja.

- **Analiza statistik**

Pridobila bom podatke o javnih predstavitev mnenj, seznanitvah delovnih teles z dopisi civilne družbe, peticijah, poslanskih vprašanjih in pobudah, ter referendumih in ljudskih iniciativah. Za pridobitev statističnih podatkov bom uporabila poročila o delu Državnega zbora.

Analiza bo zajemala obdobje od leta 1992 do leta 2011.

- **Študija primera**

Študija primera je hitra in stroškovno učinkovita ter zato tudi širše uporabljena metoda. Pokaže nam primerjavo med teoretičnim okvirom politike in dejanskim izvajanjem le-te (Majchrzak 1984, 63).

- **Družboslovni intervju**

Družboslovni intervju je najpogostejša raziskovalna metoda za pridobivanje novih podatkov, ki omogoča neposreden dostop do empiričnih podatkov in predstavlja nezamenljiv način pridobivanja podatkov (Grdešič 2006, 64), predvsem stališč in mnenj strokovnjakov z obravnavanega področja. Intervjuje bom izvedla, zaradi pridobitve podatkov, ki širše niso dostopni, prav tako pričakujem, da bodo intervjuvanci podali svoja subjektivna opažanja relevantna za moje raziskovanje.

2.4 Struktura diplomskega dela

Diplomska naloga je razdeljena na devet poglavij. Prvo in drugo poglavje predstavljata uvodni in metodološki del, tretje poglavje pa je namenjeno definicijam civilne družbe, politične participacije in interesnih skupin.

V četrtem poglavju opisujem zakonodajni postopek. Ob tem pojasnujem pomen parlamentarnega poslovnika, vlogo delovnih teles DZ ter vlogo drugih udeležencev v zakonodajnem postopku.

V petem poglavju opisujem uveljavljene načine sodelovanja civilne družbe pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje v DZ.

Šesto poglavje na kratko pojasnjuje namen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja.

Sedmo poglavje je namenjeno lastni analizi. V njem predstavljam statistične podatke o participaciji civilne družbe pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje v DZ, od osamosvojitve do leta 2011. Pri analizi sem se osredotočila na šest mehanizmov sodelovanja, in sicer na sodelovanje predstavnikov civilne družbe na sejah delovnih teles, javne predstavitve mnenj, seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe, peticije, referendum in ljudsko iniciativo, poslanska vprašanja in pobude.

V osmem poglavju so podane ugotovitve glede javnosti dela in dostopnosti do informacij v DZ.

Diplomsko delo zaključim s sklepom. V njem skušam razkriti trende sodelovanja civilne družbe pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje v DZ od osamosvojitve do leta 2011. Argumentirala bom potrditve oziroma zavrnitve zastavljenih hipotez. Ugotovitve bodo podkrepljene s statističnimi podatki in mnenji strokovnjakov, ki so bili intervjuvani.

3 TEMELJNI POJMI

Glede na to, da se skozi celotno diplomsko delo pojavljajo pojmi politična participacija, civilna družba in interesne skupine, ter da ne bi prišlo do napačnega razumevanja teh pojmov, je smiselno, da naštete pojme opredelim.

3.1 Politična participacija

Kot sem že uvodoma poudarila je politična participacija eden izmed poglavitnih temeljev demokratične družbe. Podobno navaja (Verba et al. 1995, 1), ki politično participacijo označi za srce demokracije. Dodaja, da si je demokracijo pravzaprav nemogoče zamisliti brez možnosti, da državljani prosto sodelujejo v procesu oblikovanja politik.

Della Porta (2003, 63–64) prav tako izpostavlja, da je vprašanje participacije osrednje vprašanje politike in demokracije. Predstavo participacije vzbuja sam pojem politike, ki se s svojim korenem sklicuje na grško polis⁵ in na agore⁶, kjer so udeleženci umovali, da bi v razpravi posegali v oblikovanje odločitev.

Politična participacija predstavlja mehanizem, preko katerega lahko državljani pošiljajo informacije oblasti o njihovih interesih, preferencah, potrebah in na ta način lahko ustvarjajo pritisk na oblast, da se na vse to odzove (Verba et al. 1995, 1).

S politično participacijo mislimo na dejavnost, ki ima namen ali dejanski učinek vplivanja na ukrepe oblasti - bodisi neposredno (z vplivanjem na oblikovanje ali implementacijo politik) ali posredno (z vplivanjem na določene ljudi, ki so sooblikovalci teh politik) (Verba et al. 1995, 38).

Kot je že znano, so volitve precej topo »orodje« za sporočanje o tem, kaj je v glavah državljanov. V nasprotju s tem lahko podpis, s katerim državljan v znak protesta podpiše peticijo, posreduje mnogo jasnejše sporočilo tistim, v čigar rokah je odločanje o določenem vprašanju. Še podrobneje lahko naravo določenega problema definira sporočilo poslano iz

⁵ Polis je naziv na mestno državo v času stare Grčije.

⁶ Agora ali trg je bila središče polisa.

relevantne nevladne organizacije. Neposreden pogovor s posameznikom pa lahko razkrije dodatne informacije o njegovih okoliščinah in okoliščinah ostalih posameznikov, ki jih določen javnopolitični problem zadeva (Verba et al. 1995, 45).

Po Axfordu (2002, 121) politična participacija označuje prostovoljne akcije, s katerimi posamezniki skušajo vplivati na oblikovanje javnih politik. Prostovoljnost posameznikov pa je pogojena tudi s političnim sistemom. Hague, Harrop in Breslin (1992, 156) slednje nekoliko razdelajo, in navajajo, da je prostovoljna participacija v liberalnih demokracijah pravna norma. Ljudje se lahko odločijo, ali in na kakšen način bodo sodelovali. Ravno nasprotno je (bilo) v komunističnih državah, kjer je (bila) strogo nadzorovana politična participacija pravilo. Takšna vrsta participacije je pomenila izraz (nesvobodne) podpore, ne pa tudi izbora.

Nadzorovana politična participacija morda prinese visoko število sodelujočih, vendar je kvaliteta takšne participacije nizka.

V preteklosti, vse od Aristotela dalje pa tja do druge polovice 20. stoletja, je veljala predstava, ki je participacijo pojmovala skoraj v celoti v demokratičnem kontekstu. Pojem je opredeljeval proces vplivanja navzgor, ki oblikuje vladne dnevne rede in opredeljuje politike. Participacija je v tistem času veljala za mirno, urejeno in nekaj, kar je lahko samo dobro, tako za oblast, kot za državljane. Poleg tega naj bi participacija spodbujala enotnost in utrjevala stabilnost družbe (Brezovšek 1995a, 201). Tako so nekoč protesti in nasilne demonstracije pomenili zlom ali odsotnost participativnih institucij. Kasnejše opredeljevanje participacije ločuje njen koncept od koncepta demokracije (Brezovšek 1995a, 201).

Danes je jasno, da so demonstracije in protesti del politične participacije, vendar spadajo med t.i. nekonvencionalne oblike.

Politična participacija seveda ni in ne more biti omejena le na konvencionalne oblike, kot so udeležba oziroma glasovanje na volitvah. Zajema tudi druge, manj konvencionalne oblike politične dejavnosti, kot so protesti, demonstracije, gladovne stavke, bojkoti itd. (Martiniello 2005, 3). Nekonvencionalna participacija se od konvencionalne loči po uporabi moči in prisile (Brezovšek in drugi 2007, 99). K njim se državljani zatečejo, kadar konvencionalni načini ne morejo zadovoljivo predstaviti in posredovati njihovih teženj in želja (Lavtar 2007, 13).

Že dlje časa je govora o nizki stopnji politične participacije, s katero se sooča celotna EU, pri čemer naj bi bila najbolj očitna in izstopajoča nizka stopnja politične participacije mladih.

Ko govorimo o nizki stopnji politične participacije, je zanimivo in smiselno dodati ugotovitev Patemanove (v Carter 2007, 169), ki pravi, da bistveni del razlage za nizko participacijo državljanov vidi v tem, da je dojetanje delovanja političnega sistema in izkušnje z njim državljanom pustilo občutek frustracije in nemoči. Apatija pa je realno in pričakovano nadaljevanje oziroma posledica tega občutka, saj se državljanom participiranje ne zdi več smiselno.

3.2 Civilna družba

Pojem civilne družbe je bil znan že pri klasičnih filozofih v 18. stoletju, čeprav je takrat imel drug pomen. S pojmom civilne družbe (civilnega stanja) so namreč hoteli nakazovati na razliko med preddržavnim (naravnim) stanjem⁷ in civiliziranim stanjem. Hegel (v Wood 1991, 184) pa je nakazal nov pomen, kakršen je še danes relevanten in v veljavi. Civilna družba je tisti del družbenega življenja, ki je »med družino in državo«. Njemu so sledili številni drugi misleci, ko so poudarjali, da ta del človekovega združevanja mora biti prost državnega vpletanja.

Kaj je mišljeno s pojmom »civilna družba« ni vedno jasno. Rečeno je, da se nanaša na prostor med državo in posameznikom (Walzer v Grugel 2002, 93).

Civilna družba je postala vse pogosteje uporabljen pojem, ki predstavlja oziroma obsega tako družbene dejavnosti, kakor tudi družbene organizacije, ki neposredno ali posredno podpirajo, spodbujajo ali se borijo za demokracijo in demokratizacijo (Grugel 2002, 93).

Čeprav ni splošno sprejete definicije o civilni družbi, obstaja soglasje v širšem pomenu, da civilna družba vključuje družbeno-politične institucije, prostovoljna združenja in javno sfero⁸,

⁷ Naravno stanje označuje stanje odnosov med ljudmi, ko še ni bilo zakonov in vrhovne oblasti. Hobbes razlaga, da je bilo to stanje vojne, sovraštva, ko so bili ljudje drug drugemu kot volkovi. Rousseau pa naravno stanje označi popolnoma nasprotno – kot idealno stanje, v katerem so ljudje živeli v sožitju in sreči.

⁸ Javno sfero praviloma opredeljujemo kot specifičen družbeni prostor svobodnega komuniciranja, izmenjavanja informacij o vprašanih, ki so v splošnem interesu neke politično organizirane družbe oziroma skupnosti, in tudi prostor javnega predstavljanja zasebnih, parcialnih interesov skupni presoji (Pinter 2004, 2).

v kateri ljudje lahko med seboj razpravljajo, sodelujejo in se ukvarjajo z državo oziroma državnimi zadevami (Perez Diaz v Grugel 2002, 93).

Civilna družba je naravna, pristna oblika druženja svobodnih državljanov, ki razmišljajo in odločajo o skupnosti (Sruk v Žagar K. 2008, 3). Je zagovornica le določenih, specifičnih interesov in njen cilj (praviloma) ni priti na oblast, tako kot se za to potegujejo politične stranke. Civilno-družbeni igralci si predvsem prizadevajo za vpliv na oblast.

3.3 Interesne skupine

Po Brezovšku je interesna skupina, vsaka skupina, ki poskuša izvajati vpliv na vlado oz. oblast (Brezovšek 1995b, 19). Podobno interesno skupino opredeljuje Wilson, ki pravi, da je interesna skupina organizacija, ločena od države, ki skuša vplivati na javne politike (Wilson 1990, 157).

Interesne skupine imajo pomembno vlogo pri oblikovanju politik v skoraj vseh državah. Kako so te skupine ustanovljene in kako legitimne so, je odvisno od tega, ali gre za demokratično ali diktatorsko, moderno ali razvijajočo se državo. V vseh sistemih pa skupine lahko opravijo artikulacijsko funkcijo. To pomeni, da predstavijo zahteve in alternative za ukrepanje (Anderson 2011, 59). Pravzaprav so interesne skupine od nekdaj imele pomembno vlogo v politiki. Tudi takrat, ko udeleženci ali politični misleci niso bili pripravljeni priznati njihovega pomena, se je v končni instanci politika vedno izkazala, da je bistveno povezana z igro (legitimnih in nelegitimnih) interesov (Bibič 1997, 115).

Ko se razpravlja o nekem javnopolitičnem problemu, najpomembnejši (politični) vidik ni v vzroku, pač pa v učinku oz. vplivu. Koga problem zadeva? Na kakšen način? Ali se tega zavedajo? Če vprašamo politika, da definira nek določen problem, nam bo verjetno orisal bojišče in nam predstavil, kdo stoji na kateri strani. Politični jezik vključuje fraze »za in proti«, »podporniki in nasprotniki«, »naša stran in njihova stran«. Za različne strani v politiki pravimo, da predstavljajo različne interese (Stone 1988, 210).

Interesi so torej tisti, ki združujejo posameznike. Natanko to potrjuje Fink Hafnerjeva (2002, 177), ki pravi, da interesne skupine nastajajo z združevanjem posameznikov s skupnim interesom. Nadalje Fink Hafnerjeva (2002, 177) interesne skupine opredeljuje kot kolektivne

igralce, ki z različnimi sredstvi (s pritiski, pogajanji, kompromisi) skušajo doseči sprejem take javne politike, ki bo, kolikor je le mogoče v skladu z njihovimi interesi.

Interesne skupine naj bi opravljale vrsto pomembnih funkcij v širšem procesu političnega odločanja in oblikovanja politik. Prispevale naj bi k večji raznolikosti in tudi skladnosti interesov ter pravočasnemu zmanjševanju konfliktov. Prav tako pa naj bi omogočale večjo sprejemljivost odločitev in zmanjševale njihove negativne učinke (Zajc 2009, 94).

V razvitih demokracijah interesne skupine, ki se ne strinjajo z vladnimi politikami, vedno bolj nastopajo javno, neredko pa se tudi javno vključujejo v lobiranje posameznih poslancev ali celih poslanskih klubov ter se udeležujejo tako imenovanih »javnih zaslišanj« oziroma, kot bomo v nadaljevanju predstavili javnih predstavitev mnenj, ki jih pripravljajo parlamentarna delovna telesa. V nekaterih parlamentih, kjer so delovna telesa na novo oblikovali, so to storili prav z namenom, da bi povečali zanimanje interesnih skupin, da svoja stališča predvsem predstavljajo pred ustreznim matičnim telesom za posamezno področje. Parlamenti na ta način povečajo svojo odprtost in pridobivajo dragocene informacije (Zajc 2009, 95).

Fink Hefnerjeva (v Krašovec 2002, 105) kot glavno ločnico med interesnimi skupinami in strankami vidi v (ne) stalnosti njihovega delovanja, saj stranke delujejo stalno, interesne skupine pa ciklično. Predvsem, ko se dogajanja na posameznih področjih javnih politik dotikajo njihovih interesov. Nadalje Igljučar (v Kleva 2006, 27) postavlja še eno pomembno ločnico, in poudarja, da se interesna skupina za razliko od politične stranke ne bori za oblast, pač pa je prostovoljno združenje posameznikov za varovanje zgolj nekega interesa, ki tudi ne želi prevzemati javne odgovornosti za izvajanje državne oblasti, ampak hoče s svojim delovanjem zgolj uveljaviti nek interes.

V razpravah o interesnih skupinah se pogosto soočimo z dilemo, ali je termin »skupina pritiska« sinonim za interesno skupino ali ne. Bibič (1997, 117) navaja, da so interesne skupine (v politološkem smislu) tiste družbene skupine, ki za uveljavljanje svojih ali/in širših interesov skušajo vplivati ali vplivajo na politični proces, medtem ko skupine pritiska (to je lahko in navadno tudi je le ena izmed metod delovanja interesnih skupin) za uveljavljanje svojih interesov uporabljajo pretno sankcije.

Hague, Harrop in Breslin (1992, 220) so pri ugotavljanju vpliva, ki ga interesne skupine izvajajo individualno ali skupinsko, kot ključni dejavnik prepoznali naravo političnega sistema. V skladu z zakonom poteka izražanje interesov v liberalnih demokracijah relativno nemoteno in dejansko spodbuja konkurenco med interesnimi skupinami. Na drugi strani bi lahko rekli, da stoji pol komunističnih držav. Tam je prostor za avtonomno izražanje "neuradnih" oz. nevladnih interesov ozek, če že ne popolnoma pod nadzorom. Pomembna dejavnika naj bi bila tudi stopnja legitimnosti in učinkovitost interesne skupine. Slednja je mišljena v smislu »sankcij«, ki jih skupina lahko uporablja v odnosu do oblasti. Zadnji dejavnik, ki determinira vpliv določene skupine, so razpoložljiva sredstva oziroma viri. To vključuje financiranje, organizacijo in članstvo (Hague in drugi 1992, 220).

Grdešić (1995, 72) navaja, da so interesne skupine pri vplivanju na zakonodajalca, predvsem usmerjene k preprečevanju realizacije nekaterih predlogov ali k prilagajanju le teh. Največkrat je njihov cilj ohraniti obstoječe odnose, ki prinašajo privilegije, profit itd.

Interesne skupine poskušajo usmeriti pozornost javnosti in politikov na nove probleme v družbi in na boljše načine za reševanje starih težav (Grdešić 1995, 72).

4 PARLAMENTARNO ZAKONODAJNO ODLOČANJE

Zakonodajno odločanje v okviru formaliziranega in v parlamentu zaključenega zakonodajnega postopka predstavlja na eni strani zaključeno celoto, vendar je pomembno povezano s širšim družbenim procesom političnega odločanja, ki ga pojmuje kot zakonodajni proces v širšem smislu (Pizzorusso v Zajc 2000, 124). Ta širši proces je sestavljen iz različnih faz, ki potekajo tako v parlamentu kot zunaj njega in tvorijo med seboj sklenjen krog.

Ko govorimo o zakonodajnem odločanju v ožjem smislu, mislimo na normativno dejavnost oziroma oblikovanje zakonov (»law making«) v samostojnih predstavniških telesih v skladu s pravili, ki so značilna za parlamentarno demokracijo (Olson v Zajc 2000, 127).

4.1 Parlamentarni poslovnik

Poslovniki kot »male ustave« ali pravila, ki urejajo poslovanje in odločanje sodobnih parlamentov so si podobni v tem, da ohranjajo določene ustaljene načine in metode organiziranja dela in vodenja parlamenta, ki so del parlamentarnih tradicij, vendar se hkrati prilagajajo novim okoliščinam in sodobnim zahtevam (Zajc 2000, 139).

Za položaj parlamenta v političnem sistemu in za njegovo vlogo v družbi nasploh je izredno pomembno, da si sam uredi svoje delovanje. Gre za parlamentarno avtonomijo oziroma pravico parlamenta do samoorganiziranja ter sprejemanja predpisov o notranjem poslovanju. Akt, ki v kodificirani obliki predpisuje način poslovanja parlamenta, se navadno imenuje poslovnik. Poslovnik je seveda vezan tudi na Ustavo, ki določa način volitev v parlament in njegovo sestavo, načela sprejemanja odločitev, način oblikovanja vlade v njem itd. Parlament ima kljub zahtevi po skladnosti poslovnika z Ustavo dovolj možnosti, da si uredi lastno poslovanje v skladu s svojimi potrebami in cilji, saj so ustavne norme tako splošne, da omogočajo parlamentu uveljavljanje lastnih zamisli in upoštevanje lastnih izkušenj. Poslovniška pravila lahko okrepijo nekatere ustavne določbe, na drugi strani pa jih lahko oslabijo, ne da bi prišla v nasprotje z Ustavo (Grad 2000, 114).

Značilno za parlamentarne poslovnike 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 2009, 24).

S poslovníkom si predstavniško telo določi način konstituiranja in način volitev organov, samostojnost poslancev, javnost dela, sklicevanje zasedanj, način vodenja parlamenta, postopek razpravljanja in sprejemanja odločitev, organizacijo dela in postopke itd. V poslovníku so opredeljene vrste aktov, ki jih sprejema parlament, in način njihove obravnave (redni in drugi postopki). Prav tako določajo načine vključevanja posameznih udeležencev v proces zakonodajnega odločanja in njihove pristojnosti, pravice in dolžnosti. V poslovníku so opredeljena tudi posebna posvetovalna telesa, ki predsedniku pomagajo pri načrtovanju dela, vodenju parlamenta in odločanju. Predvsem pa moderni poslovnik upošteva pomanjkanje časa in opredeljuje tudi način načrtovanja zakonodajnega dela (Zajc 2009, 24–25).

Zajc (2011, 26) še pojasnjuje, da je slovenski parlament, kot parlament brez izkušenj moral skozi zahteven proces institucionalne adaptacije, kot njen začetek pa lahko štejemo sprejem začasnega poslovníka konec l. 1992. Spomladi 1993 pa je sprejel svoj prvi poslovnik, ki je omogočil moderno delitev dela med delovna telesa in plenum ter določil zakonodajni postopek v treh branjih.⁹ Zaradi premajhne učinkovitosti zakonodajnega dela, je kasneje prihajalo do več poskusov spremembe poslovníške ureditve, vendar so predlogi dopolnitev ali sprememb težko dobili potrebno večino. V celoti je bilo od leta 1993 sprejetih sedem manjših sprememb. Velike organizacijske in druge težave v delovanju Državnega zbora so poslance naposled pripeljale do spoznanja, da so spremembe nujne. Novi poslovnik je stopil v veljavo 15. julija 2002. Ta ni pomemben samo za delovanje Državnega zbora, ampak je tudi pomemben pravni vir. Pomemben pa je tudi politično, saj določa pravila, ki jih morajo upoštevati politične stranke in drugi politični subjekti pri svojem delovanju oziroma zasledovanju ciljev, ki jih uresničujejo v ali preko Državnega zbora (Zajc 2009, 37–38).

⁹ Ur. l. RS 40/93 z dne 17. julija 1993.

4.2 Zakonodajni postopek

Zajc (2000, 146) navaja, da v sodobnih parlamentih veljajo postopkovni standardi, ki omogočajo, da je zakonodajni postopek jasen, racionalen in gospodaren ter hkrati demokratičen, to je odprt vsem udeležencem.

Predlogi zakonov se praviloma obravnavajo v postopkih, ki zagotavljajo več zaporednih branj, ki omogočajo večjo pretehtanost, domišljenost in dorečenost sprejete zakonske ureditve, kot je mogoče v krajših postopkih (Grad v Zajc 2009, 33).

4.2.1 Predlog zakona

Predlagatelj zakona je lahko vlada, vsak poslanec ali najmanj 5000 volivcev. Sprejem zakona je lahko državnemu zboru predlagan tudi s strani državnega sveta.

Pred vložitvijo predloga zakona lahko predlagatelj zakona predlaga predhodno obravnavo. Gre za predlog o tem, da se opravi predhodna obravnavo o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki naj bi se uredila. Civilna družba lahko sodeluje v okviru morebitne predhodne obravnave zakona. Poda lahko teze za ureditev in morebitne variantne rešitve.

4.2.2 Prva obravnava

Prva obravnava predloga zakona oz. prvo branje se opravi le izjemoma, v primeru, ko jo zahteva najmanj deset poslancev, sicer pa je prvo branje opravljeno s posredovanjem zakona poslancem.

V prvem branju poteka razprava o razlogih, načelih, ciljih in poglobljenih rešitvah predloga zakona. Prva obravnava se lahko zaključi bodisi s sklepom, da se postopek nadaljuje v drugi obravnavi, bodisi s sklepom, da se zakon sploh ne sprejme, kar pomeni tudi zaključek postopka (Zajc 2000; Državni zbor).

4.2.3 Druga obravnava

Druga obravnava predloga zakona oz. drugo branje se opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato, na podlagi poročila matičnega delovnega telesa, na seji državnega zbora. V tej

fazi poteka dajanje predlogov (amandmajev) za dopolnitve ali spremembe besedila posameznih členov.

V drugi obravnavi opravi matično delovno telo razpravo in glasovanje o amandmajih k zakonu. Amandmaje lahko predlagajo oziroma vlagajo poslanci in matično delovno telo ter vlada, v primeru, ko ni predlagateljica zakona. K vloženim amandmajem se lahko vloži nove amandmaje. To lahko stori predlagatelj zakona. Temu sledi priprava dopolnjenega predloga zakona, ki vključuje vse poprej sprejete amandmaje. O dopolnjenem predlogu oziroma o le tistih členih zakona, h katerim so bili vloženi amandmaji se nato opravi razprava in glasovanje. Tudi k dopolnjenem predlogu se lahko vlagajo amandmaji. Vendar to lahko stori le poslanska skupina, 10 poslancev in vlada, v kolikor ni predlagateljica zakona. Enako kot v postopku pred matičnim delovnim telesom, lahko amandmaje k že vloženim amandmajem vloži predlagatelj zakona. Če matično delovno telo sklene, da zakon ni primeren za nadaljnjo obravnavo, državni zbor o predlogu zakona ne razpravlja, ampak zgolj glasuje o tem sklepu. Če ga potrdi, je zakonodajni postopek v drugem branju zaključen, sicer pa se zakon vrne v obravnavo matičnemu delovnemu telesu (Državni zbor).

4.2.4 Tretja obravnava

Tretja obravnava, kjer je vloga matičnega delovnega telesa bolj omejena, se praviloma opravi na prvi seji državnega zbora in sledi drugi obravnavi zakona. V tej fazi zakonodajnega postopka, državni zbor razpravlja o predlogu kot celoti in le izjemoma o posameznih členih zakona, in sicer le o tistih členih, h katerim so bili v drugi obravnavi dani amandmaji. Amandmaji so lahko vložijo s strani predlagatelja zakona, vlade, tudi kadar ni predlagateljica zakona in poslanske skupine, ne pa več posameznih poslancev, niti deset poslancev.

V primeru neusklajenosti sprejetih amandmajev s posameznimi določbami predloga zakona ali z drugimi zakoni, se pripravi uskladitveni amandma. Če le ta ni sprejet, je zakonodajni postopek končan. V kolikor pride do sprejema uskladitvenih amandmajev, se glasuje o predlogu zakona v celoti. Za sprejem zakona, je potrebna večina glasov oddanih za, razen, kadar je za sprejemanje posameznega zakona predpisana zahtevnejša večina (Državni zbor).

4.2.5 Nujni postopek za sprejem zakona

Zakon po nujnem postopku lahko vloži le vlada, in sicer v nujnih okoliščinah, kot so odprave posledic naravnih nesreč, ter v primerih, kadar je sprejem zakona ključnega pomena za varnost in obrambo države.

4.2.6 Skrajšani postopek za sprejem zakona

V skrajšanem postopku v prvi obravnavi ni mogoča splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Poleg tega pa ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku. Skrajšani postopek se uporablja za manj pomembne spremembe zakonov, razveljavitve zakonov ali njegovih posameznih določb itd. (Državni zbor).

4.2.7 Ponovno odločanje o zakonu

Do ponovnega odločanja o zakonu pride le v primeru, kadar državni svet vloži zoper že sprejet zakon suspenzivni veto. Suspenzivni veto pomeni zahtevo, da državni zbor o zakonu ponovno odloča.

V tem postopku se opravi razprava o zahtevi državnega sveta. Pred razpravo lahko predstavnik državnega sveta obrazloži zahtevo državnega sveta, poročevalec matičnega delovnega telesa predstavi mnenje delovnega telesa, predstavnik predlagatelja pa lahko obrazloži mnenje predlagatelja. O zakonu se ponovno ne odloča več z navadno relativno, temveč z navadno absolutno večino, razen seveda, če je za sprejem zakona v rednem postopku predpisana zahtevnejša večina (Državni zbor).

4.2.8 Razglasitev zakona

Po sprejetju zakona v državnem zboru, je za njegovo uveljavitev potrebna še razglasitev (promulgacija) zakona in njegova objava (publikacija). V skladu z ustavo so zakoni razglašeni najkasneje v osmih dneh po sprejetju. Razglasitev opravi predsednik republike.

Do razglasitve zakona ne pride, če je s strani državnega sveta bila postavljena zahteva, naj državni zbor o zakonu še enkrat odloča, prav tako ne, če je bila vložena pobuda ali zahteva za razpis naknadnega referendumu.

Zakon stopi v veljavo petnajst dni od dneva objave, razen če je v njem samem določeno drugače (Državni zbor).

4.2.9 Uradno prečiščeno besedilo zakona

Zakonodajno-pravna služba državnega zbora po vsaki spremembi ali dopolnitvi zakona, pripravi neuradno prečiščeno besedilo zakona, ki se nato objavi v elektronski obliki na spletnih straneh državnega zbora.

Uradno prečiščena besedila državnih zborov potrdi brez razprave, prav tako lahko državni zbor vsa uradna prečiščena besedila potrdi z enim glasovanjem (Državni zbor).

4.3 Udeleženci v zakonodajnem postopku

V zakonodajnih postopkih sodeluje veliko različnih udeležencev (poslanci, vodstvo parlamenta, vlada in drugi predlagatelji, delovna telesa, poslanske skupine, strokovne službe, interesne skupine, morebitni drugi dom, ki ima določeno vlogo v zakonodajnem postopku ali posamezni fazi in drugi), katerih vloge in ravnanje so določeni v poslovnikih parlamentov. Vsak od različnih udeležencev v postopku ima na razpolago določeno količino vpliva oziroma moči – govorimo lahko o posebni porazdelitvi moči med udeležence, ki je značilna za vsak parlament. Udeleženci razpolagajo z ustreznimi pravicami in sredstvi (pravica do razpravljanja, predlaganja zakonov in vlaganja amandmajev na predloge, pravica do sodelovanja v delovnih telesih, pravica do poslanskih vprašanj in odgovorov nanje, pravica do interpelacije, nezaupnice in zaupnice itd.), imajo pa tudi dolžnosti. Te pravice in dolžnosti so največkrat povezane z natančno določenimi roki. Hkrati prevzemajo tudi določene odgovornosti za iskanje najbolj sprejemljivih rešitev in tudi za racionalen potek postopka (dolžnost predstavljanja stališč volivcev, dolžnost sodelovanja na sejah, dolžnost sklicevanja sej v predvidenih rokih, dolžnost pravočasnega pošiljanja gradiva za seje, dolžnost priprave poročila delovnega telesa, dolžnost odgovora na poslansko vprašanje itd.). Določbe, ki opredeljujejo vloge posameznih nosilcev ter njihove pravice in dolžnosti omogočajo, da so razmerja moči enoznačno kvantificirana in prispevajo k temu, da lahko rezultat postopka do določene mere vnaprej predvidimo (Laundy v Zajc, 2009: 55–56).

V državnem zboru ni poslovniških določb glede obveznega sodelovanja s civilno družbo. Poleg že omenjene možnosti vključevanja civilne družbe v postopek predhodne obravnave zakona je sodelovanje civilne družbe možno tudi na javni predstavitvi mnenj, ki jo delovno telo lahko opravi za pridobivanje koristnih informacij zlasti s strani strokovnjakov. Civilna družba pa lahko sodeluje tudi na seji delovnih teles ali pošilja svoja mnenja, ki jih lahko poslanci ali delovno telo prevzamejo kot svoje amandmaje. Civilna družba namreč k predlogu zakona ne more formalno vložiti amandmaja.

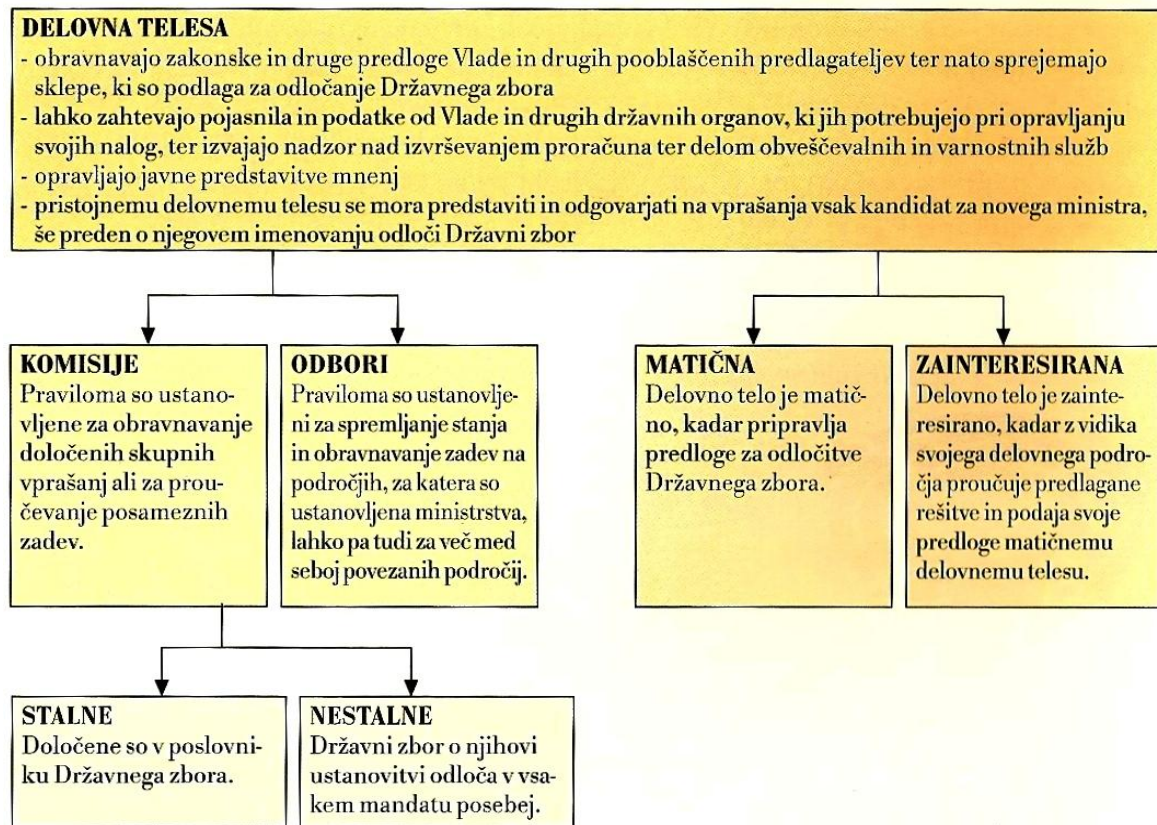
4.4 Delovna telesa

Celoten parlament ali njegov dom je preveliko telo, da bi moglo razpravljati in odločati o vseh zadevah v celoti. Za učinkovito delovanje parlamenta, in da zakonodajni postopki potekajo kar najbolj racionalno, je ključno, da ima parlament ustrezno razvito notranjo organizacijo in specializacijo. Državni zbor delovna telesa ustanavlja za preučevanje različnih družbenih področij, izvajanje monitoringa (spremljanja stanja) na posameznih področjih, oblikovanje stališč do posameznih vprašanj, ter za pripravo, preučevanje in obravnavo predlogov zakonov ter drugih aktov državnega zbora. Delovna telesa so tako postala nujen pogoj za poglobljeno obravnavanje vseh zadev in smotrno organiziran zakonodajni postopek (Mezey v Zajc 2009, 75; Državni zbor 1996).

Delovna telesa imajo od leta 2002, ko je bil sprejet nov poslovnik, pomembnejšo vlogo v zakonodajnem postopku. Druga obravnava predloga zakona se najprej opravi v matičnem delovnem telesu, ki pripravi dopolnjen predlog zakona, in sicer v predlog zakona za drugo obravnavo vključi vse sprejete amandmaje. Dopolnjeni predlog zakona je sestavni del poročila matičnega delovnega telesa za drugo obravnavo predloga zakona na seji državnega zbora.

Delovna telesa so običajno sestavljena po proporcionalnem načelu tako, da znotraj njih poteka izmenjava koalicijskih in opozicijskih stališč. Vsaka poslanska skupina ima praviloma zagotovljeno najmanj eno mesto v vsakem delovnem telesu (Krašovec in drugi 2007, 28).

Slika 4.4: Delovna telesa



Vir: Krašovec in drugi (2007, 28).

Delovna telesa državnega zbora se delijo na odbore in komisije ter na matična in zainteresirana telesa. Komisije pa se nato delijo na stalne in nestalne, kot to prikazuje slika 4.4.

5 UVELJAVLJENI NAČINI SODELOVANJA CIVILNE DRUŽBE V ZAKONODAJNEM PROCESU

Procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik so empirični procesi. Prepoznamo jih po tem, da zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike (Danica Fink Hafner 2007, 19).

V nadaljevanju opisujem različne načine sodelovanja oz. možnosti vplivanja civilne družbe na zakonodajno delo.

5.1 Sodelovanje predstavnikov civilne družbe na sejah delovnih teles

Civilna družba, pretežno organizirana kot nevladne organizacije, lahko sodeluje v zakonodajnem postopku v parlamentu kot zainteresirana javnost.

Poslovník v drugem odstavku 51. člena navaja: »Na sejo delovnega telesa se lahko k obravnavi posameznih točk dnevnega reda povabijo predstavniki institucij, katerih delo je neposredno povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, strokovnjaki in predstavniki zainteresirane javnosti, ki lahko na seji izjavijo in obrazložijo svoja mnenja in stališča o obravnavani zadevi« (Državni zbor).

Gre torej za omejen obojestranski odnos med oblastjo in državljani. Državni zbor državljanom omogoči, da podajo svoje mnenje, na ta način zakonodajno telo prejme dodatne informacije in morda popolnoma nov pogled na problem, ki je tema razprave. Odločanje in posledično odgovornost za sprejete odločitve pa je v tem primeru še zmerom v polni meri v rokah Državnega zbora. Iz zgoraj navedenega odstavka je jasno tudi, da posvetovanje ni obvezno, ampak je navedeno zgolj kot možnost, ki jo delovna telesa pri svojem delu lahko izkoristijo.

5.2 Javne predstavitve mnenj

Zainteresirana javnost, bodisi kot posamezniki bodisi organizirana v interesnih organizacijah, ima po 46. členu poslovnika Državnega zbora možnost aktivnega sodelovanja tudi na javnih predstavitev mnenj.

Posamezno delovno telo lahko opravi javno predstavitev mnenj za pridobitev koristnih informacij o določeni problematiki, vabljeni pa so strokovnjaki in druge osebe, ki bi lahko dale take informacije. Pomembno je, da se sklic javne predstavitve mnenj z vprašanji, o katerih se želijo pridobiti informacije, objavi v javnih glasilih. Podatki o javnih predstavitev kažejo, da jih delovna telesa organizirajo takrat, kadar obravnavajo kompleksne zakonske projekte (Žagar in Blažič 2008, 4).

Igličar (v Kleva 2006, 74) pravi, da so ravno takšne predstavitve zelo primerne priložnosti za lobiste, da legalno vplivajo na člane zakonodajnega organa.

Grdešić (1995, 74) pravi, da imajo znanstvene informacije in znanost nasploh redko neposreden in neodvisen vpliv na odločanje. Znanstveno znanje in politika sta v posrednem dolgoročnem odnosu. Glavna uporaba znanstvenih znanj ni za neposredne odločevalske potrebe, pač pa naj bi znanja, posredovana iz družboslovnih in humanističnih krogov, odločevalcem služila bolj kot izvor idej, vir splošnih informacij in način zaznavanja splošne orientacije o družbi.

5.3 Seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe

Poslovník Državnega zbora (v 41. členu) določa, da mora biti matično delovno telo seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba (Žagar in Blažič 2008, 5).

5.4 Peticije

Peticija (iz lat. *petere*, *petitio* prošnja) je pisna, običajno skupinska, kolektivna vloga oz. prošnja, naslovljena na kako višjo ali celo najvišjo oblast. S peticijo njeni pisci oziroma

podpisniki prosijo ali zahtevajo razrešitev takega problema, ki ima širši družbenogospodarski, upravno-politični ali kulturni pomen. Na Slovenskem ima pošiljanje peticij različnim oblastem kar dolgo tradicijo, od časov podaljšanega slovenskega srednjega veka pa do dobe agonije "realnega socializma" (Sruk 1995).

Na podlagi 45. člena Ustave Republike Slovenije imajo državljani pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena. Njihove vloge obravnava posebno delovno telo državnega zbora - Komisija za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti, ki, med drugim, proučuje prošnje, pritožbe in druge pobude splošnega pomena, ki jih pošiljajo državljani državnemu zboru in drugim organom, ter ugotavlja vzroke zanje (Žagar in Blažič 2008, 5).

Peticija je lahko v obliki zahteve, predloga, prošnje, pritožbe, ugovora ali druge vloge. Vloži se na dva načina, in sicer po pošti ali v elektronski obliki.

Peticija oziroma vloga se lahko vloži v zvezi z zadevami splošnega pomena ali glede posamičnih zadev, ki se nanašajo na človekove pravice; pravosodje; upravno, civilno ali kazensko pravo ali postopek; delovna razmerja, plače in nadomestila; zdravstveno varstvo in zavarovanje; zaposlovanje in brezposelnost; socialno varstvo in zavarovanje; invalidsko zavarovanje; urejanje prostora; varstvo okolja ipd. (Državni zbor).

5.5 Referendum in ljudska iniciativa

Kaučič (1999) opredeljuje referendum kot najpomembnejšo obliko neposredne demokracije, s pomočjo katere volivci neposredno odločajo o posameznem pravnem aktu (ustavi, zakonu, občinskem odloku ipd.) ali o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost.

Državljeni imajo pravico zahtevati razpis referenduma o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, in s tem vplivati na zakonodajni postopek. Državni zbor pa mora razpisati referendum, če to zahteva štirideset tisoč volivcev.

Pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov. Eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu državni zbor ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev.

V nadaljevanju opisujem vrste referendumov in institut ljudske iniciative.

5.5.1 Referendum o spremembi ustave

Referendum o spremembi ustave je oblika neposrednega odločanja volivcev o spremembi ustave, ne glede na obseg in pomen sprememb.

Na referendumu o spremembi ustave volivci odločajo o potrditvi spremembe ustave, ki jo je sprejel državni zbor, pred njeno razglasitvijo.

Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendum, če to zahteva najmanj 30 poslancev. Sprememba je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev (Ministrstvo za javno upravo 2012).

5.5.2 Zakonodajni referendum

Z zakonodajnim referendumom označujemo neposredno odločanje volivcev pri sprejemanju in spreminjanju zakona. V skladu z Zakonom o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI) na zakonodajnem referendumu volivci odločajo o potrditvi zakona, ki ga je sprejel državni zbor, pred njegovo razglasitvijo.

ZRLI v 11. členu pravi, da državni zbor lahko razpiše zakonodajni referendum po lastni odločitvi na pobudo najmanj desetih poslancev, poslanske skupine, predlagatelja zakona ali vlade. Nadalje ZRLI v 12. členu pravi, da državni zbor razpiše zakonodajni referendum, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali najmanj štirideset tisoč volivcev.

Zakon je na referendumu potrjen, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali.

5.5.3 Referendum o mednarodnih povezavah

Na referendumu iz 3. a člena Ustave Republike Slovenije se volivci vnaprej izjavijo o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali o vstopu v obrambno zvezo, ki se ureja z mednarodno pogodbo.

Državni zbor lahko razpiše referendum po lastni odločitvi na predlog vlade, najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine.

Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali.

Državni zbor je vezan na odločitev volivcev na referendumu (Ministrstvo za javno upravo 2012).

5.5.4 Posvetovalni referendum

Državni zbor lahko razpiše posvetovalni referendum o vprašanjih iz svoje pristojnosti, ki so širšega pomena za državljane. Razpiše se lahko na celotnem območju države ali na določenem ožjem območju, če vprašanje zadeva samo prebivalce tega območja. Referendum razpiše državni zbor, pobudo zanj lahko da vsak poslanec državnega zbora. Državni zbor ni vezan na izid posvetovalnega referenduma (Ministrstvo za javno upravo 2012).

5.5.5 Ljudska iniciativa

Ljudska iniciativa je oblika neposredne demokracije. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave, ki je zapisan tudi v 170. členu Ustave RS, lahko da trideset tisoč volivcev, najmanj pet tisoč volivcev pa lahko predlaga spremembo zakona.

Pobudo volivcem (ljudsko iniciativo) za vložitev predloga za začetek postopka za spremembo ustave oziroma predloga zakona lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov.

Ljudska iniciativa se na področju zakonodajnega urejanja uporablja predvsem pri sprejemanju nove zakonodaje in s to pravico je ljudstvo postavljeno v neposreden odnos s parlamentom. Za razliko od referenduma, ljudstvo pri iniciativi ne sprejme dokončne odločitve, pač pa le bolj ali manj vpliva nanjo, medtem ko odločitev sprejme parlament (Ministrstvo za javno upravo 2012).

5.6 Poslanska vprašanja in pobude

Poslovnik Državnega zbora (v 240. členu) določa, da lahko vsak poslanec vladi, posameznemu ministru ali generalnemu sekretarju vlade postavi vprašanje ali poda pobudo za

ureditev posameznih zadev oziroma sprejem določenih ukrepov s področja delovanja vlade, posameznega ministrstva ali vladne službe (Žagar 2008, 9).

Poslanska vprašanja so lahko ustna ali pisna, medtem ko so poslanske pobude lahko le pisne. Obravnavajo se enkrat mesečno na seji državnega zbora.

Zavedati se je potrebno, da so poslanska vprašanja in pobude posreden način prenašanja državljskih pobud iz civilne družbe in raznih lokalnih skupnosti v zakonodajno vejo oblasti. V takšnih primerih naj bi poslanci državnega zbora s težo svojega poslanstva zastavljali poslanska vprašanja in podajali pobude neposredno ustreznim naslovnikom ter tako odpirali razprave o temah, ki se dotikajo življenja in dela državljanov v splošnem, skupin državljanov, ki se združijo za izraz skupnega interesa ali v določenih primerih celo posameznikov. Šele, ko s te strani osvetlimo poslanska vprašanja in pobude, ugotovimo, kako pomembna je s strani državljana kot posameznika ali skupin državljanov, ki so pripravljeni in se zavedajo pomembnosti participacije v političnem življenju, ta možnost, da lahko preko svojih voljenih predstavnikov participirajo v političnem življenju tudi izven okvira volitev (Brglez in drugi, 2003).

5.7 Sodelovanje civilne družbe in obveščanje javnosti o zadevah EU

Žagar in Blažič (2008, 5) navajata, da civilna družba lahko sodeluje tudi pri obravnavanju zadev EU, in sicer v obeh pristojnih delovnih telesih (Odbor za zadeve Evropske unije in Odbor za zunanjo politiko). Po določbah poslovnika so namreč na sejo pristojnega odbora k posamezni točki dnevnega reda lahko povabljeni predstavniki strokovne javnosti, civilne družbe, gospodarstva in združenj, katerih delo je povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, ki lahko predstavijo svoja mnenja. V skladu s poslovniškimi določili, predsednik pristojnega odbora in matičnega delovnega telesa, ki je obravnavalo zadevo EU, določi besedilo uradnega obvestila o seji, ki ga po zaključku seje posreduje javnosti. Gradiva v postopku obravnave zadeve EU so javnosti dostopna, razen v primeru, če so v skladu z zakonom tajna.

5.8 Državni svet

Ustava opredeljuje Državni svet kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Gre za drugi dom slovenskega parlamenta, ki je po svojih pristojnostih povezan z zakonodajno dejavnostjo Državnega zbora.

Državni svet lahko:

- Državnemu zboru predlaga v sprejem zakon;
- poda svoje mnenje o posameznih predlogih zakonov, na zahtevo Državnega zbora pa mora izreči mnenje o posamezni zadevi;
- zahteva, da Državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (odložilni veto); pri ponovnem odločanju v Državnem zboru, ki je obvezno, mora biti v takih primerih zakon sprejet z absolutno večino vseh poslancev (najmanj 46 glasov "za");
- zahteva razpis referendumu;
- zahteva odreditev parlamentarne preiskave (Žagar in Blažič 2008, 6).

Člane Državnega sveta po posebnem postopku volijo delodajalci, delojemalci, kmetje, obrtniki, osebe, ki opravljajo samostojni poklic, zaposleni v negospodarskih dejavnostih in lokalne skupnosti. Glede na tako široko zastopstvo različnih interesov se lahko oceni, da tudi civilna družba v okviru zgoraj naštetih pristojnosti Državnega sveta vpliva na zakonodajni postopek. Vendar upošteva zgoraj našete pristojnosti Državnega sveta lahko zaključim, da sam ne sprejema dokončnih odločitev, ampak ima v glavnem svetovalno vlogo, ter da na druge načine posega v zakonodajni postopek.

5.9 Lobiranje in lobi

Lobiji in lobiranje so pojavi, katere poznajo vse sodobne demokracije. Obe zvrsti pojavov sta neizogibni sestavini demokratičnega oblikovanja in izvajanja javnih politik. Sodobno pojmovanje lobiranja namreč zajema tako zbiranje informacij kot vplivanje interesnih skupin na politične odločevalce (Fink Hafner 2007, 8).

Lobiranje pomeni vplivanje na zakonodajalce (na posameznike ali na zakonodajno telo kot celoto) v korist svojih interesov, kar v bistvu pomeni v prid ali proti sprejetju določenega zakona (Fink Hafner 1994, 42).

Lobiranje je postala osnovna značilnost politike v nekaterih državah, zlasti v ZDA. Te nove oblike participacije štejejo tudi kot enega temeljnih pogojev politične modernizacije (Huntington 1993 v Zajc 2009, 94) oziroma kot bistveno značilnost prehodnega obdobja konsolidacije (utrditve) demokracije (Schmitter v Zajc 2009, 94).

Van Schendelen (1993), loči med minimalnim in maksimalnim lobiranjem. Minimalno lobiranje opredeljuje, kot neuradno izmenjavo informacij med zasebnimi igralci in oblastjo, na katero skušajo vplivati. Maksimalno lobiranje pa vidi kot poskus neuradnega vplivanja na oblast.

Pojem lobi pomeni interesno skupino, ki je pooblastila svojega predstavnika oziroma najela nekoga (lobby agent), da bi neposredno zastopal interesne lobija v komunikaciji s političnimi odločevalci (Fink Hafner 2007, 16). Fink Hafnerjeva (2007) še navaja, da so lobiji samo tiste interesne skupine, ki imajo vložek v procesu oblikovanja politik, se zanj aktivno potegujejo v komunikaciji z oblikovalci javnih politik, hkrati pa nimajo cilja priti na oblast.

Lobist je politični prepričevalec, ki dela predvsem na zakonodajnem področju. Njegove rezultate je težko ugotoviti, saj se njegova dejavnost prepleta z dejavnostjo drugih sooblikovalcev politik (strankarski aparat, funkcionarji) (Ferfila 1995, 100).

6 JAVNOST DELA IN DOSTOPNOST DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Pravico posameznika, da pridobi dostop do informacij javnega značaja, opredeljuje že 39. člen Ustave Republike Slovenije, saj določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja (Informacijski pooblaščenec).

Ta ustavna določba je konkretizirana z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), ki je bil sprejet leta 2003.

ZDIJZ je podlaga in spodbuda za to, da državne institucije delujejo transparentno. Druga pomembna lastnost tega zakona je, da omogoča uresničevanje pravice do pridobivanja informacij javnega značaja za vse fizične in pravne osebe od kateregakoli organa zavezanca, ki s konkretno informacijo javnega značaja razpolaga in sodi informacija v njegovo delovno področje. Dostop do tovrstnih informacij lahko pomeni vzvod za javni nadzor nad delovanjem institucij (Informacijski pooblaščenec).

Organi morajo samoiniciativno obveščati javnost o svojem delovanju in proaktivno posredovati informacije javnega značaja v svetovni splet (Informacijski pooblaščenec).

V skladu z določili Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 24/2003 - ZDIJZ) so vsi državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb dolžni dati informacije javnega značaja, s katerimi razpolagajo. Ti organi so si dolžni prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju (Krašovec 2005, 5–6).

Za odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo za dostop do informacije javnega značaja je pristojen Urad informacijskega pooblaščenca, ki je samostojen državni organ, ki ga je imenoval Državni zbor.

7 EMPIRIČNI DEL

Pri analizi sem se osredotočila na šest oblik sodelovanja civilne družbe pri oblikovanju javnih politik in sprejemanju zakonodaje. In sicer na sodelovanje predstavnikov civilne družbe na sejah delovnih teles, javne predstavitve mnenj, seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe, peticije, referendum in ljudsko iniciativo, poslanska vprašanja in pobude.

V nadaljevanju opisujem izbrane mehanizme nekoliko podrobneje, pri tem pa za boljšo ponazoritev in lažje ugotavljanje trendov v sklepnem delu prikazujem tudi statistične podatke.

7.1 Sodelovanje predstavnikov zainteresirane javnosti na sejah delovnih teles

Kot je bilo že omenjeno v petem poglavju, lahko civilna družba, pretežno organizirana kot nevladne organizacije, sodeluje v zakonodajnem postopku v parlamentu kot zainteresirana javnost. Kot določa poslovnik, se namreč na sejo delovnega telesa vabijo predstavniki institucij, katerih delo je neposredno povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, strokovnjaki in predstavniki zainteresirane javnosti, ki na seji lahko podajajo izjave in obrazložitve svojih mnenj ter stališč.

V tabeli 7.1 prikazujem število navzočih strokovnjakov in drugih predstavnikov civilne družbe na sejah delovnih teles po mandatnih obdobjih.

Delovna telesa so v mandatnem obdobju 1992–1996 vabila 2840 strokovnjakov in predstavnikov zainteresirane javnosti. V naslednjem mandatu (1996–2000) je bilo teh 3751. V primerjavi s prejšnjim mandatnim obdobjem je zaznati zvišanje števila sodelujočih. V mandatnem obdobju 2000–2004 je na sejah delovnih teles sodelovalo 5427 strokovnjakov in predstavnikov zainteresirane javnosti, kar kaže na nadaljevanje večanja števila zainteresiranih predstavnikov civilne družbe v tovrstni obliki politične participacije. V mandatnem obdobju 2004–2008 se je na vabilo delovnih teles odzvalo 4035 predstavnikov civilne družbe. V primerjavi s prejšnjim mandatnim obdobjem je torej zaznati padec števila sodelujočih.

Tabela 7.1: Sodelovanje predstavnikov zainteresirane javnosti na sejah delovnih teles

| Mandatno obdobje | 1992–1996 | 1996–2000 | 2000–2004 | 2004–2008 | 2008–2011 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Število navzočih strokovnjakov, predstavnikov javnosti na sejah delovnih teles | 2840 | 3751 | 5427 | 4035 | 4375 |

Vir: Lastna delitev na podlagi podatkov v poročilih Državnega zbora (Državni zbor 1996, Državni zbor 2000, Državni zbor 2004, Državni zbor 2008, Državni zbor 2011).

V zadnjem mandatu (2008–2011) pa je bilo na sejah navzočih 4375 predstavnikov civilne družbe. Ta podatek kaže na ponovno zvišanje števila sodelujočih civilno-družbenih udeležencev na sejah delovnih teles. To lahko še posebej trdimo zato, ker gre za podatek, ki je zajet v krajšem, triletnem mandatnem obdobju.

7.2 Javne predstavitve mnenj, ki jih opravljajo delovna telesa

Kot že rečeno (glej 5. poglavje), lahko delovno telo za pridobivanje informacij opravi javne predstavitve mnenj. Sklic javne predstavitve z vprašanji, o katerih bi lahko strokovnjaki in druge zainteresirane osebe dale koristne informacije, se objavi v javnih glasilih.

V tabeli 7.2 prikazujem število javnih predstavitev mnenj po mandatnih obdobjih.

Na vseh javnih predstavitvah z razpravo sodelujejo tudi predstavniki civilne družbe. Tako so delovna telesa v mandatnem obdobju 1992–1996 opravila 49 javnih predstavitev mnenj. V naslednjem mandatnem obdobju (1996–2000) jih je bilo izvedenih 37, v naslednjih štirih letih (2000–2004) pa 33.

Tabela 7.2: Javne predstavitve mnenj, ki jih opravljajo delovna telesa

| Mandatno obdobje | 1992–1996 | 1996–2000 | 2000–2004 | 2004–2008 | 2008–2011 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Število javnih predstavitev mnenj | 49 | 37 | 33 | 15 | 18 |

Vir: Lastna delitev na podlagi podatkov v poročilih Državnega zbora (Državni zbor 1996, Državni zbor 2000, Državni zbor 2004, Državni zbor 2008, Državni zbor 2011).

Na padajoč trend javnih predstavitev mnenj kaže tudi podatek iz mandatnega obdobja 2004–2008, ko jih je bilo opravljenih le 15. V zadnjem mandatu (2008–2011) pride do rahlega povečanja števila predstavitev javnih mnenj. Bilo jih je 18.

7.3 Seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe

Poslovník določa, da mora biti matično delovno telo seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba.

V tabeli 7.3 prikazujem število dopisov, ki jih je civilna družba naslovila na delovna telesa Državnega zbora.

Za prvi mandatni obdobji od osamosvojitve Slovenije in delovanja Državnega zbora ni dostopnih podatkov o številu dopisov civilne družbe. V mandatnem obdobju 2000–2004 so se vsa matična telesa seznanila s 478 dopisi, ki vsebujejo predloge, pobude ali vprašanja civilne družbe. V mandatnem obdobju 2004–2008 je bilo dopisov 830, v mandatnem obdobju 2008–2011 pa 517.

Tabela 7.3: Seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe

| Mandatno obdobje | 1992–1996 | 1996–2000 | 2000–2004 | 2004–2008 | 2008–2011 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Število dopisov | * | * | 478 | 830 | 517 |

Vir: Lastna delitev na podlagi podatkov v poročilih Državnega zbora (Državni zbor 2000, Državni zbor 2004, Državni zbor 2008, Državni zbor 2011).

Legenda:

* Ni podatka

7.4 Peticije

Peticija je ena temeljnih političnih pravic. Ureja jo Ustava, in sicer v 45. členu, ki pravi, da ima vsak državljan pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena.

V tabeli 7.4 prikazujem število prejetih vlog (peticij) in podatek o številu zaključenih zadev.

Podatkov o številu peticij v poročilu za mandatno obdobje med 1992–1996 ni zaslediti, medtem ko je za mandatno obdobje 1996–2000 dostopen zgolj podatek o številu prejetih peticij. Teh je bilo 1486. Komisija Državnega zbora Republike Slovenije za peticije in oddelek za peticije sta v mandatnem obdobju 2000–2004 prejela 1374 vlog in od tega zaključila 1080 zadev. V mandatnem obdobju 2004–2008 je prispelo 948 peticij, od tega pa je bilo 812 zaključenih vlog. V zadnjem mandatnem obdobju je bilo prejetih 630 peticij in od tega zaključenih 609 vlog.

Tabela 7.4: Peticije

| Mandatno obdobje | 1992–1996 | 1996–2000 | 2000–2004 | 2004–2008 | 2008–2011 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Število vseh prejetih peticij | * | 1486 | 1374 | 948 | 630 |
| Število zaključenih zadev | * | * | 1080 | 812 | 609 |

Vir: Lastna delitev na podlagi podatkov v poročilih Državnega zbora (Državni zbor 2000, Državni zbor 2004, Državni zbor 2008, Državni zbor 2011).

Legenda:

* Ni podatka

7.5 Pobude in zahteve, vložene na osnovi Zakona o referendumu in ljudski iniciativi

V tabeli 7.5 prikazujem število prejetih vlog (peticij) in podatek o številu zaključenih zadev.

V mandatnem obdobju 1996–2000 je bilo vloženih 14 referendumskih pobud in zahtev, izveden pa je bil le en referendum. V naslednjem mandatnem obdobju (2000–2004) je bilo vloženih 24 referendumskih pobud oziroma zahtev, izvedenih je bilo sedem referendumov. Med letoma 2004–2008 je bilo vloženih 15 referendumskih pobud ali zahtev, izvedeni pa so bili trije referendumi.¹⁰ Volivci so v tem mandatnem obdobju vložili dve zakonski iniciativi.

¹⁰ Opozoriti velja, da je bil Zakon o referendumu in ljudski iniciativi leta 2006 spremenjen (gl. ZRLI-D; Uradni list RS, št. 139/06). Po tej spremembi predhodni zakonodajni referendum ni več možen. Izrecno pa je urejen tudi referendum o mednarodnih povezavah, pred tem so se tovrstni postopki za referendum izvajali neposredno na osnovi Ustave.

V zadnjem letu mandata (2008) pa je bila vložena tudi pobuda volivcev za začetek postopka za spremembo Ustave.

V mandatnem obdobju 2008–2011 je bilo vloženi 22 referendumskih pobud ali zahtev, izvedenih pa je bilo šest referendumov. Volivci so v tem mandatnem obdobju vložili eno ljudsko iniciativo.

V tabeli 7.5 prikazujem število vloženi pobud in zahtev na osnovi ZRLI ter število izvedenih referendumov.

Tabela 7.5: Pobude in zahteve, vložene na osnovi Zakona o referendumu in ljudski iniciativi ter izvedeni referendumi

| Mandatno obdobje | 1992–1996 | 1996–2000 | 2000–2004 | 2004–2008 | 2008–2011 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Pobude oziroma zahteve za referendum (skupaj) | * | 14 | 24 | 15 | 22 |
| Ljudska iniciativa (59. člen ZRLI) | * | 0 | 0 | 3 | 1 |
| SKUPAJ (vloženo po ZRLI) | * | 14 | 24 | 18 | 23 |
| Izvedeni referendumi (skupaj) | * | 1 | 7 | 3 | 6 |

Vir: Lastna delitev na podlagi podatkov v poročilih Državnega zbora (Državni zbor 2000, Državni zbor 2004, Državni zbor 2008, Državni zbor 2011).

Legenda:

* Ni podatka

7.6 Poslanska vprašanja in pobude

Poslanska vprašanja in pobude so posredni način participacije državljanov. Ob srečevanju poslancev s svojimi volivci jih le-ti seznanijo s pobudami in predlogi. Pomemben delež pobud in predlogov volivcev pa naj bi se odrazil tudi v poslanskih vprašanjih in pobudah, v predlaganih amandmajih k predlogom različnih zakonodajnih aktov, v razpravah poslancev in v drugih aktivnostih poslancev.

V mandatnem obdobju 1996–2000 je bilo skupaj postavljenih 1586 poslanskih pobud in vprašanj. Neodgovorjenih poslanskih pobud in vprašanj je bilo skupaj 354. V mandatnem obdobju 2000–2004 je bilo skupaj postavljenih 2459 poslanskih vprašanj in pobud. Neodgovorjenih je v tem mandatu ostalo še 157 poslanskih vprašanj in pobud. V mandatnem obdobju 2004–2008 je bilo skupaj zastavljenih 3144 vprašanj in pobud, od tega je bilo le 54 neodgovorjenih. Glede na zadnje podatke iz triletnega mandata (2008–2011) lahko zaključimo, da obstaja trend povečevanja števila poslanskih vprašanj in pobud, kakor tudi trend zmanjševanja števila neodgovorjenih poslanskih pobud in vprašanj¹¹.

Tabela 7.6: Število poslanskih vprašanj in pobud

| Mandatno obdobje | 1992–1996 | 1996–2000 | 2000–2004 | 2004–2008 | 2008–2011 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Število poslanskih vprašanj in pobud | * | 1586 | 2459 | 3144 | 3148 |
| Število neodgovorjenih poslanskih pobud in vprašanj | * | 354 | 157 | 54 | 10 |

Vir: Lastna delitev na podlagi podatkov v poročilih Državnega zbora (Državni zbor 2000, Državni zbor 2004, Državni zbor 2008, Državni zbor 2011).

Legenda:

* Ni podatka

¹¹ V skladu s Poslovníkom (249.a člen) postanejo neodgovorjena poslanska vprašanja in pobude vladi, ministrstvu ali generalnemu sekretarju vlade z nastopom funkcije nove vlade, ministra ali generalnega sekretarja vlade brezpredmetna.

8 JAVNOST DELA IN DOSTOPNOST DO INFORMACIJ V DRŽAVNEM ZBORU

Poslovnik Državnega zbora RS določa, da je delo parlamenta javno. Tudi seje Državnega zbora in njegovih delovnih teles so praviloma javne. Državni zbor RS obvešča javnost prek glasila Poročevalec, v katerem so objavljena vsa gradiva, vsi sklepi Državnega zbora RS sprejeti ob obravnavi posameznih zadev, poročila in mnenja delovnih teles. Spletne strani Državnega zbora nudijo obilje podatkov, koristnih za uporabnike. Med drugim je državljanom omogočena neposredna komunikacija s posameznim poslancem po elektronski pošti.

Spletne strani Državnega zbora ponujajo tudi dostop do zakonov in njihovih sprememb, do uradno prečiščenih besedil zakonov, predlogov zakonov in drugih aktov. Dostopni so tudi dobesedni zapisi sej, poslanske pobude in vprašanja, magnetogrami sej delovnih teles, seje državnega zbora, izobraževalne vsebine in raziskovalne naloge, ki so jih za potrebe poslancev izdelali v raziskovalno dokumentacijskem sektorju Državnega zbora.

Javnost je obveščena tudi prek sporočil za javnost in prek poročanja medijev. Plenarne seje se snemajo, mogoče jih je neposredno spremljati prek svetovnega spleta in prek televizije na parlamentarnemu programu RTV Slovenija. Osnovno poslanstvo 3. programa so prenosi zasedanj Državnega zbora in njegovih delovnih teles ter v prvi vrsti celovito posredovanje informacij o dogajanju v Državnem zboru, Državnem svetu in Evropskem parlamentu. Predstavnikom medijev je spremljanje seje omogočeno neposredno v prostoru, kjer seja poteka, ali preko tehničnih pripomočkov. Prav tako so jim na voljo informativno in dokumentacijsko gradivo, predlogi aktov Državnega zbora, obvestila in poročila o delu Državnega zbora in njegovih delovnih teles, glasilo Državnega zbora in druge publikacije, ki jih izdaja Državni zbor, ter vsi javni dokumenti, ki se objavljajo v računalniškem omrežju državnega zbora (Krašovec 2005, 5).

Nekateri instituti so obvezni že po Poslovniku Državnega zbora, sicer pa transparentnost delovanja zahteva tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Ta je bil sprejet leta 2003 in obvezuje vse državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade in druge osebe javnega prava, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb k dajanju

informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo. Ti organi si morajo prizadevati, da dosežejo čim večjo obveščenost javnosti o svojem delovanju.

Državni zbor je imenoval pooblaščenko za dostop do informacij javnega značaja; gre za samostojen državni organ, ki je pristojen za odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo za dostop do informacije javnega značaja (Krašovec 2005, 6).

8.1 Test dostopa do informacij javnega značaja v Državnem zboru

Namen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) »je zagotoviti javnost in odprtost delovanja organov ter omogočiti uresničevanje pravice fizičnih in pravnih oseb, da pridobijo informacije javnega značaja.« (2.člen)

Na podlagi zakona so bili tako v sklopu projekta Nacionalni sistem integritete (NSI)¹² izvedeni testi dostopa do informacij javnega značaja, s katerimi so preverili transparentnost in prakso delovanja posameznih institucij.

V prvem koraku je delovna skupina določila institucije, ki so nato prejele prošnjo za pridobitev informacije. Test je vključeval 11 stebrov, z izjemo zasebnega sektorja in civilne družbe, ki nista pod obligacijo ZDIJZa.

Prošnje za pridobitev informacij so bile poslane na 14 institucij, med njimi tudi na Državni zbor RS. Odzivnost institucij in dostopnost do informacij pa je delovna skupina preverila v dveh intervalih z enotedenskim razmikom, ki sta se razlikovala v profilu povpraševalca ter po vsebini vprašanja.

Da bi lahko izključili kriterij diskriminiranja določenega tipa povpraševalca, je delovna skupina poiskala prostovoljce, ki so ustrezale določenim profilom:

- *državljan Republike Slovenije (študent, upokojenec, aktivna oseba),*
- *nevladne organizacije (manjša in manj poznana, večja in prepoznavna organizacija),*
- *mediji (predstavniki tiskanega medija, predstavniki radia),*

¹² Projekt Nacionalni sistem integritete (NSI) se je izvajal pod okriljem društva Integriteta – Transparency International Slovenia. Gre za prostovoljno, nevladno, nepolitično in nepridobitno združenje, ki se zavzema za etičnost javnega delovanja.

- *predstavniki družbenih manjšin (razvidno iz priimka in ustnega zaprosila)*(Miklavčič 2011, 8).

Predstavniki različnih profilov so nato na izbrane institucije poslali prošnjo za pridobitev informacije, ki je v prvem intervalu vsebinsko obsegala standardizirano vprašanje, za katero institucije ne potrebujejo veliko časa za odgovor. Takšna vprašanja so se vsebinsko nanašala na letna poročila, finančna poročila, število pritožb in podobno. V drugem intervalu pa so bila vprašanja vsebinsko zahtevnejša, saj so povpraševala po bolj podrobnih podatkih (Miklavčič 2011, 8).

8.1.1 Rezultati testa dostopa do informacij javnega značaja

Izvajanje testov dostopa do informacij javnega značaja je potekalo v obdobju od marca do aprila 2011.

Pri dostopu do informacij javnega značaja pa je zaradi hitrih in izčrpnih odgovorov izstopalo pet institucij, med njimi tudi Državni zbor.

Poleg vidnega kontakta, kjer lahko zaprosiš za informacije javnega značaja, je Državni zbor ne glede na težavnost, obliko vprašanja ter profil zaprositelja, temeljite odgovore priskrbel najkasneje v roku treh dni.

8.1.2 Mnenje Informacijske pooblaščenke

Preko dostopa do informacij javnega značaja državljani lahko spoznajo svoje pravice in obveznosti ter izboljšajo znanje in zavedanje o delu državnih organov. Z uresničevanjem temeljne pravice državljani pridobijo na razumevanju širšega družbenega konteksta demokracije in so pri tem tudi spodbujeni k sodelovanju. Navsezadnje je dostop do informacij javnega značaja tudi samo merilo demokratičnosti države (Miklavčič 2011, 12).

9 SKLEP

Že prvi raziskovalci parlamentov so ugotavljali, da je delovanje parlamenta pomembno za izobraževanje državljanov, ki lahko na osnovi parlamentarnih razprav ugotavljajo, kaj je pomembno za celotno skupnost ali posamezne skupine državljanov in končno tudi za njih same (Beer v Zajc 2000, 113).

Obstaja demokratični ideal, da se v politično odločanje, ki poteka znotraj demokratično oblikovanih in organiziranih institucij vključujejo posamezniki, ki oblikujejo racionalno, razumno in odgovorno večino. Kljub mnogim poskusom se temu idealu ni uspela približati nobena zahodna demokratična družba. Večina ljudi v modernih, zahodnih družbah namreč izkazuje le malo zanimanja za javne zadeve, poleg tega pa svoje mnenje oblikujejo na osnovi manjšega obsega pristranskih informacij. Končni rezultat vsega tega pa je nezmožnost oblikovanja ideala racionalne večine in majhna participacija večine posameznikov (Gosteničnik 2006, 12).

V diplomskem delu sem proučevala možnosti za sodelovanje oziroma participacijo državljanov v procesu oblikovanja javnih politik v okviru delovanja Državnega zbora Republike Slovenije, ter ugotavljala kaj se dogaja s stopnjo sodelovanja oziroma participacije za nekatere izmed obstoječih mehanizmov.

V metodološkem delu diplomskega dela sem postavila dve hipotezi. V prvi hipotezi sem trdila, da *v petih mandatnih obdobjih (od leta 1992 do leta 2011) ni moč zaznati izrazitega višanja stopnje participacije oziroma večanja števila poskusov vplivanja civilne družbe v različnih (formalno določenih) oblikah na oblikovanje oziroma sprejemanje zakonodaje v Državnem zboru Republike Slovenije.*

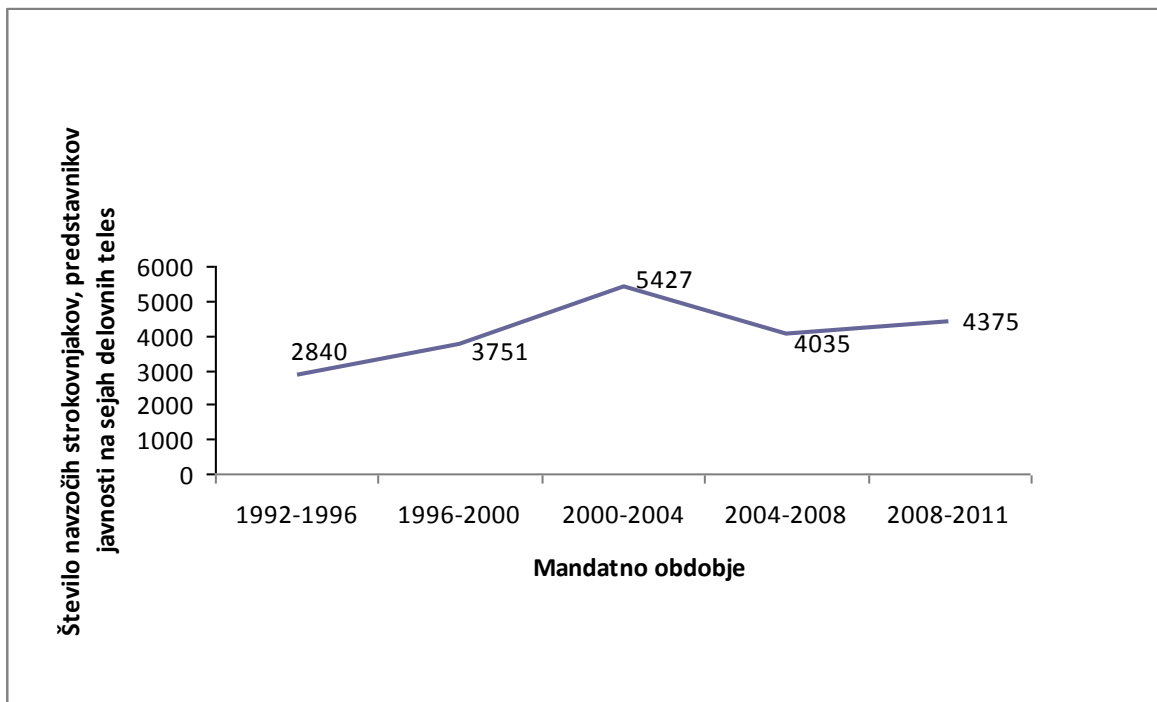
Statistične podatke za izbrane mehanizme sem predstavila v sedmem poglavju, v nadaljevanju pa bom z opazovanjem izrisanih grafov (za iste mehanizme) določila morebitne trende in podala skupno ugotovitev, ki bo podprla ali zavrnila zastavljeno hipotezo.

Iz grafa 9.1 je razvidno, da v prvih treh mandatnih obdobjih (1992–2004) število sodelujočih predstavnikov civilne družbe na sejah delovnih teles narašča. Število sodelujočih

predstavnikov zainteresirane javnosti se občutno poveča v mandatnem obdobju 2000–2004. V tem mandatnem obdobju je seje delovnih teles obiskalo 5427 predstavnikov civilne družbe, to pa je tudi najvišje ležeča točka te krivulje. V naslednjem mandatu je na sejah delovnih teles sodelovalo manj civilno-družbenih predstavnikov, kar je razvidno tudi iz rahlo padajoče krivulje. V mandatnem obdobju 2008–2011 pa je opaziti ponoven porast števila sodelujočih predstavnikov, čeprav gre za krajše (triletno) obdobje.

Kljub občutnemu padcu števila navzočih strokovnjakov in drugih predstavnikov civilne družbe na sejah delovnih teles v mandatnem obdobju 2004–2008, lahko rečem, da gre na splošno za trend zviševanja obravnavane politične aktivnosti, saj ob pogledu na krivuljo vidimo, da na njej prevladuje naraščajoč naklon.

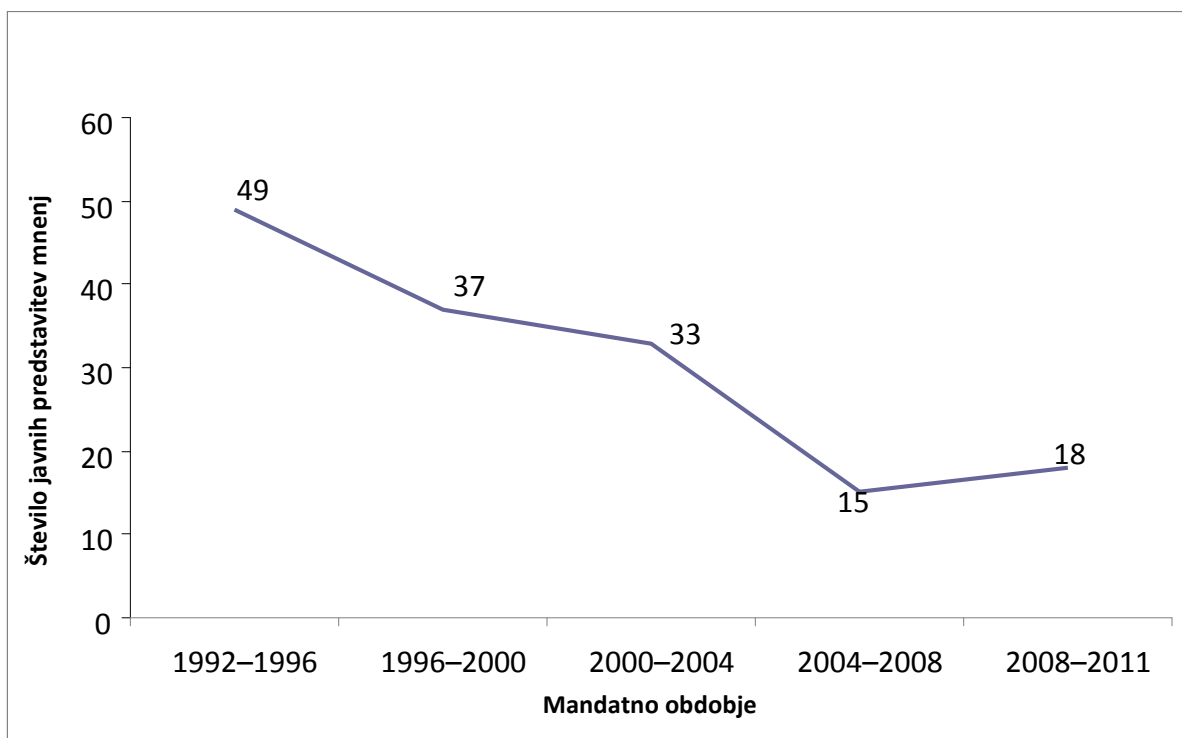
Graf 9.1: Sodelovanje predstavnikov zainteresirane javnosti na sejah delovnih teles



Graf 9.2 prikazuje število javnih predstavitev mnenj po posameznih mandatnih obdobjih in že na prvi pogled lahko zaključim, da gre (z izjemo zadnjega mandatnega obdobja) za padajoči trend. V prvem mandatnem obdobju (1992–1996) je bilo izvedenih 49 javnih predstavitev mnenj, v mandatnem obdobju 2004–2008 pa le 15. V mandatnem obdobju 2008–2011 krivulja ni več padajoča, ampak rahlo narašča.

Podatki o javnih predstavitev mnenj kažejo, da se je Državni zbor te oblike pridobivanja informacij v največji meri posluževal v prvem mandatnem obdobju, v kasnejših mandatnih obdobjih pa se je število javnih predstavitev mnenj zmanjševalo. Delovna telesa javne predstavitve mnenj organizirajo takrat, kadar obravnavajo kompleksne zakonske projekte. To deloma upravičuje prikazane podatke oziroma obliko krivulje.

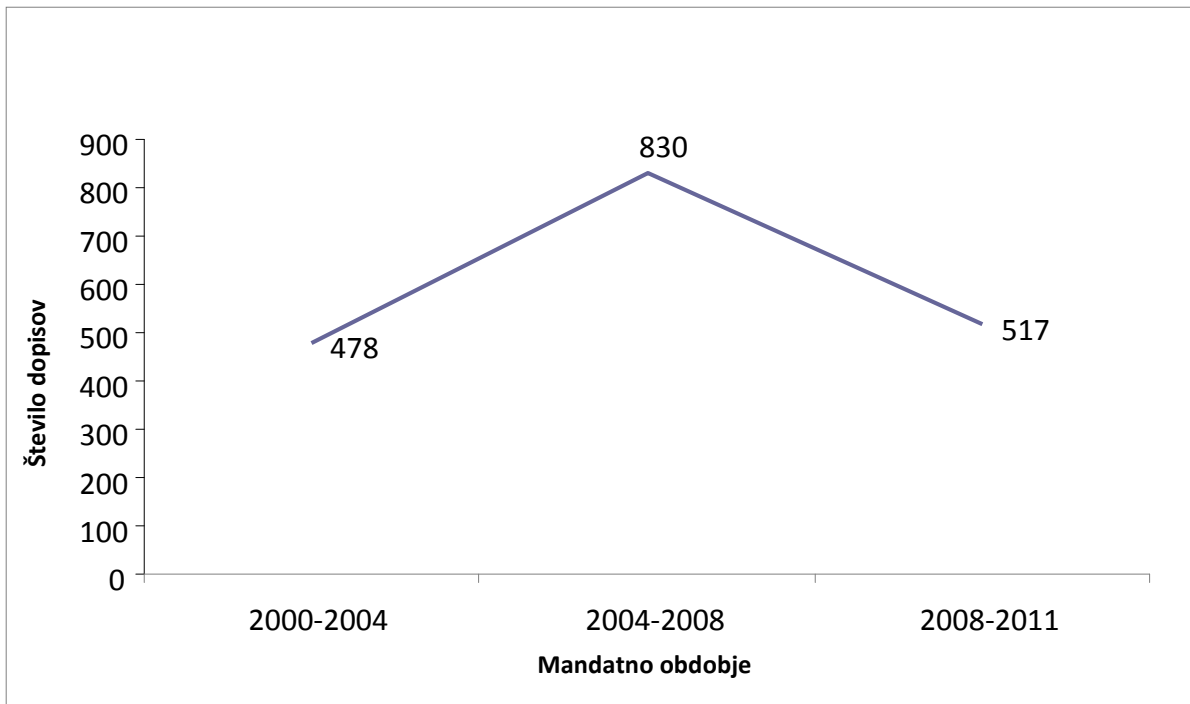
Graf 9.2: Javne predstavitve mnenj



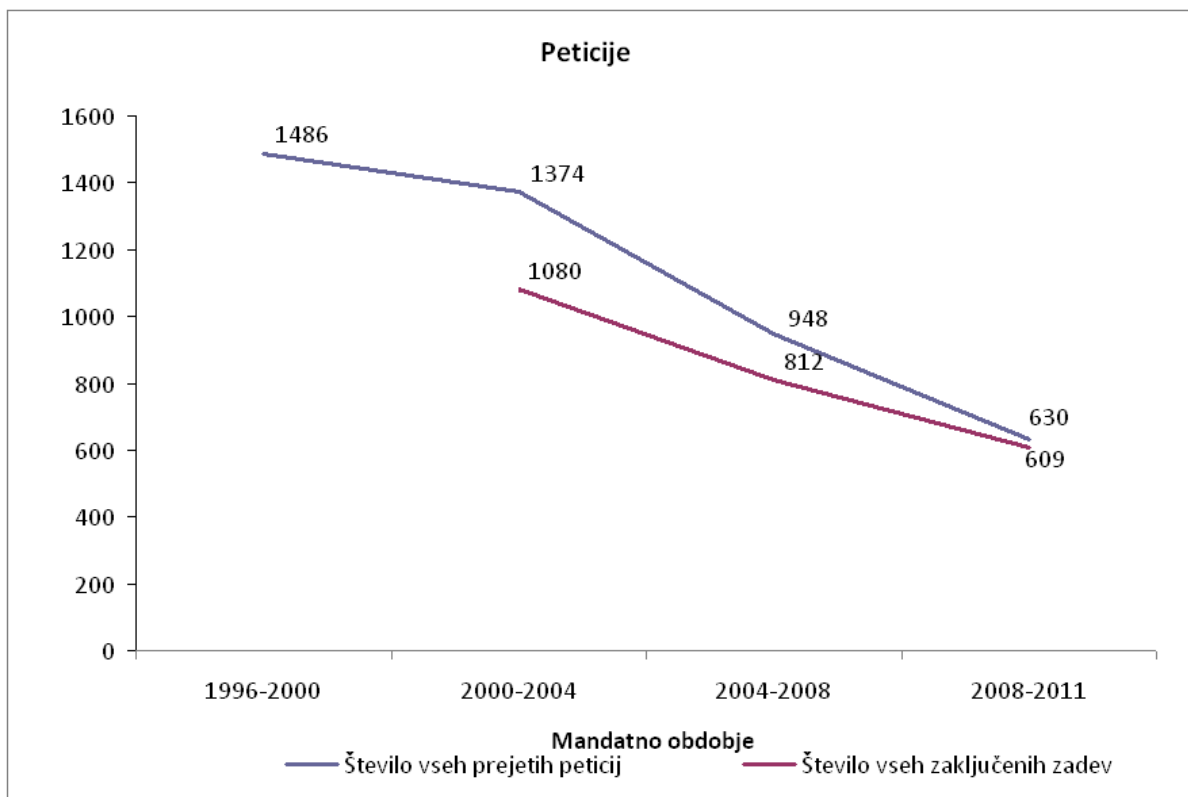
V grafu 9.3 krivulja prikazuje število dopisov civilne družbe, s katerimi so bila seznanjena delovna telesa. Zajeti so podatki za obdobje od 2000 do 2011, saj podatkov o številu prejetih dopisov za prvi mandatni obdobji ni zaslediti. Na osnovi te krivulje gotovo ni moč določiti nobenega trenda. V primerjavi s podatki za mandatno obdobje 2000–2004 se število prejetih dopisov v naslednjem mandatnem obdobju (2004–2008) skoraj podvoji, nato pa v mandatnem obdobju 2008–2011 ponovno občutno pade.

Graf 9.4 prikazuje število vloženih peticij po posameznih mandatnih obdobjih in število zaključenih zadev. Višje ležeča krivulja prikazuje število vseh prejetih peticij. Iz njene oblike razberemo, da je tovrstna oblika participacije vse manj izkoriščena oziroma priljubljena.

Graf 9.3: Seznanitev delovnih teles z dopisi civilne družbe

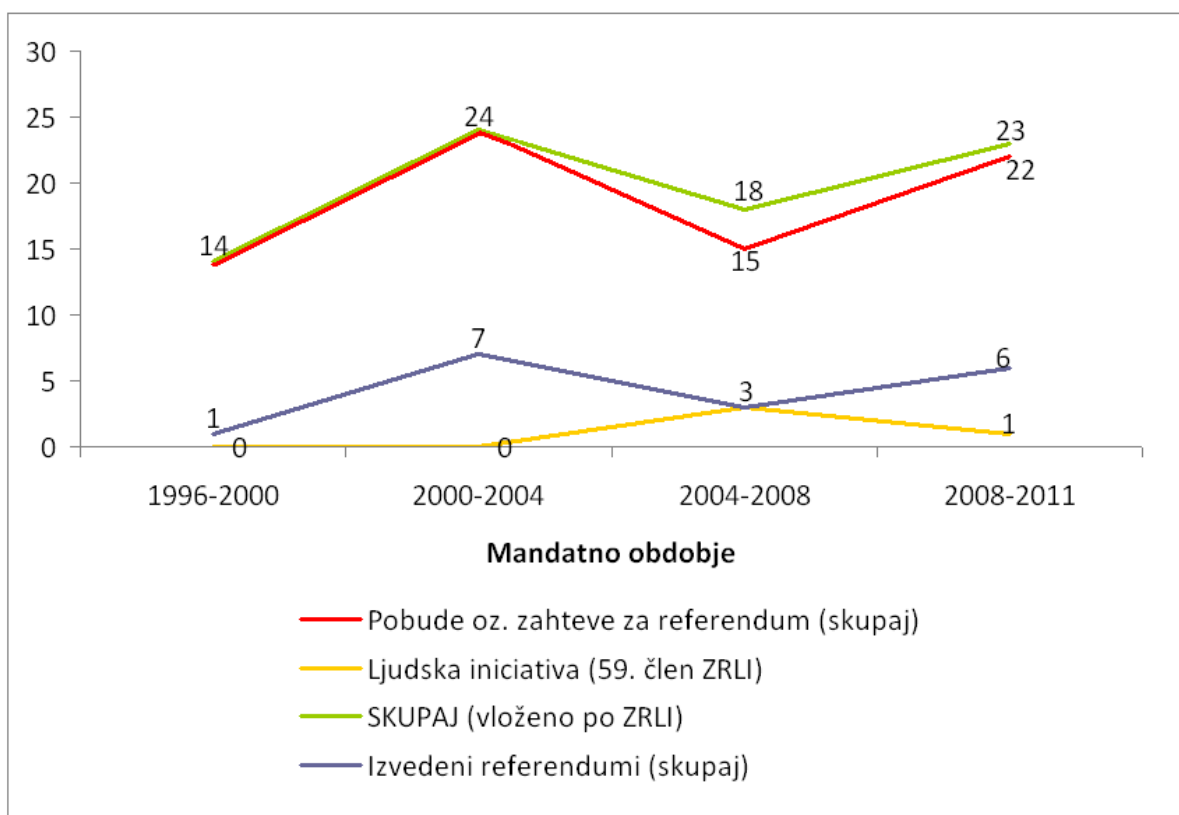


Graf 9.4: Peticije



Pri opazovanju nižje ležeče krivulje, ki prikazuje število zaključenih zadev, se kaže trend povečevanja deleža zaključenih zadev, kar je pozitivno. V mandatnem obdobju 2000–2004 je bilo zaključenih približno 79 % vlog, v naslednjem mandatnem obdobju je bilo zaključenih približno 86 % vlog, v zadnjem mandatnem obdobju (2008–2011) pa je delež zaključenih vlog predstavljal približno 97 % vseh vloženih peticij. Krivulja je padajoča, kar pomeni, da se število nezaključenih vlog z vsakim mandatnim obdobjem zmanjšuje.

Graf 9.5: Pobude in zahteve, vložene na podlagi Zakona o referendumu in ljudski iniciativi ter izvedeni referendumi



Že na prvi pogled je iz grafa 9.5 mogoče razbrati, da je tukaj določanje kakršnih koli trendov nemogoče. Če si najprej ogledamo krivuljo, ki prikazuje pobude oziroma zahteve za referendum, lahko razberemo, da je bilo v mandatnem obdobju 1996–2000 vloženi 14 pobud in zahtev, nato v mandatnem obdobju 2000–2004 število vloženi pobud in zahtev naraste na 24, v naslednjem mandatu pa pade na 15. V zadnjem mandatu (2008–2011) njihovo število ponovno naraste, in sicer na 22. Volivci v mandatnih obdobjih 1996–2000 in 2000–2004 niso vložili nobene ljudske iniciative. V mandatnem obdobju 2004–2008 so bile vložene tri ljudske iniciative, v mandatnem obdobju 2008–2011 pa le ena.

Če pogledam krivuljo, ki prikazuje skupno število pobud in zahtev za referendum ter vloženih ljudskih iniciativ, lahko najprej v primerjavi s podatkom za mandatno obdobje 1996–2000 opazim občutno zvišanje angažmaja državljanov v mandatnem obdobju 2000–2004, nakar je v naslednjem mandatnem obdobju moč zaznati občuten padec. Iz grafa lahko odčitamo, da je v mandatnem obdobju 2008–2011 prišlo do ponovnega zvišanja, in sicer na skupaj 23 vlog po Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI).

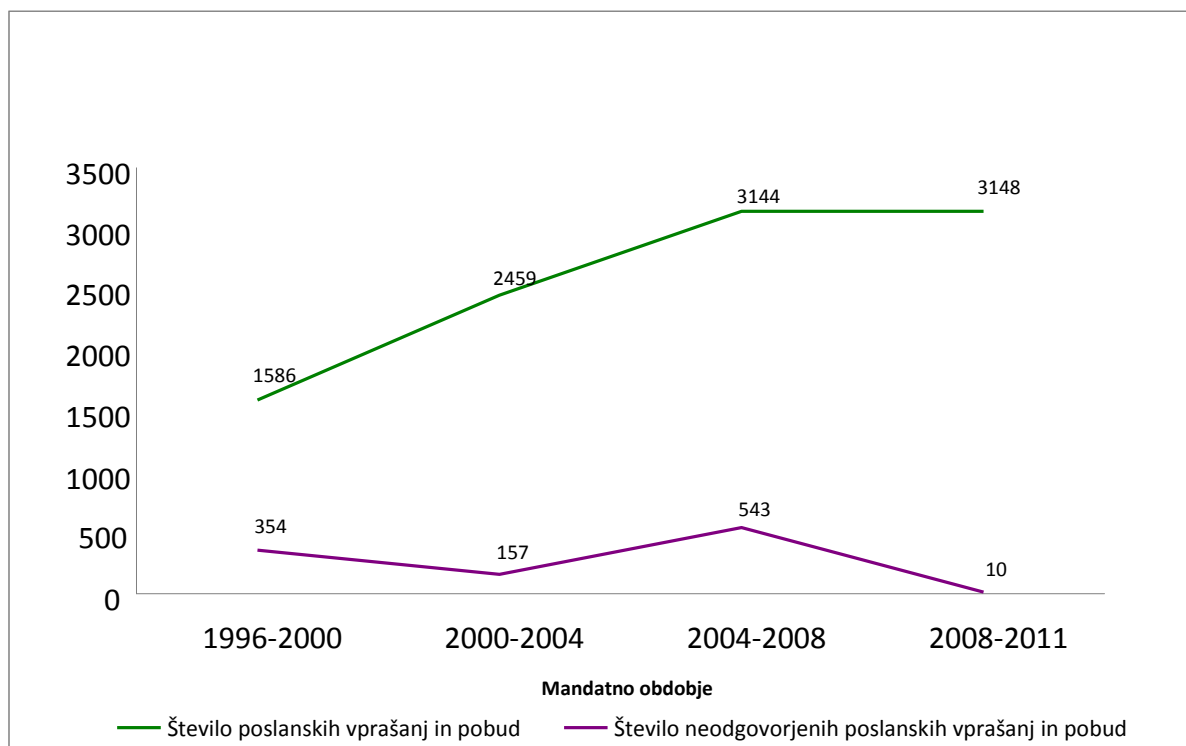
Tudi krivulja izvedenih referendumov je nihajoča. V mandatnem obdobju 1996–2000 je bil izveden en referendum, kar predstavlja približno 7 % od vseh, v istem mandatu vloženih vlog po ZRLI skupaj. V naslednjem mandatu je bilo izvedenih sedem referendumov, kar predstavlja približno 29 % od vseh, v istem mandatu vloženih vlog po ZRLI skupaj. V mandatnem obdobju 2004–2008 so bili izvedeni trije referendumi, kar predstavlja približno 17 % od vseh, v istem mandatu vloženih vlog po ZRLI skupaj. Na koncu, v mandatu 2008–2011, zaznavamo ponovno zvišanje števila izvedenih referendumov, bilo jih je šest, kar predstavlja približno 26 % od vseh, v istem mandatu vloženih vlog po ZRLI skupaj.

Kot sem dejala v uvodnih stavkih interpretacije tega grafa, določanje kakršnih koli trendov tudi v tem primeru ni možno.

V grafu 9.6 vidimo naraščajočo krivuljo, ki predstavlja število poslanskih vprašanj in pobud. Rast števila poslanskih vprašanj in pobud je zabeležena celo v mandatu 2008–2011, kljub temu, da gre za krajše (triletno) časovno obdobje. Jasno je torej, da gre pri tem institutu za naraščajoči trend. Glede na dejstvo, da so poslanska vprašanja in pobude posreden način prenašanja državljskih pobud iz civilne družbe in raznih lokalnih skupnosti v zakonodajno vejo oblasti, bi lahko posredno sklepala, da se je z vsakim mandatnim obdobjem višalo tudi število državljanov oziroma skupin državljanov, ki so s svojimi voljenimi predstavniki sodelovali oziroma skušali vplivati na zakonodajni proces, vendar za potrditev te domneve nimam nikakršnih indicev.

Druga oziroma nižje ležeča krivulja v grafu 9.6. kaže število neodgovorjenih poslanskih vprašanj in pobud. Če bi izvzela podatek za mandatno obdobje 2004–2008, bi lahko rekla, da je ta krivulja padajoča, vendar je bilo v tem mandatnem obdobju 543 oziroma 17 % neodgovorjenih poslanskih vprašanj in pobud. Slabši rezultat je bil le v mandatnem obdobju 1996–2000, ko je bil delež neodgovorjenih poslanskih vprašanj in pobud 22 %. V naslednjem mandatu (2004–2008) je bilo neodgovorjenih 6 %, v zadnjem mandatu pa je neodgovorjenih ostalo manj kot 0,5 % od vseh postavljenih poslanskih vprašanj in pobud.

Graf 9.6: Število poslanskih vprašanj in pobud



Glede na predstavljene statistične podatke in grafični prikaz le-teh ugotavljam, da o višanju stopnje participacije oziroma večanju števila poskusov vplivanja civilne družbe nikakor ne moremo govoriti. Višanje participacije sicer lahko opazimo le pri mehanizmu poslanskih vprašanj in pobud, čeprav tudi za te ne moremo z gotovostjo trditi, da so plod civilno-družbenih vplivov. Zviševanje participacije je (na splošno) moč zaznati tudi pri mehanizmu sodelovanja predstavnikov zainteresirane javnosti na sejah delovnih teles. Pri mehanizmu naslavljanja dopisov civilno-družbenih akterjev na Državni zbor ni moč določiti niti padajočega niti naraščajočega trenda. Do podobnega zaključka pridem, po proučitvi podatkov o številu pobud in zahtev (vloženih na osnovi Zakona o referendumu in ljudski iniciativi) ter o izvedenih referendumih. Tukaj smo priča zelo spreminjajočim se podatkom iz mandata v mandat, krivulja (glej graf št. 9.5) pa je nihajoča, zato je o trendih nemogoče soditi. Do bolj jasnih zaključkov lahko pridemo, če pogledamo krivuljo javnih predstavitev mnenj in krivuljo, ki prikazuje število vloženih peticij. V obeh primerih večanje participacije nikakor ne velja, pač pa ugotavljam ravno nasproten trend – zanimanje za zakonodajni proces in vplivanje nanj (prek rabe teh dveh institutov) vztrajno pada.

Hipotezo, ki pravi, da v petih mandatnih obdobjih (od leta 1992 do leta 2011) ni moč zaznati izrazitega višanja stopnje participacije oziroma večanja števila poskusov vplivanja civilne

družbe v različnih (formalno določenih) oblikah na oblikovanje oziroma sprejemanje zakonodaje v Državnem zboru Republike Slovenije, glede na podana dejstva potrjujem.

V poročilu (o delu Državnega zbora) 1992–1996 je v uvodnem delu zapisano opravičilo za morebitne napake ali pomanjkljivosti, saj so bili predstavljeni statistični podatki zbrani proti koncu mandata. Prav pri zbiranju podatkov za prvo mandatno obdobje sem naletela na pomanjkanj le teh.. Iz tega razloga so podatki za nekatere od izbranih kazalnikov participacije civilne družbe predstavljeni okrnjeno.

Poudariti moram tudi, da sem se pri analizi osredotočila na numerične podatke, ne pa tudi na vsebinsko posebnost oziroma zahtevnost predstavljenih mehanizmov. Tako poglobljena analiza bi terjala veliko več časa, kakor tudi strani v tem delu. Predvsem s temi sem v diplomskem delu zelo omejena in bom načeto temo (morda) podrobneje razdelala v prihodnosti.

V drugi hipotezi predpostavljam, da Državni zbor Republike Slovenije deluje transparentno, z različnimi mehanizmi je dostopen državljanom in državljanke in je odziven.

Delovanje Državnega zbora je javno, kar določa tudi Poslovnik Državnega zbora, in sicer v 101.–103. členu, ki določa, da so seje Državnega zbora in seje delovnih teles praviloma javne¹³. Izjemo od tega pravila predstavlja obravnava tajnih gradiv.

V skladu s poslovnikom Državni zbor javnost obvešča o svojem delu, o odločitvah in stališčih glede zadev, ki jih obravnava. Predlogi aktov in druga gradiva, ki jih obravnava, so objavljeni v glasilu Državnega zbora.¹⁴ Objavijo se tudi sklepi Državnega zbora, sprejeti ob obravnavi posameznih zadev, poročila in mnenja delovnih teles. Pri zagotavljanju transparentnosti ima pomembno vlogo spletno mesto Državnega zbora. Tu so objavljeni številni dokumenti, pomembni za širšo javnost: zakoni in njihove spremembe, uradna prečiščena besedila zakonov, predlogi zakonov in drugih aktov, dobesedni zapisi sej, poslanska vprašanja in pobude, magnetogrami sej Državnega zbora in njegovih delovnih teles in drugo (Žagar K. 2008; Žagar in Blažič 2008, 2).

¹³ Za primerjavo – v nekaterih drugih evropskih parlamentih so seje delovnih teles praviloma zaprte za javnost (Žagar in Blažič 2008, 2).

¹⁴ Poročevalec Državnega zbora, dostopen na spletnem mestu Državnega zbora.

Javnost je o delovanju državnega zbora prek sporočil za javnost, tiskovnih konferenc, predvsem pa prek poročanja medijev (Žagar in Blažič 2008, 2).

Osrednjo možnost sodelovanja med zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo predstavljajo delovna telesa Državnega zbora.

Civilno-družbeni igralci imajo možnost sodelovati na sejah delovnih teles in javnih predstavitev mnenj, na Državni zbor lahko naslovijo dopise, vlagajo lahko peticije in zahteve za razpis referendumov ter pobude za ljudsko iniciativo. Predstavniki civilne družbe lahko skozi interakcijo s poslanci v njihovih poslanskih pisarnah dosežejo, da se njihovi predlogi in pobude odrazijo v poslanskih vprašanjih in pobudah. Kolikšen delež predlogov pa se iz civilno-družbene sfere, prek poslancev dejansko prenese v zakonodajno telo, lahko le ugibamo.

Tudi pri obravnavanju zadev EU (glej 5. poglavje) lahko sodeluje civilna družba. Izbrani mehanizmi sodelovanja so bili predmet analize v empiričnem delu diplomskega dela, kakor tudi v sklepnem delu, zato bom na tem mestu več pozornosti namenila drugim povezavam med Državnim zborom in državljani.

V osmem poglavju sem predstavila test dostopa do informacij javnega značaja, v katerega je bil vključen tudi Državni zbor. Cilj tega testa je bil preveriti transparentnost in prakso delovanja posameznih institucij. Kot je bilo predstavljeno, so različni prosilci na Državni zbor naslovili zahtevo za posredovanje informacij javnega značaja. Državni zbor pa se je ne glede na težavnost, obliko vprašanja in profil prosilca odlično izkazal z izčrpnimi in temeljitimi odgovori, ki jih je priskrbel v roku treh dni. Na podlagi 23. člena ZDIJZ bi o zahtevku lahko odločil v roku 20 delovnih dneh.

Glede na vsa navedena dejstva oziroma argumente drugo hipotezo v celoti potrjujem, saj za Državni zbor RS nedvomno lahko trdimo, da deluje transparentno, da je z različnimi mehanizmi dostopen državljanom in državljanke ter da je odziven.

Informiranje državljanov s strani Državnega zbora bi lahko uvrstili v osnovni ali temeljni nivo odnosa med parlamentom in državljani. Kot kaže slika 9.1, bi lahko odnos informiranja prisposobili z nosilci mostu. Dostop do informacij javnega značaja je pravzaprav temeljna pravica demokratične države. To omogoča odprtost in preglednost zakonodajnega telesa, hkrati pa omogoča aktivno sodelovanje širše družbe pri delovanju države.

Slika 9.1: Politična participacija



Vir: Gramberger 2001, 17.

Po Miklavčičevi (2011) se z dostopom do informacij veča zaupanje ljudstva v delovanje države, prav tako pa se viša informiranost družbe, kar zmanjšuje možnosti za korupcijo, nepravilnosti in zlorabe pri izvajanju javnih nalog. Z dostopom do javnih informacij se vzpostavlja kritičnost družbe in tudi organov samih do lastnega delovanja, kar posledično pomeni večji nadzor in že omenjeno zaupanje.

Če se ponovno vrnem na sliko 9.1, moram dodati, da je poleg informiranja (*information*) med oblastjo in državljani pomembna tudi vzpostavitev odnosa posvetovanja (*consultation*), ki vključuje izmenjavo mnenj oziroma stališč. Končni cilj in nadgradnja obojega pa je aktivna participacija (*participation*), kar pomeni, da državljani sami zavzamejo vlogo v razpravi o oblikovanju politik, recimo tako, da sami predlagajo določene rešitve (Gramberger 2001, 15–16).

Zajc (1988, 250–251) pravi, da čim bolj odtujeno je odločanje oziroma čim manj vpliva imajo ljudje na oblikovanje politik, tem manj bodo sprejemali odločitve za svoje in tem manj bodo čutili, da jih morajo uresničevati. Zanimiv vidik izpostavi Ferfila (2008, 39–40), in sicer pravi, da je politična apatija vse bolj prisotna. Del (politične) apatije pa po njegovem mnenju verjetno izvira iz pogostosti in rutiniranosti volilnih in političnih obveznosti državljanov. Ljudem naj bi bilo namreč dano v odločanje res veliko področij, a so se hitro nasitili

neskončnega sestankovanja in dogovarjanja. Nadalje Ferfila (2008, 40) še navaja, da se povprečen državljani politično angažira le, ko se zgodi kaj nepredvidljivega, pa čeprav je to škandal.

In res smo se znašli v časih, ki so zelo nepredvidljivi. Zakonodajalci so v zadnjem času vse bolj opredeljeni kot same korenine in vzroki težav in ne kot vir rešitev družbenih problemov (Pierre in Peters 2000, 2). Parlament se je znašel v času, ko ga čakata dva pomembna izziva. Prvi je zagotavljanje kontinuiranega obnavljanja v spreminjajočih se globalnih razmerah. Drugi, ki je ključen za izpolnjevanje prvega, pa je, da se ponovno razmisli o ideji države in družbe (Albow 2001, 152).

Državljeni si želimo politično sodelovati. S tem se pojavlja zahteva oziroma odgovornost, da se izobražujemo, saj bomo le tako političnim odločevalcem kakovosten vir znanja, idej in izkušenj za sooblikovanje javnih politik. Znanje pa ni edini pomemben dejavnik. Ključno je tudi, da državljani čutimo pripadnost skupnosti, da zaupamo v parlament, da smo solidarni in da v sebi prebudimo sposobnost empatije, saj brez tega ni moč prepoznati pravice in potrebe drugih, ampak nam je mar le za lastne interese. Vse to pa bi še toliko bolj moralo veljati za naše izvoljene predstavnike – poslance in mandatarja.

Za avtonomno sodelovanje v družbeni razpravi in soustvarjanje političnega življenja pa bo verjetno treba poiskati tudi dodatne oziroma drugačne načine, s katerimi bi lahko državljani pokazali svoj angažma in vidno sodelovali pri oblikovanju zakonodaje, ki slej ko prej vpliva na življenje vsakega državljanca.

10 LITERATURA

Albow, Martin. 2001. Society as Social Diversity – The Challenge for Governance in the Global Age. V *Governance in the 21st Century*, 149–182. Paris: OECD. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/futures/17394484.pdf> (22. december 2012).

Anderson, James E. 2011. *Public policymaking: An Introduction*. Boston: Wadsworth, Cengage Learning.

Axford, Barrie. 2002. Political participation. V Barrie Axford, Gary K. Browning, Richard Huggins in Ben Rosamond: *Politics – An introduction*, 121–122. London: Routledge.

Bibič, Adolf. 1997. *Civilna družba in politični pluralizem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan. 1995a. Politična participacija. *Teorija in praksa* 32 (34): 199–211.

--- 1995b. Interesne skupine in politični sistem. V *Interesna združenja in lobiranje*, ur. Igor Lukšič, 19–34. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2007. *Democratic praxis in Slovenia*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Carter, Neil. 2007. Workplace democracy. Turning workers into citizens? V *Participatory democracy and political participation: Can participatory engineering bring citizens back in?*, ur. Zittel, Thomas in Dieter Fuchs, 167–169. Abingdon: Routledge.

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

Državni zbor Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/> (15. oktober 2012).

--- 1996. *Poročilo za obdobje 23.12.92 do 16.10.96*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (28. november 2012).

--- 2000. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (28. november 2012).

--- 2004. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (28. november 2012).

--- 2008. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (28. november 2012).

--- 2011. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2008–2011*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (28. november 2012).

Fink Hafner, Danica. 2001. *Politične stranke*. Ljubljana: FDV.

--- 2007. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: FDV.

--- in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: FDV.

Ferfila, Bogomil. 1995. Nekaj vidikov delovanja interesnih skupin nasploh in v ZDA posebej. V *Interesna združenja in lobiranje*, ur. Igor Lukšič, 95–106. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

--- 2008. *Demokratske in nedemokratske države sveta*. Ljubljana: FDV.

Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list RS.

Gramberger, Marc. 2001. *Citizens as Partners – OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Dostopno prek: http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_hanbook_oecd.pdf (3. januar 2013).

Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: NIP »Alinea«.

--- 2006. *Osnove analize javnih politik: policy-analiza*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Grugel, Jean. 2002. *Democratization: a critical introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

Gosteničnik, Grega. 2006. *Oblikovanje dnevnega reda v parlamentu*. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Gostencnik-Grega.PDF> (6.november 2012).

Hegel, Georg Wilhelm Fredrich 1991. *Philosophy Of Right*, ur. Allen W. Wood. Cambridge University Press.

Hague, Rod, Martin Harrop in Shaun Breslin, ur. 1992. *Comparative government and politics*. Chatham, Kent: Mackays of Chatham PLC.

Informacijski pooblaščenec. Dostopno prek: <https://www.ip-rs.si/> (28. november 2012).

Kleva, Mojca. 2006. *Normativno urejanje lobiranja v Sloveniji*. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/magistrska/pdfs/mag_kleva-mojca.pdf (15.november 2012).

Koselj, Nataša in Andrej Eror. 2004. *Sodelovanje med vladami in nevladnimi organizacijami*. Ljubljana: Raziskovalni oddelek, Raziskovalno-dokumentacijski sektor, Državni zbor.

Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: FDV.

Krašovec, Tatjana. 2005. *Prispevek parlamenta k demokraciji – primer Državnega zbora Republike Slovenije*. Ljubljana: Raziskovalni oddelek, Raziskovalno-dokumentacijski sektor, Državni zbor.

--- Dušan Benko in Igor Zobavnik, ur. 2007. *Državni zbor: 1992–1997*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Lavtar, Roman. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah – participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Majchrzak, Ann. 1984. *Methods of Policy Research*. London: Sage publications.

Martiniello, Marco. 2005. *Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe*. Malmö: School of International Migration and Ethnic Relations. Dostopno prek: http://195.178.227.4/bitstream/handle/2043/1495/WB_1-05.pdf?sequence=1 (9. januar 2013).

Ministrstvo za javno upravo. 2012. *Referendum in ljudska iniciativa*. Dostopno prek: http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/volilna_zakonodaja/referendum_in_ljudska_iniciativa/ (25. oktober 2012).

Miklavčič, Kaja. 2011. *Test dostopa do informacij javnega značaja*. Dostopno prek: https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/novice/priloga.pdf (25. november 2012).

Pierre, Jon in B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.

Pinter, Andrej. 2005. *Historizacije javne sfere: od dilem o nastanku k rekonstrukciji razvoja ideje javne sfere*. Koper: Annales.

Poslovník državnega zbora (PoDZ-1). Ur. l. RS 35/2002. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_POSL34.html (28. november 2012).

Sruk, Vlado. 1995. *Leksikon politike*. Maribor: Založba obzorja.

Stone, Deborah A. 1988. *Policy paradox and political reason*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.

Škof, Lenart. 2011. Civilna družba in politična kultura. *Pogledi*. Dostopno prek: <http://www.pogledi.si/clanek/civilna-druzba-politicka-kultura> (14. oktober 2012).

Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. l. RS 33I/1991. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html (28. november 2012).

Van Schendelen, Rinus. 1993. *National public and private EC lobbying*. Aldershot. Dartmouth.

Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman in Henry E Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zajc, Drago. 1988. Razmerje med neposrednimi in predstavniškimi oblikami odločanja. *Teorija in praksa* 25 (34): 250–256.

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

--- 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Založba FDV.

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

--- 2010. Organiziranost Državnega zbora RS – potencial ali ovira za izvajanje njegovih funkcij V *Prihodnost parlamentarne demokracije*, ur. Tatjana Krašovec in Mojca Pristavec Đogić, 166–183. Ljubljana: Državni zbor RS.

--- 2011. Razvoj slovenskega parlamentarizma v zadnjih dvajsetih letih – stalnost in spremembe. V *Dvajset let slovenske državnosti*, ur. Cirila Toplak, 2334. Ljubljana: FDV. Dostopno prek: <http://sl.scribd.com/doc/77017253/Dvajset-let-slovenske-dr%20%C5%BEavnosti-Izbrani-politolo%C5%A1ki-vidiki-Cirila-Toplak-ur-zbornik> (28. november 2012).

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Ur. l. RS 24/2003. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO3336.html (28. november 2012).

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI). Ur. l. RS 15/1994. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO324.html (28. november 2012).

Žagar, Katarina. 2008. Sodelovanje javnosti pri sprejemanju zakonodaje v Državnem zboru. V *Uprava in državljani – partnerji?* XV. Dnevi Slovenske uprave 2008, Portorož 25.–27. september 2008, ur. Maja Klun, Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Žagar, Katarina in Janez Blažič. 2008. *Sodelovanje med državljani in Državnim zborom*. Ljubljana: Raziskovalni oddelek, Raziskovalno-dokumentacijski sektor, Državni zbor.

Žagar, Mitja. 1995. Interesne skupine in lobiranje. V *Interesna združenja in lobiranje*, ur. Igor Lukšič, 19–34. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.

---1999. Civilna družba desetletje kasneje: razbite iluzije? V *Civilna družba v Sloveniji in Evropi: stanje in perspektive*, ur. Rado Bohinc in Metod Černetič, 8–13. Ljubljana. Društvo Občanski forum v sodelovanju z založbo FDV.

Wilson, Graham K. 1990. *Interest groups*. Oxford: Basil Blackwell.

Wiknavedek. Dostopno prek: http://sl.wikiquote.org/wiki/Glavna_stran (20. december 2012).