

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

HEDVIKA STANIČ IGLIČAR

PARLAMENTARNI USLUŽBENCI V SLOVENIJI

MAGISTRSKO DELO

LJUBLJANA 2007

MENTOR: IZR.PROF.DR.MARJAN BREZOVŠEK

KAZALO

1	UVOD	1
2	METODOLOŠKI DEL NALOGE	4
2.1	NAMEN IN CILJ NALOGE	4
2.2	OPREDELITEV PROBLEMA	5
2.3	HIPOTEZE IN METODOLOGIJA	7
2.3.1	<i>Hipoteze</i>	7
2.3.2	<i>Metodologija</i>	8
3	TEORETIČNA IZHODIŠČA	9
3.1	OPREDELITEV POJMOV	9
3.1.1	<i>Javno upravljanje</i>	9
3.1.2	<i>Javni uslužbenci</i>	13
3.1.3	<i>Parlamentarni uslužbenci</i>	22
4	DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE – USTAVNI IN ZAKONSKI OKVIR	23
4.1	USTAVNA IZHODIŠČA – SKUPŠČINSKI SISTEM DO LETA 1990	23
4.2	PREHOD V VEČSTRANKARSKI SISTEM – SLOVENSKI PARLAMENT V PROCESIH DEMOKRATIZACIJE	26
4.2.1	<i>Skupščinske strokovne službe do leta 1992</i>	29
4.3	ORGANIZIRANOST IN DELOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE	30
4.4	PARLAMENTARNI USLUŽBENCI IN SLUŽBE.....	31
4.4.1	<i>Definicija uslužbencev v Državnem zboru</i>	34
4.4.2	<i>Normativna ureditev služb Državnega zbora</i>	37
4.4.3	<i>Organiziranost in vodenje služb Državnega zbora</i>	42
4.4.4	<i>Zaposleni v službah državnega zbora</i>	54
4.4.5	<i>Obseg dela in vloga parlamentarnih služb v zakonodajnem procesu</i>	60
5	POSEBNOSTI PARLAMENTARNIH USLUŽBENCEV IN SLUŽB	67
5.1	PARLAMENTARNI USLUŽBENCI KOT POSAMEZNIKI	67
5.2	STATUS IN RAZMERJE MED POLITIČNIMI ORGANI IN PARLAMENTARNIMI USLUŽBENCI IN SLUŽBAMI.....	72
5.3.	SPREMEMBE, KI VPLIVAJO NA ORGANIZACIJO IN DELO PARLAMENTARNIH USLUŽBENCEV IN SLUŽB	74
6	PRIMERJALNI VIDIK UREDITVE PARLAMENTARNIH SLUŽB IN USLUŽBENCEV V NEKATERIH DRUGIH DRŽAVAH	76
6.1	PARLAMENTARNE SLUŽBE IN STATUS PARLAMENTARNIH USLUŽBENCEV V NEKATERIH DRUGIH DRŽAVAH	76
6.1.1	<i>Pregled po državah – države članice EU in ostale države</i>	77
6.1.2	<i>Kdo organizira in vodi parlamentarne službe</i>	88
6.2	OSTALE POSEBNOSTI PARLAMENTARNIH SLUŽB	90
6.3	SPREMEMBE, KI VPLIVAJO NA ORGANIZACIJO IN DELO PARLAMENTARNIH USLUŽBENCEV IN SLUŽB	91

7	VPLIV ČLANSTVA SLOVENIJE V EU NA ORGANIZIRANOST IN DELOVANJE PARLAMENTARNIH USLUŽBENCEV IN SLUŽB.....	92
7.1	RAZVOJ IN PRISTOJNOSTI EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	92
7.2	VLOGA IN PRISTOJNOSTI NACIONALNIH PARLAMENTOV.....	96
7.3	VLOGA DRŽAVNEGA ZBORA RS V ZADEVAH EU GLEDE NA USTAVNO IN ZAKONSKO UREDITEV	100
7.4	FUNKCIJE IN VLOGA PARLAMENTA V NOVIH POGOJIH IN VPLIV NA DELO PARLAMENTARNIH USLUŽBENCEV IN SLUŽB	104
8	ZAKLJUČEK.....	110
9	POVZETEK	113
10	SEZNAM LITERATURE:	117
10.1	KNJIGE IN ČLANKI:	117
10.2	DRUGI VIRI:	123
10.3	INTERNET VIRI:	124

KAZALO TABEL

<i>Tabela 3.1. Krog javnih uslužbencev v nekaterih evropskih državah.....</i>	<i>17</i>
<i>Tabela 3.2. Delitev sistema javnih uslužbencev.....</i>	<i>18</i>
<i>Tabela 3.3. Klasifikacija vzorca spremenljivk sistema javnih uslužbencev glede na</i>	<i>19</i>
<i>Tabela 4.2. Skupni pregled zaposlenih po stopnjah izobrazbe (na dan 1.6.2000).....</i>	<i>33</i>
<i>Tabela 4.5. Raziskovalni sektor - naloge po naročnikih</i>	<i>49</i>
<i>Tabela 4.6. Naloge raziskovalnega oddelka po vrstah in vsebinskih področjih</i>	<i>50</i>
<i>Tabela 4.7. Prikaz števila zaposlenih v službah državnega zbora, ki so se udeležili.....</i>	<i>52</i>
<i>izobraževanja v letih 1997,1998,1999 in 2000</i>	<i>52</i>
<i>Tabela 4.8. Zaposleni po organizacijskih enotah (po spolu in starosti na dan 1.9.2004).....</i>	<i>56</i>
<i>Tabela 4.9. Zaposleni po stopnjah izobrazbe (na dan 1.9.2004)</i>	<i>58</i>
<i>Tabela 4.10. Skupni pregled zaposlenih po stopnjah izobrazbe (na dan 31.12.2006).....</i>	<i>59</i>
<i>Tabela 4.11. Zaposleni v Oddelka za izvajanje dejavnosti državnega zbora po nazivu in</i> <i>stopnji izobrazbe na dan 31.12.2006.....</i>	<i>63</i>
<i>Tabela 4.12. Zaposleni v Zakonodajno-pravni službi po nazivu in stopnji izobrazbe na dan</i> <i>31.12.2006.....</i>	<i>65</i>
<i>Tabela 4.13. Zaposleni v poslanskih skupinah po nazivu in stopnji izobrazbe na</i>	<i>66</i>
<i>dan 31.12.2006.....</i>	<i>66</i>
<i>Tabela 7.14. Skupno število sprejetih EU zakonov po posameznih letih</i>	<i>101</i>

1 UVOD

Pluralizacija političnega življenja v osemdesetih letih je leta 1990 v Sloveniji pripeljala do prvih demokratičnih volitev in s tem do prve večstrankarske skupščine kot predhodnice današnjega Državnega zbora. Skupščina Republike Slovenije je bila sicer izvoljena še v stari obliki, saj je delovala na principu treh zborov in sicer: zbora združenega dela, zbora občin in družbenopolitičnega zbora, izvoljeni delegati pa so glede na to, v katerem zboru so delovali, zastopali različne družbene interese.

Vsi trije zbori so v skladu z svojimi pristojnostmi sodelovali pri sprejemanju zakonov in izvajanju drugih funkcij takratne skupščine. Delegati svojih funkcij niso opravljali poklicno, razen predsednikov zborov in predsednikov nekaterih komisij. Seje so praviloma potekale na isti dan, kar je organizacijsko pomenilo, da so v dopoldanskem času potekale seje zborov, popoldne pa je tekla skupna seja vseh treh zborov ali skupščina. Le v primerih, da je bil dnevni red obširen, so seje zaradi usklajevanja lahko potekale več dni.

Zaradi takšnega načina dela in organiziranosti, je bila strokovna podpora oziroma strokovna služba skupščine skupaj z administrativno - tehničnim aparatom maloštevilna.

Sprememba ustave v obliki ustavnega zakona je leta 1992 pripeljala do izvedbe prvih večstrankarskih volitev, po katerih so se prvi poslanci novo nastalega državnega zbora volili po načelu sorazmernega predstavnštva ob štiriodstotnem volilnem pragu. Državni zbor, ki ga je sestavljalo 90 poslancev in ki se je prvič sestal 23. decembra 1992, je moral tako prevzeti številne funkcije, ki so šle parlamentu samostojne in demokratične države (Zajc 2000).

Funkcija poslancev je bila posebej opredeljena in so jo poslanci pričeli opravljati poklicno.

Za učinkovito opravljanje in izvajanje funkcij parlamenta je bila zato pomembna organizacijska struktura predstavniškega telesa. V ta namen so se v parlamentu

pričele oblikovati posebne strokovne ter administrativno tehnične službe, ki so s svojim delom omogočile njegovo učinkovito delovanje.

Od tradicije parlamentarizma je bilo v večini držav in tudi v Sloveniji v veliki meri odvisno, kako so te službe organizirane in na kakšen način skrbijo za formalne postopke odločanja in izvajanja svojih nalog.

Predstavniško telo namreč v večini primerov samostojno in neodvisno od drugih državnih organov določa notranjo strukturo, organizacijo ter način svojega delovanja. Sam odloča tudi o sredstvih za svoje delo, sam izvoli svoje odbore in komisije in sam odloča o svojem sklicu. Parlamentarne službe svoje naloge tako izvajajo na različnih ravneh parlamentarnega organiziranja in odločanja.

Ena izmed najpomembnejših nalog, s katero se je moral soočiti novo nastali slovenski parlament je bila tudi izbira in organizacija ustreznega, predvsem profesionalnega in strokovno dobro usposobljenega kadra ter oblikovanja in organiziranja celotnega sistema parlamentarnih služb.

Čeprav so bili prvi novo izvoljeni poslanci, ki so svoje delo sedaj opravljali profesionalno v začetku prepričani, da strokovnega in uradniškega osebja, razen nekaj administratorok sploh ne potrebujejo, se je z vedno številčnejšimi in strokovno zahtevnimi nalogami, ki jim niso bili kos, ta odnos pričel počasi spreminjati.

V začetku parlamentarne demokracije je bil namreč prisoten izrazito nezaupljiv in podcenjujoč odnos do maloštevilnih strokovnih delavcev, predvsem tistih, ki so bili iz obdobja pred demokratičnimi spremembami.

Z ustanovitvijo komisij in delovnih teles, ki so pokrivala delo vlade oziroma ministrstev in tako postala mesto poglobljenega strokovnega obravnavanja in razčiščevanja zadev s posameznega delovnega področja, pa se je pričelo obdobje pospešenega iskanja in zaposlovanja novih strokovnih delavcev.

Od svoje ustanovitve naprej sta se tako število kot struktura zaposlenih, predvsem parlamentarnih uslužbencev v Državnem zboru stalno spreminjali.

Vodstvo parlamenta in poslanci so kaj hitro ugotovili, da svojega dela ne bodo mogli opravljati odgovorno in racionalno, če se ne bo razvila notranja organiziranost s strokovno in administrativno tehnično podporo. Pri tem je bilo pomembno dejstvo tudi to, da je parlament najvišji organ oblasti naše družbene in politične ureditve in osrednja družbena institucija, v kateri se razrešujejo politična vprašanja, pri tem pa je stalno pod nadzorom javnosti.

Z nastankom in razvojem parlamentarizma se je v Sloveniji tako pričel oblikovati in dograjevati strokovni in uslužbenski sistem Državnega zbora na eni strani ter administrativno tehnični okvir na drugi strani.

Ta izjemno zanimiv in predvsem dinamičen razvoj, ki ima svoje posebnosti in značilnosti bom skušala prikazati in opisati v okviru magistrskega dela.

2 METODOLOŠKI DEL NALOGE

2.1 Namen in cilj naloge

Učinkovitost sodobnih parlamentov je pogojena s ustrezno organizacijo, kar pomeni ustrezno število delovnih teles, ki poglobljeno obravnavajo zakonodajne in druge vsebine ter pripravljajo odločitve, ki jih sprejema zakonodajno telo na plenumu. Prav vsi parlamenti zato namenjajo organizaciji dela in strokovni podpori izjemno veliko pozornosti. Vsa predstavniška telesa zagotavljajo določen obseg strokovne in administrativne podpore in pri tem upoštevajo ne le neposredne potrebe po tovrstni pomoči, ki so se izoblikovale na podlagi praktičnega delovanja parlamenta, ampak sledijo ciljem, ki izhajajo iz sodobnih organizacijskih in političnih znanosti.

Strokovne in administrativne parlamentarne službe pomagajo pri načrtovanju dela, nudijo strokovno in administrativno ter tehnično pomoč pri vsebinski pripravi zakonov, pri oblikovanju politik na posameznih področjih, skrbijo za formalni postopek odločanja in njegovo učinkovitost ter skrbijo za uresničevanje privilegijev poslancev.

Strokovno osebje "sodeluje pri operacionalizaciji in izvedbi zakonodajnih programov", pomaga oblikovati dnevne rede sej tako na plenumu kot na delovnih telesih, pripravlja zapisnike, poročila in mnenja ter druge dokumente, ki so pomembni za korektno izvedbo zakonodajnih postopkov, pripravlja različne statistične in druge podatke, v zvezi z zadevami na dnevnem redu zasedanj ter oblikuje dokumente, ki se vlagajo v ustrezne baze podatkov (Zajc 2000: 200).

Osnovni cilj magistrskega dela je torej prikazati kako in na kakšen način so parlamentarne službe organizirane, kdo jih vodi, delitev pristojnosti in odgovornosti ter načine kadrovanja na nižje kot na najvišje uradniške položaje.

Za razumevanje delovanja samega parlamenta in njegove organiziranosti je pomembna opredelitev in poznavanje ključnih pojmov kot so: javno upravljanje, javni uslužbenci in parlamentarni uslužbenci.

Pomembno pa je tudi poznavanje ustavnih izhodišč in zakonski okvir nastanka Državnega zbora, s poudarkom na razvoju in delovanju parlamenta in parlamentarizma na eni strani in služb na drugi strani.

2.2 Opredelitev problema

Osnovno in najpomembnejše vprašanje, ki se nanaša na urejanje statusa parlamentarnih administracij je ali so te službe del javne uprave in zanje veljajo isti zakoni, ki urejajo položaj javnih oziroma državnih uslužbencev ali pa imajo te službe in uslužbenci poseben status.

Ker so poslanci kot izvoljeni predstavniki ljudstva in politični funkcionarji deležni določenih privilegijev, se v javnosti nemalokrat pojavi trditev, da so parlamentarni uslužbenci deležni določenih privilegijev, da je njihov status in osebni dohodki višji kot v ostalih delih javne uprave, ter da imajo večji vpliv na oblikovanje javnih politik, predvsem v fazi sprejemanja teh politik v zakonodajnem postopku.

Posebnost parlamentarnih služb je v tem, da imamo na eni strani parlamentarne uslužbence, ki delajo na zakonodajnem postopku in se delijo na parlamentarne uslužbence odborov in komisij, uslužbence v zakonodajno - pravni službi in uslužbence v poslanskih skupinah. Vsi ti uslužbenci naj bi bili strokovnjaki na svojih področjih in imajo neposredni in vsakodnevni stik s poslanci. Parlamentarni uslužbenci, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku naj bi poleg strokovnih znanj s področja, ki ga pokrivajo, zelo dobro obvladati tudi poslovnik Državnega zbora.

Ostale strokovno tehnične službe, ki niso vezane neposredno na zakonodajni postopek pa s poslanci sodelujejo samo posredno.

Glede na to, da je Državni zbor oziroma parlament politični organ, je zanj morda v večji meri značilen vpliv ali vsaj večja možnost vplivanja političnih strank na sestavo in organiziranost strokovnih služb parlamenta.

V nalogi bom tako skušala opredeliti in odgovoriti na osnovna vprašanja, ki so pomembna za odnos med organi parlamenta in parlamentarno administracijo, koliko in kako na organizacijsko strukturo parlamentarnih služb in na izbiro kadrov vplivajo in o tem odločajo politični organi parlamenta. Kako in na kakšen način se ta vpliv izraža. Kako se kažejo zahteve po politični nepristranskosti ali politični opredeljenosti strokovnih služb.

Ali je relativna avtonomnost parlamentarnih administracij pri izgradnji svoje strukture, ki se tiče zaposlovanja, nagrajevanja in morebitnih ostalih ugodnosti mogoča ali ne in na kakšen način se to kaže.

S primerjalnim pregledom načina organizacije in delovanja bom skušala prikazati ali med parlamentarnimi službami med posameznimi državami obstajajo razlike in kakšne so te razlike.

V nalogi bom skušala opozoriti tudi na spremenjene funkcije, naloge in vlogo Državnega zbora Republike Slovenije s priključitvijo EU. Spremenjene funkcije nacionalnih parlamentov se odražajo v prilagoditvah njihovih institucionalnih struktur ter v potrebi po dodatnih in predvsem novih oblikah strokovne in administrativne pomoči, ki naj bi jo nudile parlamentarne službe.

2.3 Hipoteze in metodologija

2.3.1 Hipoteze

V skladu z namenom in ciljem magistrske naloge so kot hipotetični okvir postavljene naslednje hipoteze, ki jih bom preverjala skozi celotno delo:

1. hipoteza: Kot vsako politično predstavniško telo potrebuje tudi Državni zbor Republike Slovenije močno in kontinuirano strokovno podporo. Ker gre za nov parlament z manjšo parlamentarno tradicijo je zanj v večji meri značilen vpliv ali vsaj večja možnost vplivanja političnih strank na sestavo in organiziranost strokovnih služb.

2. hipoteza: Pri vodenju parlamentarne administracije in parlamentarnih uslužbencev se uporabljajo standardi strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti.

3. hipoteza: Parlamentarni uslužbenci so visoko strokovno usposobljeni javni uslužbenci s specifičnimi znanji, ki so potrebna za servisiranje poslancev.

2.3.2 Metodologija

V magistrskem delu bom uporabljala naslednje raziskovalne metode:

Metoda analize uradnih pisnih virov:

Z navedeno metodo bom analizirala različne strokovne vire, literaturo in predpise, ki obravnavajo in urejajo navedeno področje.

Metoda deskripcije:

Bo služila za opisovanje dejstev, osnovnih pojmov in procesov oziroma za opis delovanja obravnavanega področja.

Primerjalna metoda:

Bo uporabljena pri predstavitvi sistemskih rešitev na tem področju, ki so se oblikovale v nekaterih tujih (evropskih) državah.

Funkcionalna metoda:

Gre za predstavitev vlog in nalog subjektov, ki so obravnavani v nalogi, predvsem za predstavitev funkcij in delovanje samega parlamenta.

V sklopu omenjenih metod bo uporabljena domača in tuja strokovna literatura (knjige, znanstveni in strokovni članki), zakonski in podzakonski predpisi ter objavljene analize in raziskave.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 Opredelitev pojmov

3.1.1 Javno upravljanje

V najširšem pomenu razumemo pod pojmom upravljanje zadovoljevanje določenih potreb. Te potrebe pa ločimo na osnovne človekove potrebe, ki jih ljudje zadovoljujejo na osebni ravni in potrebe, ki se zadovoljujejo v okviru družbenih organizacij. Organizacija je (Pusić 1996: 8) skupina ljudi, ki delujejo skupaj, da bi dosegli določen skupen cilj. Vendar samo zavedanje o skupnih in postavljenih ciljih še ni dovolj. Da se postavljeni cilji dosežejo je potreben še poseben proces in sicer odločanje o tem, kako te cilje doseči. In ta proces imenujemo upravljanje.

Upravljanje je torej določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije v smeri, da se ti cilji dosežejo. V organizacijah je proces upravljanja ali upravni proces vertikalno strukturiran. Na eni strani imamo proces določanja ciljev ali institucionalno raven, na drugi strani pa proces odločanja o ciljnih ali instrumentalno raven. Odločitve, ki so sprejete na institucionalni ravni upravnega procesa so vrednostne ali interesne odločitve organizacije, saj izhajajo iz potreb in interesov članov organizacije. Vendar odločitve o ciljnih organizacije še ne pomenijo tudi, da so ti cilji že doseženi. Zato je potreben proces sprejemanja odločitev na instrumentalni ravni upravnega procesa, ki pa že pomeni tudi strokovno odločanje.

Če želimo v nadaljevanju opredeliti pojem javno upravljanje, se moremo osredotočiti tudi na pojem uprave, ki je ožji. Pojem uprave lahko opredelimo: v funkcionalnem ali objektivnem smislu kot proces oziroma dejavnost in v organizacijskem ali subjektivnem smislu kot organizacijo oziroma strukturo.¹

Ali povedano drugače: pri funkcionalni opredelitvi sprašujemo, kakšna dejavnost je uprava, pri organizacijski pa kateri subjekti jo predstavljajo. In prav pri opredelitvi,

¹ Pojem uprave (Rakočević, Bekeš 1994:10): v funkcionalnem smislu pomeni označevanje določene dejavnosti oziroma določenega delovanja; v organizacijskem smislu pa označevanje določene organizacije ali organov ali konkretne organizacijske oblike posameznih organov in organizacij (npr. občinska uprava, državna uprava).

kakšna dejavnost je uprava so različni avtorji in različne teorije podajali razlage vsak iz svojega zornega kota.

Bučar (1981) ločuje med upravljanjem in upravo. Po njegovem mnenju je upravljanje odločanje o potrebah, sredstvih in načinu zadovoljevanja teh potreb. Proces upravljanja naj bi obstajal iz odločanja o skupnih ciljih in odločanja o načinih za doseg te ciljev. Poudarek je torej na procesu odločanja, ki poteka preko različnih faz in sicer: zbiranje informacij, ugotavljanje dejanskega stanja in ugotavljanje družbenih potreb, oblikovanja različnih alternativ, odločanje med alternativami ali izbor, ter nadzor nad izvajanjem sprejetih odločitev. Upravljanje torej zajema sam proces odločanja in vso strokovno pomoč pri odločanju.

Takšna opredelitev pojma upravljanje je najširša in vsaj na področju družbenih zadev zajema celotni proces družbenega odločanja. Organizacijsko gledano pa to dejavnost opravlja celotni upravno politični podsistem, v katerem je klasična uprava samo eden izmed njegovih delov. Uprava je torej le ožji del tega procesa in pomeni le odločanje o sredstvih. Ker pa uprava sodeluje tudi v procesu določanja ciljev in ne samo kot sredstvo za doseganje ciljev, pa s tem postaja politična.

Vavpetič (1963) opredeljuje upravljanje kot nujno potrebno pomožno dejavnost, ki omogoča, da lahko nemoteno tečejo procesi v temeljni dejavnosti. Ta opredelitev je ožja, saj zajema samo instrumentalni del uprave, ter strokovno pomoč pri odločanju. Posebnost te opredelitve je v poudarku na razlikovanju med temeljno in upravno dejavnostjo.

Čeprav je uprava pomožna dejavnost je nujno potrebna, ker neposredno omogoča uresničevanje glavnih nalog. Upravljanje ne more biti samo sebi namen, vedno je namenjeno določeni temeljni dejavnosti, to je ustvarjanju določenih dobrin, s katerimi se zadovoljujejo potrebe ljudi in družbe kot celote. Upravljanje mora biti zato usklajeno s temeljno dejavnostjo, saj se rezultati upravljanja kažejo v outputu uprave.

Pusić (1985) definira upravljanje kot kontinuirano dejavnost povezovanja več ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev. Ta dejavnost poteka po pravilih, določene so metode in postopek, po katerih naj se odvija ter z normami, ki določajo interese, ki jih

je potrebno uresničiti. Upravljanje naj bi tako bilo posrednik med postavljenimi cilji in njihovo uresničitvijo, zato ima transmisijski značaj.

Šmidovnik (1985) izhaja iz systemske teorije, predvsem iz kibernetiko – informacijske teorije. Upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji, od določitve ciljev, njihove strokovne konkretizacije in obdelave, do neposrednega izvajanja ter nazaj preko povratnih informacij. Uprava je le del tega procesa, ki ga Šmidovnik imenuje strokovna uprava in poteka na instrumentalni ravni. Upravljanje ni samo sebi namen, saj je vedno namenjeno določeni temeljni dejavnosti s katero je usklajeno. Upravljanje je sodoben in univerzalen pojav, ki se pojavlja povsod, kjer imamo opravka z organiziranim človekovim delom.

Med teorijami omenjamo organizacijsko teorijo o upravi, ki upravo opredeljuje kot organizacijsko dejavnost, ki omogoča sodelovanje velikega števila ljudi za doseganje nekega skupnega cilja ali naloge. Fayol² je upravo obravnaval kot eno izmed funkcij v organizaciji, ki zajema predvidevanje, organiziranje, ukazovanje, usklajevanje in kontroliranje. Systemska teorija gleda na organizacijo kot sistem in ugotavlja, da ima vsak sistem poseben upravni podsistem, ki usmerja delovanje celotnega sistema. Kibernetika teorija upravljanja, pa upravljanje pojmuje kot neprestano kroženje informacij (Rakočević 1994, Virant 1998).

Javno upravljanje ali splošno družbeno upravljanje je upravljanje skupnih družbenih zadev oziroma zadev, ki so v interesu celotne družbe, pomeni pa tudi odločanje o tem, kako naj delajo oziroma kako naj ravnajo drugi ljudje. Vsako upravljanje je hkrati tudi izvrševanje odločitev drugih, kar pomeni, da gre za proces v obratni smeri. Vsakdo ki upravlja, izvršuje splošnejše odločitve tistega, ki ga je pooblastil za odločanje. Upravljanje je torej izvrševanje odločitev nadrejenega, proces pa se konča takrat, ko preidemo iz splošnega na konkretno.

Za upravljanje je vedno značilna vertikalna delitev, kar pomeni, da odločevalci s prenosom pooblastil za odločanje hkrati v popolnosti ne prenesejo tudi svoje lastne

² Henry Fayol – francoski znanstvenik, velja za začetnika upravno – organizacijske smeri

odgovornosti v procesu odločanja. Pooblaščenec vedno sprejema odločitve tudi v imenu in pod odgovornostjo pooblastitelja (Haček 2004: 30).

Ker pa s prenosom pooblastil za odločanje na posameznih področjih nastajajo novi organizmi in s tem utrjeni sistemi z odnosi nadrejenosti in podrejenosti, gre pri tem za pojem uprave v organizacijskem smislu ali formalno upravo. Uprava v materialnem smislu (Bučar 1981) pomeni proces sprejemanja odločitev ali odločanje kot posebna dejavnost.

Javno upravljanje je tako sestavljeno iz več funkcij in sicer iz: politične funkcije, izvršilne funkcije in administrativno poslovodne funkcije. Politično funkcijo opravljajo predstavniška telesa in je tudi najvišja funkcija javnega upravljanja, saj jo sestavljajo dejavnosti s katerimi se določajo najbolj splošni cilji. To funkcija je v domeni parlamenta oziroma izvoljenih predstavnikov ljudstva. Izvršilna funkcija je sestavljena iz dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja.

Te dejavnosti pomenijo eno izmed stopenj konkretizacije političnih funkcije javnega upravljanja. Z njeno pomočjo je omogočena realizacija že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti v obliki političnih odločitev. Administrativno - poslovodno funkcijo sestavljajo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja. To so strokovna in tehnična opravila, ki predstavljajo zadnjo stopnjo uresničevanja dogovorjenih in sprejetih družbenih ciljev.

Ali drugače povedano iz institucionalne ravni upravljanja – parlament, na izvršilno raven upravljanja – vlada in naprej preko močno razvejane strokovne ravni upravljanja, kjer se akcija razširi po posameznih področjih in kjer se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelajo in neposredno izvršujejo. Na tej ravni je posameznim organom priznan določen organizacijski položaj z ustrezno samostojnostjo, zato to raven upravljanja označujemo tudi kot upravno raven (Šmidovnik 1985: 40-45).

3.1.2 Javni uslužbenci

Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki v okviru svojega poklica opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu. Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi imenujemo javne uslužbenice.³

Ostale vrste definicij opredeljujejo javne uslužbenice v funkcionalnem in organskem smislu (Bučar 1969: 592; Pusić 1996:167). Funkcionalna teorija opredeljuje javnega uslužbenca glede na funkcijo, ki jo opravlja in ki izhaja iz njegovega položaja, statusa, pravic in dolžnosti. V funkcionalnem smislu je javni uslužbenec vsak, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo. V organskem smislu pa so javni uslužbenci tiste osebe, čigar dejavnosti se štejejo kot dejavnosti samega državnega organa.

Navedeni teoriji sta v osnovi nepopolni, saj se izraz javni uslužbenec uporablja v navedenem smislu v nasprotju z pojmom javnega funkcionarja, ki je na svojo funkcijo izvoljen in se zato njegov položaj bistveno razlikuje od položaja javnega uslužbenca.

Teorija nadalje loči med pragmatičnimi javnimi uslužbenci, ki vstopajo v javno službo prostovoljno in se njihovi odnosi z državo urejajo enostransko s predpisi, ki jih izda država. Prisilni uslužbenci stopajo v državno službo neodvisno od svoje volje in vsebina uslužbenskega razmerja ni odvisna od njih samih.

Zgodovinsko gledano se je družbeni položaj javnega uslužbenca zelo spreminjal (Pusić 1996:175). V začetku se je služba v javni upravi enačila z izvajanjem oblasti, pri čemer je bil javni uslužbenec obravnavan kot del oblastne strukture in kot nosilec dela državnega monopola. Kasnejše pojmovanje je službo v javni upravi opredeljevalo kot privilegij, ki prinaša določene koristi.

Pojem javnega uslužbenca se je skozi zgodovinski razvoj v sodobnem svetu prvič pojavil z rojstvom moderne državne uprave in sicer med letoma 1880 in 1930. Razvoj je po (Bekke, Perry in Toonen 1996:67) potekal v petih fazah in sicer:

³ S tem izrazom običajno označujemo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, ne pa tudi oseb, ki opravljajo v teh organih politične funkcije (Virant 1998:187)

V 1. fazi, ki je potekala med 13. in 15. stoletjem je bil značilen prevladujoč vpliv cerkve. V organizacijskem smislu se pojavijo prvi zametki držav (centraliziranost, hierarhičnost), ki so kasneje značilni za državno upravo. Monarhu so pomoč v obliki pisarniških in osebnih opravil nudili služabniki – kasnejši uslužbenci. Predstavniki vojske in sodstva pa so že takrat imeli položaj pomembnih »državnih« funkcionarjev.

V 2. fazi, ki traja od 15. do 18. stoletja se je vloga monarha pričela spreminjati in vedno bolj postajati instrument za zagotavljanje javnega dobra. Za 17. stoletje je značilna centralizacija vlade in vojske, monarh je izgubil absolutni položaj nad državnimi zadevami, javno in zasebno se pričanja ločevati. Položaj »služabnika« se pričanja formalizirati, postal naj bi idealni državni uslužbenec, lojalen in nevtralen. Z rastjo države se pričenjajo kazati potrebe po učinkoviti upravi, ki je konec 18. stoletja pričela postajati avtonomna.

V 3. fazi, ki poteka od konca 18. stoletja in v začetku 19. stoletja, zaradi velikega povečanja pisnih dokumentov nastanejo spremembe v strukturi in delovnih procesih uprave. V evropskem prostoru se šele od druge polovice 18. stoletja državni sistemi pričenjajo diferencirati ⁴ tudi z izločitvijo nosilcev politične oblasti iz sistema državne uprave. Število nižjih uradnikov prične naraščati, kar vodi do povečanja nadzora in izoblikovanja sistema uradnih položajev, ki je delo razdelil na rutinsko in intelektualno. Nastanejo spremembe v pravnem položaju državnega uslužbenca (plača, pokojnina itd.), uprava pričanja dobivati neodvisno moč in oblast.

V 4. fazi, ki je potekala sredi 19. stoletja so javni uslužbenci prvič videni kot uslužbenci države, ki niso več odgovorni monarhu osebno ampak suvereni državi ⁵. Pomemben dejavnik je bilo tudi uresničevanje ideje o delitvi oblasti na tri veje, ki je postavil temelj strukturiranju civilne družbe in pravne države. Državni uslužbenec je tako postal funkcionar v službi države oziroma izvršilne veje oblasti. Zaradi velikih sprememb na področju delovnega procesa, kar je posledično pomenilo povečanje nepolitičnega elementa v uradništvu sta se politika in uprava pričeli razlikovati in ločevati. Visoki državni uslužbenci so se namreč gibali v istih krogih kot politični

⁴ Poleg horizontalnega širjenja upravnih vej in vertikalne decentralizacije uprave in politične oblasti na teritorialne skupnosti.

⁵ V navedenem obdobju še vedno govorimo o državnih uslužbencih.

funkcionarji, z delitvijo oblasti pa je zakonodajna veja postala domena političnih funkcionarjev, izvrševanje njenih odločitev pa je padlo na upravno osebje.

5. faza je pomenila obdobje profesionalizacije uprave in zajema obdobje po drugi svetovni vojni, ki državno upravo vidi kot profesionalno storitev. Sistem javnih (državnih) uslužbencev vedno bolj postaja poklicni sistem na strokovni ravni, na katerega ima politika vedno manjši vpliv. V državni upravi se prične zaposlovati vedno več ljudi s specifičnimi strokovnimi znanji. Število zaposlenih prične naraščati. Profesionalizacija in samozavest uslužbencev povzročita nastanek posebne zakonodaje, ki je ureja njihov status in zaščito.

Na drugi strani pa se pričnejo pojavljati tudi prve kritike o njeni številčnosti in neučinkovitosti.

Glede na zgoraj navedeno se je pojem državni uslužbenec zgodovinsko gledano razvil pred pojmom javni uslužbenec.

Sodobni kontekst delovanja javne uprave in v njej zaposlenih, temelji na oblikovanju sistema javne službe in opredelitvi statusa tistih, ki delujejo v okviru javnih pooblastil, razpolagajo z javnimi sredstvi, so upravičeni do varstva svojih pravic pred neupravičenimi notranjimi in zunanjimi pritiski, so upravičeni do ustreznega pravnega varstva, do ustreznega tehničnega in strokovnega znanja za bolj kakovostno opravljanje naloženih javnih in upravnih nalog in ne nazadnje do stroge določitve svojih dolžnosti in odgovornosti pri delu in iz dela. Dobro in ustrezno vodena javna služba pomeni zagotovilo za zanesljivost, profesionalnost, nepristranskost in kontinuiteto upravljanja (Bonwitt 1998: 104 in 105).

V večini sodobnih držav se na splošni ravni uporablja pojem javnega uslužbenca kot tistega posameznika, ki kot uradnik opravlja svoje delo v upravni organizaciji kot svoj osnovni in redni poklic. Ustrezna določitev kroga javnih uslužbencev je pomembna zaradi nadaljnje vzpostavitve uslužbenskih razmerij v sistemu javnih uslužbencev in sicer: določanja pravic in obveznosti zaposlenih, plačilnega sistema ter oblikovanja notranjega trga delovne sile.

Države znotraj svojih pravnih ureditev med javne uslužbence uvrščajo različne kategorije zaposlenih in posledično ne obravnavajo vseh enako. Največkrat se javni uslužbenci razlikujejo glede na način pridobitve statusa in sicer: na podlagi volitev, z imenovanji ali po pogodbi. Izvoljeni javni uslužbenci so največkrat zaposleni v predstavniških telesih in pravosodju, imenovani pa na podlagi akta o sklenitvi delovnega razmerja. Zaposleni po pogodbi, sklenejo delovno razmerje na podlagi pogodbe o delu, največkrat so to strokovnjaki, ki se zaposlujejo za določen čas oziroma do izvedbe naloge ali dokončanja projekta.

Tabela 3.1. Krog javnih uslužbencev v nekaterih evropskih državah

Države	KROG JAVNIH USLUŽBENCEV
Avstrija	Javni uslužbenci so vsi tisti zaposleni, ki opravljajo upravne naloge, poleg njih pa še sodniki, tožilci, policisti, poklicni vojaki, učitelji in visokošolski profesorji, zaposleni na železnici in pošti, v večjih mestih pa še zaposleni v javnem prevozu in komunalnih storitvah.
Italija	Javni uslužbenci so sodniki, univerzitetni profesorji, učitelji v javnih šolah, uradniki na občinah, v okrajih, na deželni in državni ravni ter vsi, ki so zaposleni v državnih organih in podjetjih v lasti države.
Nemčija	Javni uslužbenci so vsi, ki so zaposleni v zvezni upravi, zaposleni v železniškem prometu, na pošti, carini ter zveznih obrambnih silah, v upravi posameznih zveznih dežel, v šolah, na občinah, univerzah ter različnih zbornicah, zaposleni v bankah, hranilnicah ter sodstvu.
Francija	Javni uslužbenci so učitelji na vseh stopnjah izobraževanja, uradniki v lokalnih skupnostih, zaposleni v državnem zdravstvenem sistemu, na pošti in telefonski službi, oboroženih silah in vsi zaposleni v javnih državnih ustanovah in javnih zavodih.
Španija	Javni uslužbenci so zaposleni na centralni in lokalni ravni v ministrstvih in avtonomnih agencijah, v oboroženih in policijskih silah, državnih šolah, zdravstvenem sistemu, pošti, sodstvu in na univerzah.
Velika Britanija	Javni uslužbenci so vsi zaposleni v vladnih uradih, na lokalni ravni, v upravah državnih podjetij, v inšpekcijah na različnih ravneh, diplomatskih službah, zaposleni na izobraževalnem in znanstvenem področju.
SLOVENIJA	Javni uslužbenci so vsi zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, v javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih, ter v policiji in oboroženih silah. Javni uslužbenci so tudi vsi zaposleni v drugih osebah javnega prava, če so neposredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Vir: Public Management Development, Survey 1993, OECD, PUMA

Javni uslužbenci delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev, ki ga definiramo kot poseben upravni sistem znotraj okvira javne uprave. Pojem sistem se nanaša na formalne strukture avtoritarnih pravil, ki upravljajo delovanje javnih uslužbencev znotraj zadanih ciljev, programov in aktivnosti (Haček 2001). Sistem javnih uslužbencev lahko definiramo tudi kot vmesno institucijo, ki mobilizira človeške vire za izvajanje storitev države na določenem območju. Takšna definicija pomeni, da so

sistemi javnih uslužbencev neke organizirane strukture, ki s kombinacijo formalnih pravil in avtoritete gradijo most med državno politiko in specifičnimi upravnimi organizacijami (Bekke, Perry in Toonen 1996:2).

Tabela 3.2. Delitev sistema javnih uslužbencev

Institucionalna raven (pravila vladanja)	Operativna raven (personalni oziroma kadrovski sistem)	Simbolna raven (simbolni sistem)
pravice in dolžnosti JU sistem odgovornosti javno mnenje policy vloga JU političnost JU	- klasifikacijski sistem JU - upravljanje človeških virov - sistem zaposlovanja	- etika v sistemu JU - upravna kultura

(Vir: Bekke, Pery in Toonen 1996: 5-7; Haček 2001: 45)

Sistem javnih uslužbencev zajema centralno raven oblasti (raven države) in lokalno raven oblasti (lokalna samouprava).

Na institucionalni ravni so razlogi za vzpostavitev sistema oblikovanje sistema pravil kot vmesnega člana med sistemom javnih uslužbencev in političnim okoljem. Glavne naloge sistema pa so: sprejemanje pomembnih odločitev glede sprememb samega sistema ter glede politik, ki vplivajo na reformne spremembe, odgovornost javnih uslužbencev ter interakcije med njimi in različnimi državnimi institucijami.

Na operativni ravni so razlogi za vzpostavitev sistema oblikovanje obsežnega kadrovskega sistema za izvrševanje upravnih nalog. Glavne naloge sistema pa so rekrutiranje in selekcija kadrov, evalvacija opravljenega dela, usposabljanje in izpopolnjevanje z namenom nadaljnjega razvoja sistema.

Na simbolni ravni so razlogi za vzpostavitev sistema oblikovanje sistema za ocenjevanje oziroma vrednostno opredeljevanje dejanj vpletenih akterjev. Glavne naloge sistema pa so odločanje o tem, kaj je družbeno sprejemljivo in kaj ne v sistemu delovanja javnih uslužbencev.

Upravno delovanje sistema javnih uslužbencev poteka hierarhično od institucionalne ravni na vrhu piramide, do operativni ravni, ki je široko razvejana, ob istočasnem vplivanju simbolne ravni, ki ni tako vidna je pa zato toliko bolj pomembna.

Tabela 3.3. Klasifikacija vzorca spremenljivk sistema javnih uslužbencev glede na vlogo

Vloge sistema javnih uslužbencev		
Institucionalna raven	Operativna raven	Simbolna raven
<u>Oblastne strukture:</u> unitarne multiple <u>Zastopanje:</u> v službi države v monarhovi službi v službi ljudi <u>Mehanizmi odgovornosti:</u> ustavni strukturni samokontrola <u>Policy vloga:</u> reakcija/delovanje za formulacija strankarsko zagovorništvo	<u>Trg delovne sile:</u> notranji zunanji <u>Sistem zaposlovanja:</u> kolektiven sistem »merit« patronaža <u>Upravljanje človeških virov:</u> model delovnega mesta rekrutiranje selekcija ocenitev dela upravljanje kariere sistemsko usmerjanje	<u>Etika notranjega delovanja:</u> anonimnost odgovornost izolacija poklicanost <u>Etika zunanjega delovanja:</u> smisel delovanja javno zaupanje prestiž strankarstvo vidnost konflikt interesov

(Vir: Bekke, Perry in Toonen 1996: 44)

3.1.2.1 Javni uslužbenci v slovenski zakonodaji

Kot javnega uslužbenca slovenska zakonodaja opredeljuje tistega posameznika, ki ima sklenjeno delovno razmerje v javnem sektorju (Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB1) Ur.list RS., št.: 63/07 UPB, v nadaljevanju zakon).

Javni sektor po zakonu sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti. Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima

večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, po zakonu niso del javnega sektorja.

Posamezniki, ki opravljajo javno funkcijo – funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci. Zakon o javnih uslužbencih (2002) je uvedel pomembno spremembo in sicer razmejevanje med političnimi in uradniškimi položaji.

Javni uslužbenci v okviru javnega sektorja opravljajo javno službo kot svoj redni poklic in imajo delovno razmerje sklenjeno z državo oziroma državnimi organi kot neposrednimi delodajalci. Trpin opredeljuje javnega uslužbenca »kot tistega zaposlenega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu« (Trpin 1996: 397-398)⁶.

Normativno se status javnega uslužbenca in uradnika razlikujeta. Javni uslužbenec namreč opravlja javne naloge v imenu osebe v javnem sektorju in sicer naloge, ki sodijo v delovno področje osebe v javnem sektorju, kot to določajo predpisi. Statusa uradnika nimajo javni uslužbenci, ki v organih in organizacijah opravljajo spremljajoča strokovna in administrativna dela.

Uradniki so torej javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge, za katere je organ ustanovljen. Uradnik je v razmerju do uporabnikov javnih storitev predstavnik izvajanja javnih nalog osebe v javnem sektorju. Kot samostojni in neodvisni izvajalec ne deluje v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju katerega temelj je zaupnost, nepristranskost, politična nevtralnost, lojalnost in polna odgovornost za opravljanje dela. Samo uradnik lahko daje na podlagi posebnega pooblastila javne informacije o delu osebe v javnem sektorju.

Delovna mesta na katerih se opravljajo navedene naloge so uradniška delovna mesta. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, so strokovno tehnični javni uslužbenci, delovna mesta na katerih se opravljajo navedena dela pa so strokovno tehnična delovna mesta.

⁶ Ti zaposleni v organih uprave opravljajo posebne naloge in posle ter skupne funkcije državne uprave oziroma s svojim delom ustvarjajo tiste osnovne dejavnosti, zaradi katerih so ti organi uprave oblikovani.

Zakon v drugem poglavju določa skupna načela sistema javnih uslužbencev, od katerih je zlasti potrebno omeniti tudi v kontekstu te naloge načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, načelo zaupnosti in načelo odgovornosti za rezultate⁷. Zakon opredeljuje javne naloge kot tiste naloge, ki sodijo v delovno področje državnega organa ali organa lokalne skupnosti oziroma naloge, za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava.⁸

Načelo zakonitosti (8. člen) zavezuje javnega uslužbenca k izvrševanju nalog na podlagi v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.

Načelo strokovnosti (9. člen) zavezuje javnega uslužbenca k strokovnemu, vestnemu in pravočasnemu izvrševanju javnih nalog. Zakon pri tem določa, kaj to pomeni: javni uslužbenec »pri svojem delu ravna po pravilih stroke« in se v ta namen stalno strokovno izobražuje in izpopolnjuje, pri čemer pogoje za strokovno izobraževanje in izpopolnjevanje določa delodajalec.

Načelo častnega ravnanja (10. člen) zavezuje javnega uslužbenca k izvrševanju javnih nalog v skladu s pravili poklicne etike.

Načelo zaupnosti (12. člen) zavezuje javnega uslužbenca k varovanju tajnih podatkov. Zakon izrecno določa, da dolžnost varovanja velja tudi po prenehanju delovnega razmerja.

Načelo odgovornosti za rezultate (13. člen) zavezuje javnega uslužbenca h kvalitetnemu, hitremu in učinkovitem izvrševanju zaupanih javnih nalog.

Zakon določa tudi nekatera temeljna načela posebej za javne uslužbence oziroma uradnike. Pomembno je načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti (28. člen), ki zavezuje uradnika k izvrševanju javnih nalog v javno korist, politično nevtralno in nepristransko.

⁷ 7. – 15. člen zakona

⁸ 16. točka 6. člena zakona

Pomembne značilnosti javnih uslužbencev so (Virant 1998:188) še naslednje:

- sredstva za njihove plače se zagotavljajo v proračunu,
- normalni trg delovne sile je zaradi specifičnosti uprave zelo težko ali nemogoče vzpostaviti (težko pa je meriti tudi učinke dela),
- ker je delodajalka država je pomembno zagotavljanje enake dostopnosti do službe.

3.1.3 Parlamentarni uslužbenci

Slovenska zakonodaja pojma parlamentarni uslužbenec posebej ne omenja, prav tako se ni po vzoru nekaterih drugih držav sistem parlamentarnih uslužbencev urejal kako drugače ali predvsem ugodneje glede na posebnost delovanja samega parlamenta. Parlamentarni uslužbenci so v Sloveniji vključeni v sistem javnih uslužbencev, ki kot posamezniki sklepajo delovna razmerja v javnem sektorju, kamor je uvrščen tudi parlament kot oseba javnega prava in kot posredni uporabnik državnega proračuna.

Pravice in obveznosti parlamentarnih uslužbencev se urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami in s drugimi zakoni ter na njihovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi, ki veljajo za javni sektor. Čeprav zakon o javnih uslužbencih daje možnost, da se delovna razmerja in pravice iz dela lahko uredijo tudi drugače, če je to potrebno zaradi specifične narave njihovih nalog oziroma za izvrševanje posebnih določnosti in pooblastil, se področje dela parlamentarnih uslužbencev in služb ni posebej urejalo. S tem v zvezi tako delodajalec – Državni zbor Republike Slovenije, parlamentarnim uslužbencem ni zagotovil pravic, obveznosti ali ugodnosti v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo.

Tako kot določa zakon o javnih uslužbencih se tudi parlamentarni uslužbenci delijo na uradnike, ki opravljajo javne naloge in parlamentarne uslužbence, ki opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa. Delovna mesta parlamenta se tako delijo na uradniška delovna mesta in strokovno – tehnična delovna mesta. Med temi delovnimi mesti pa prihaja do posebnosti, ki so značilna za parlament in bodo predstavljene v nadaljevanju naloge.

4 DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE – USTAVNI IN ZAKONSKI OKVIR

4.1 Ustavna izhodišča – skupščinski sistem do leta 1990

Med leti 1945 in 1990 v Sloveniji ni bilo klasičnega parlamentarnega življenja. Volitve v enostrankarskem sistemu so imele večinoma deklarativni pomen in niso omogočale resnične možnosti izbire. Po koncu vojne se je avgusta 1945 sestal AVNOJ in se preoblikoval v začasno skupščino. Ta je sprejela volilni zakon za ustavodajno skupščino, ki je bila izvoljena novembra 1945.⁹

Volitve v ustavodajno skupščino Republike Slovenije so bile izvedene 27. oktobra 1946, izvoljenih je bilo 120 poslancev. Ustavodajna skupščina je 16. januarja 1947 sprejela prvo ustavo takratne Ljudske Republike Slovenije.

Najvišji predstavniški organ v Federativni Ljudski Republiki Jugoslaviji je bila Ljudska skupščina, bila je dvodomna, sestavljena iz zveznega sveta in sveta narodov. V zvezni svet so volili vsi prebivalci, tudi ženske, ki so prvič volile že med vojno in sicer je bil na vsakih 50.000 prebivalcev izvoljen 1 poslanec. Svet narodov je sestavljalo 30 poslancev iz vsake republike in 20 poslancev iz avtonomne pokrajine Vojvodine ter 15 poslancev iz kosovsko metohijske oblasti. Skupščinska domova sta bila med seboj enakopravna, saj je bilo za sprejem zakona potrebno soglasje obeh. Vodstvo ljudske skupščine je bil prezidij, ki je bil kolektivni šef države. Republiške skupščine so bile enodomne, vodil jih je prezidij.

Z ustavnim zakonom iz leta 1953 je bil tudi pravno uveden skupščinski sistem (enotnost oblasti), saj je bilo zaradi uvajanja samoupravljanja potrebno preurediti tudi sistem oblasti. Prezidija ni bilo več, vlada je postala izvršni svet. Najprej se je spremenila sestava in organiziranost zvezne skupščine, ki je sicer ohranila dva doma, poleg zveznega sveta je bil uveden še svet proizvajalcev. Prejšnja skupščina narodov je bila vključena v zvezni svet brez jasnih pristojnosti. Svet proizvajalcev so

⁹ Več o načinu volitev in rezultatih v obdobju 1945-1990 glej v: Božo, Repe: Pravne, politične podlage, okoliščine in pomen prvih demokratičnih volitev v Razvoj slovenskega parlamentarizma; Državni zbor Republike Slovenije 2000 in Božo, Repe: Volitve v Sloveniji po drugi svetovni vojni, Melikov zbornik, Ljubljana 2001.

volili predstavniki po posameznih gospodarskih panogah po posrednem sistemu. Oba sveta sta bila enakopravna, novost v sistemu je bila funkcija predsednika republike. Kandidate so lahko predlagale skupine državljanov (vsaj 200 iz najmanj polovice občin v volilnem okrožju) ali pa, kar je bila novost, zbori volivcev.

Republiške skupščine so postale dvodomne, sestavljene so bile iz republiškega zbora in zbora proizvajalcev. Prvi je bil voljen neposredno, drugi pa posredno v različnih gospodarskih panogah.

Politične in splošne družbene spremembe v petdesetih letih so pripeljale do spremembe ustave iz leta 1963. Zvezna skupščina se je preimenovala v skupščino SFRJ, korporativni sistem se je razširil na pet zborov: zvezni, gospodarski, prosvetno-kulturni, socialno-zdravstveni in organizacijsko-politični zbor, s po 120 poslanci, ki so jih volili vsi državljani. Sestavni del zveznega zbora je bil zbor narodov, kamor so republiške in pokrajinske skupščine volile po 10 oziroma 5 poslancev.

Tudi republiška skupščina je imela po ustavi iz leta 1963 enako kot zvezna skupščina pet zborov, le namesto zveznega zbora je bil republiški zbor, v katerega so volili vsi volivci, v ostale zборе pa občinske skupščine.

Na prelomu šestdesetih let je bilo sprejetih nekaj amandmajev k ustavi, s katerimi se je spremenila sestava zvezne skupščine. Zbor narodov je postal samostojni zbor , ki je sedaj štel 140 članov (po 20 iz vsake republike in 10 iz pokrajin), volile pa so jih republiške skupščine. Ostali zbori so bili gospodarski, kulturno-prosvetni in socialno-zdravstveni, na novo pa je bil ustanovljen družbenopolitični zbor.

Ustavni amandmaji so leta 1969 spremenili tudi sestavo republiške skupščine, poleg republiškega zbora so obstajali še trije zbori in sicer: gospodarski, kulturno-prosvetni in socialno-zdravstveni. Posebnost v delu slovenske republiške skupščine je bila možnost, da so o zadevah, ki jih je določala republiška ustava, kot poseben zbor razpravljali delegati občinskih skupščin.

Spremembe v skupščinski sistem je prinesla nova ustava leta 1974. Vse prejšnje skupščine so imele zборе, ki so bili voljeni na različne načine, paritetno ali proporcionalno. Rezultat razvoja federalizma je bila nova oblika sestave zvezne skupščine. Ustava iz leta 1974 je predpisala dvodomno skupščino Socialistične Federativne Republike Jugoslavije, v kateri sta bila dva zbora, zvezni zbor in zbor republik in pokrajin, ki sta bila sestavljena paritetno.

Zvezni zbor je sestavljalo po 30 delegatov iz vsake republike in po 20 iz avtonomnih pokrajin, skupaj 220 delegatov. Te delegate so volile občinske skupščine iz liste, ki jo je sestavljala republiška oziroma pokrajinska SZDL. Zbor republik in pokrajin pa je sestavljalo 12 delegatov iz vsake republike oziroma 8 delegatov iz pokrajin, skupaj 88 delegatov. Te poslance je volila republiška oziroma pokrajinska skupščina.

Ustava Republike Slovenije iz leta 1974 je opredelila trodomno skupščino, ki so jo sestavljali **zbor združenega dela**, **zbor občin** in **družbeno politični zbor** in uvedla delegatski sistem, v katerem so klasične voljene predstavnike zamenjale delegacije.

Zbor združenega dela so sestavljali delegati iz:

gospodarstva (90), prosvete in kulture (18), sociale in zdravstva (13), kmetijstva (18), obrti (5), državnih organov in družbenopolitičnih organizacij (5) in 1 predstavnik vojske. Delegati v tem zboru so bili nestalni in so jih občinske skupščine pošiljale v republiško skupščino na osnovi vsebine dnevnega reda skupščinskega zasedanja.

Zbor občin so sestavljali delegati posameznih občin in skupnosti občin. Tudi ti delegati niso bili stalni.

V družbeno politični zbor je bilo v občinskih skupščinah izvoljenih 50 delegatov, za katere je kandidatno listo sestavila republiška kandidacijska konferenca. V zboru so bili predstavniki delovnih ljudi in občanov, organiziranih v družbenopolitičnih organizacijah: Zveza komunistov, Zveza socialistične mladine, Socialistična zveza delovnega ljudstva, Zveza borcev in Zveza sindikatov).

Delegatski sistem je bil izredno zapleten, temeljil je na posrednih volitvah in je zamegljeval osebno odgovornost.

Čeprav so bile v povojnih desetletjih ustavne spremembe in z njimi povezane spremembe delovanja političnega sistema ter strukture skupščine pogoste, pa bistva enostrankarskega sistema niso spreminjale. Temeljni značilnosti povojnega skupščinskega razvoja sta bili predvsem dve in sicer: enotnost oblasti in stalno oddaljevanje od klasičnega predstavniškega sistema.

Krepitev specifičnega korporativističnega samoupravnega sistema se je odražala v uvajanju več zborov, ki naj bi zastopali interese posameznih poklicev in čim širših kategorij prebivalstva, ki bi sodelovale pri sprejemanju političnih odločitev. V resnici se je sistem izkazal za neživljenjskega, saj so se kanali odločanja vršili po enostranski politični liniji.

4.2 Prehod v večstrankarski sistem – slovenski parlament v procesih demokratizacije

V socialistični ustavni ureditvi se je predstavniško telo ali skupščina, po svoji strukturi, načinu oblikovanja in delovanja, bistveno razlikovala od današnjega državnega zbora. Za socialistično ustavno ureditev je bila značilna težnja povezati skupščino kot organ državne oblasti s samoupravno organizirano družbo, kar je pomenilo, da skupščina ni bila samo najvišji organ državne oblasti ampak tudi organ socialističnega samoupravljanja.

Ne glede na način svojega oblikovanja je skupščina v prejšnji ustavni ureditvi opravljala tipične naloge sodobnega predstavniškega telesa, zlasti zakonodajno funkcijo, glede na posebnosti skupščinskega in delegatskega sistema ter samoupravnega sistema, pa je bil posebej močan poudarek dan volilni funkciji skupščine (Grad 2002:122).

Konec 80 - let so se zaostрила tako ekonomska kot mednacionalna nasprotja v okviru Jugoslavije, kar je skupaj z mednarodnimi dejavniki predvsem razpadom vzhodnega bloka, ter z dejavnostjo nastajajoče politične opozicije, takratno vladajočo strukturo v Sloveniji prisililo k aktivnejši vlogi v smeri demokratizacije.

Leta 1989 je slovenska skupščina s sprejetjem 82 amandmajev k takratni slovenski ustavi iz leta 1974, storila prvi korak v smeri utrjevanja državnosti in demokratizacije. Z sprejetimi amandmaji so bile ponovno uvedene klasične človekove pravice, kot so pravica do svobodnega političnega združevanja in pravica do svobodnega in mirnega zborovanja.

Posebno pomemben je bil IX. amandma, s katerim je bila uveljavljena trajna in neodtujljiva pravica slovenskega naroda do samoodločbe, ki je vključevala tudi pravico do odcepitve in združitve, ter X. amandma o ekonomski samostojnosti Slovenije. Sprejeti amandmaji so omogočili "normativni preboj" iz prejšnjega sistema ter prehod iz partijske države v parlamentarno demokracijo (Repe 2000, Zajc 2001).

V obdobju tik pred prvimi demokratičnimi volitvami, ki so bile izvedene aprila 1990, so na podlagi novih ustavnih sprememb slovensko skupščino še vedno sestavljali trije zbori (družbeno-politični zbor, zbor občin, zbor združenega dela) pri čemer je vsak zbor štel 80 poslancev. Na volitvah si je med 16 političnimi strankami oziroma organizacijami in eno individualno kandidatno listo, mesto v takratni slovenski skupščini izborilo 9 strank.

Zmagala je združena opozicija DEMOS, ki je 2. julija 1990 za nadaljnji razvoj v samostojno državnost sprejela izjemno pomembno "Deklaracijo o suverenosti države Slovenije". Deklaracija je uveljavila načelo, da zvezna ustava in zakoni na območju Slovenije veljajo le, če niso v nasprotju z ustavo in zakoni Republike Slovenije. Po sedemdesetih letih so volivci v Sloveniji tako prišli na izhodišče, kakršno je bilo leta 1920 in nekaj naslednjih let in sicer splošne, tajne in neposredne volitve ter izbiranje med različnimi kandidati in političnimi strankami.

Dne 20.2.1991 je skupščina Republike Slovenije sprejela XCIX. dopolnilo k ustavi, ki je omogočilo ustavnopravni prenos pravic, ki so bile v ustavo prenesene na organe SFRJ nazaj na Republiko Slovenijo in tako dokončno izstopila iz pravnega reda Jugoslovanske federacije (Zajc 2001: 58-59).

23. decembra 1990 je bil v Sloveniji izveden plebiscit, ki se ga je udeležilo 93,2 % volilnih upravičencev, za samostojno in neodvisno državo Slovenijo je glasovalo 88,2

% volilnih upravičencev. S tem aktom narodne samoodločbe je bil postavljen temelj za kasnejšo državno osamosvojitve Slovenije. Slovenija je svojo državno suverenost razglasila 25. junija 1991, ko je sprejela "Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in ustavni zakon za njeno izvedbo".

Dne 23. decembra 1991 je Skupščina Republike Slovenije sprejela Ustavo Republike Slovenije, s katero je bil postavljen temelj novemu pravnemu redu, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na načelih pravne in socialne države, na parlamentarni obliki državne oblasti, ter na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Ustava je kot zakonodajno telo opredelila Državni zbor, ki ga sestavljajo neposredno izvoljeni poslanci državljanov Slovenije, šteje 90 poslancev, ki svojo funkcijo opravljajo profesionalno.

Pri tem velja opozoriti še na dejstvo, da ustava sicer ni določila, da imamo dvodomni parlament s spodnjim oziroma prvim domom (državni zbor) in zgornjim oziroma drugim domom (državni svet), s stališča teorije pa ni sporno, da ima naša država nepopolni dvodomni sistem. S teoretičnega vidika je načelo dvodomnosti izvorno povezano z načelom delitve oblasti, saj gre za dvodomnost kot obliko demokratične organiziranosti parlamenta. Za dvodomno organizacijo parlamenta sta bistvena dva vidika in sicer: različna institucionalna osnova in vključenost institucionalno organiziranih posebnih interesnih skupin, ki so življenjskega pomena v določeni družbi. Leonid Pitamic je na potrebo po različni institucionalni osnovi oziroma ureditvi drugega doma glede na prvi dom parlamenta opozarjal že pred več kot osemdesetimi leti, ko je ugotavljal, da najdemo v večini edinstvenih (unitarnih) držav poleg "ljudske zbornice še eno, po drugih načelih sestavljeno zbornico" (Pitamic 1928: 298).

Dne 6. decembra 1992 so bile izvedene prve splošne in neposredne volitve poslancev v državni zbor v novi državi Sloveniji, na katerih je glasovalo 85,84 % volilnih upravičencev, ki so izbrali med kandidati 25 političnih strank in strankarskih koalicij in listo neodvisnih kandidatov. Mesta v državnem zboru so zasedle naslednje politične stranke: LDS – Liberalno demokratska stranka 22 poslancev, SKD – Slovenski krščanski demokrati 15 poslancev, ZL – Združena lista (Delavska stranka, Demokratična stranka upokojujencev, SDP Slovenije) 14 poslancev, SNS – Slovenska nacionalna stranka 12 poslancev, SLS – Slovenska ljudska stranka 10 poslancev, D

– Demokratska stranka 6 poslancev, Zeleni Slovenije 5 poslancev, SDSS – Socialdemokratska stranka Slovenije 4 poslanci. Italijanski in madžarski narodni skupnosti je na podlagi ustave avtomatično pripadel po en poslanski mandat. Državni zbor se je konstituiral na svoji prvi seji dne 23. decembra 1992, ko je potrdil poslanske mandate in izvolil predsednika in dva podpredsednika državnega zbora (kasneje je državni zbor izvolil še tretjega podpredsednika).

V istem obdobju se je formiral tudi Državni svet Republike Slovenije, ki ima po eni strani svojo organizacijsko osnovo, to je interesno organiziranost, po drugi strani pa je do političnih strank v drugačnem odnosu. Volilno bazo državnega sveta predstavljajo interesne skupine, zato v njem niso organizirani klubi političnih strank.

Z ustavo določen status državnega sveta in medsebojno razmerje med državnim zborom in državnim svetom pri izvrševanju državnih funkcij lahko štejemo za podsisteme horizontalne delitve oblasti, torej za sistem medsebojne kontrole in ravnovesja, ki je značilnost sodobnih demokratičnih parlamentarnih sistemov in se z njim uresničuje načelo Republike Slovenije kot demokratične države.

4.2.1 Skupščinske strokovne službe do leta 1992

Službe Skupščine Republike Slovenije so se delile na strokovne in administrativno tehnične. Strokovne službe so bile malo številne, dokaj nerazvite, saj je večina strokovnih delavcev delovala v okviru treh zborov skupščine, ostali zaposleni pa so bili administrativno tehničnih delavci, ki so bili zaposleni v skupnih službah. Število strokovnega osebja ni kazalo na to, da bi bila strokovnost v ospredju. V letu 1990 je bilo v tedanjih skupščinskih službah zaposlenih 216 delavcev, v to število je zajetih tudi 62 profesionalnih delegatov.

Organizacija in delovanje skupščinskih služb se je bistveno spremenila po letu 1990. Strokovne službe skupščine so se razdelile med: državni zbor in državni svet. Velik del strokovnega kadra se je preusmeril v državni svet, ki je v svoji organiziranosti in načinu dela deloval podobno kot skupščina. Državni svetniki niso bili profesionalni funkcionarji, razen predsednika, na podoben način pa so delovala tudi delovna telesa - komisije državnega sveta.

4.3 Organiziranost in delovanje Državnega zbora Republike Slovenije

Že prva pluralistično sestavljena slovenska skupščina iz leta 1990 se je zavedala potrebe po izboljšanju svojega dela, predvsem pa dejstva, da mora postati primerljiva z drugimi parlamenti.¹⁰ S tem ko je bila leta 1991 povzdignjena v parlament samostojne države je morala povsem na novo urediti in organizirati svoje delo in doseči ustrezno notranjo institucionalizacijo. Vzpostaviti je morala vrsto novih modernih oblik in načinov dela ter posodobiti pravila delovanja, predvsem pa zakonodajni postopek.

Zakone sprejema Državni zbor po postopku, ki si ga predpiše in ki zelo natančno določa, kako sam zakonodajni postopek poteka: kdaj in na kakšen način se zakonodajni postopek začne, kako se o zakonskem predlogu razpravlja, se ga spreminja in dopolnjuje in sicer po postopku, ki poteka v zaporednih fazah.

Ustava Republike Slovenije je v 94. členu določila, da ima Državni zbor poslovnik, ki se sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Eno temeljnih vrednot pravne države je predstavlja naslednje načelo: zakoni so tisti pravni akti, ki urejajo temeljna družbena razmerja in ki jih sprejema parlament kot zakonodajno telo, ki se oblikuje na podlagi splošnih in svobodnih volitev (Igličar 1994:23). In še vedno velja za eno od temeljnih resnic v okviru teorije države in prava, da je zakonodajna funkcija ena najpomembnejših funkcij države in ena njenih oblastnih funkcij (Grad 1989: 23,25).

Poslovnik sprejet v juniju 1993 je dejansko pomenil velik napredek pri institucionalizaciji državnega zbora in hkrati omogočil boljše načrtovanje zakonodajnega dela ter hitrejše obravnavanje zakonskih predlogov. Hkrati je smotrno

¹⁰ Poslovnik Skupščine Republike Slovenije je začel veljati leta 1982, dopolnjen in spremenjen je bil leta 1985, obsegal pa je kar 455 členov. Poslovnik seveda ni ustrezal novo nastli situaciji z uvedbo večstrankarskega in enodmnega državnega zbora, vendar je ostal v veljavi vse do leta 1993. Na volitvah novo demokratično izvoljena slovenska skupščina je 8.maja 1990 najprej sprejela Začasni poslovnik, s katerim je opredelila obstoj nove strankarske strukture in možnost oblikovanja poslanskih skupin. Poslanci novoizvoljenega državnega zbora so 23.decembra 1992 sprejeli novi začasni poslovnik, ki pa je veljal le nekaj mesecev oziroma do sprejetja novega poslovnika, ki je bil prilagojen novi organiziranosti državnega zbora.

uredil vloge oziroma pristojnosti in razmerja med posameznimi udeleženci zakonodajnega postopka ter delitev dela med delovna telesa in plenum. Ker pa je poslovnik zadržal še nekatere značilnosti skupščinskega sistema, je zakonodajni postopek ostal preveč fragmentiran, neekonomičen in dolgotrajen (Zajc 2000c:144)

Kot sem že omenila je v parlament izvoljenih 90 poslank in poslancev, ki svojo funkcijo opravljajo poklicno. Njihove pravice, obveznosti in odgovornost opredeljuje poseben zakon.

4.4 Parlamentarni uslužbenci in službe

Prvi Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije je bil sprejet 17. julija 1993 (Ur. list RS, št.:40/93,80/94,3/95-popravek,28/96,26/97,46/00,3/01,9/01, 13/01,45/01-odločba US) in je obsegal kar 338. členov. V svojem 333. členu je določal, da ima državni zbor za opravljanje strokovnih in drugih opravil za potrebe državnega zbora svojo službo, ki jo vodi sekretar državnega zbora. Za pravno obdelavo predlogov zakonov in drugih predpisov ter dajanje mnenj o njihovi skladnosti z ustavo in s pravnim sistemom ima državni zbor Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, ki ga vodi sekretar.

Za opravljanje drugih strokovnih, administrativnih in tehničnih nalog, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo državnega zbora ima zbor posebne službe, ki jih vodi generalni sekretar. Sekretarja sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve in generalnega sekretarja imenuje državni zbor, njuna funkcija pa preneha z konstituiranjem novega državnega zbora. Organizacijo in delo služb ureja odlok državnega zbora.

Navedeni poslovnik je bil kar nekajkrat spremenjen in dopolnjen. Tudi organizacija in delo služb se je pri tem bistveno spreminjala. S spremembo 333. člena v letu 1995 je generalni sekretar državnega zbora tako postal vodja vseh služb, ki skrbijo za opravljanje strokovnih, administrativnih in drugih opravil ter tehničnih nalog, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo parlamenta. Avtonomnost Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve se ni spreminjala.

Generalnega sekretarja državnega zbora in sekretarja sekretariata je imenoval državni zbor, imela sta status funkcionarja, samo organizacijo in delo služb pa je urejal odlok.

Na podlagi poslovnika je bil izdan Odlok o organizaciji in delu služb državnega zbora (Ur.list RS, št.:19/97,124/00,63/02), ki je natančneje določal organizacijo in delo služb državnega zbora pri opravljanju strokovnih, administrativnih in drugih opravil ter tehničnih nalog, s katerimi so se zagotavljali pogoji za delo, ter način uporabe posameznih določb zakona o delavcih v državnih organih s posebnim poudarkom na delavce v službah Državnega zbora Republike Slovenije. Z odlokom je bil storjen pomemben premik po zgledu drugih evropskih parlamentov, zlasti članic EU.

Odlok je:

- natančneje opredelil naloge in pooblastila generalnega sekretarja,
- opredelil notranjo organizacijsko strukturo,
- opredelil oddelke, postavil urad generalnega sekretarja in sektorje: informacijsko dokumentacijskega in operativno tehničnega ter raziskovalnega,
- postavil strokovna merila za strokovno pomoč poslancem.

V odloku so bile opredeljene tudi službe, ki so nudile strokovno in administrativno pomoč poslancem v okviru poslanskih skupin. Finančna sredstva za njihovo delovanje so se zagotovila v okviru proračuna državnega zbora. Omeniti velja, da se je tem službam status vseskozi spreminjal. Poslanske skupine predvsem pa poslanci in politična stranka, so želeli na zaposlovanje imeti svoj neposredni vpliv, saj je delo v poslanskih skupinah zelo specifično. Na eni strani strokovno in administrativno, po drugi strani pa predvsem politično usmerjeno.

V Pravilniku o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah državnega zbora (Št.:102-02/91-1, z dne 19.6.1997 in št.:102-02/99-1 z dne 22.4.1999) je bilo leta 1997 sistemiziranih 313 delovnih mest in sicer za:

- višje upravne delavce - 109 delovnih mest
- upravne delavce - 24 delovnih mest
- strokovno tehnične delavce - 180 delovnih mest.

Na dan 15.9.2000 je bilo v službah državnega zbora 274 zaposlenih in sicer:

- zaposleni po sistemiziranih delovnih mestih - 274
- zaposleni za določen čas (nadomeščanje odsotnih delavcev) - 7
- pripravniki - 7
- zaposleni v skladu z 17. členom Odloka o organizaciji in delu služb državnega zbora - 9.

Zasedenost delovnih mest glede na sistemizirana delovna mesta je bila v tistem obdobju 87,5 %.

Tabela 4.2. Skupni pregled zaposlenih po stopnjah izobrazbe (na dan 1.6.2000)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VII./2	VIII.	Skupaj
KABINET PRESEDNIKA	-	-	-	-	5	-	2	-	-	2
URAD GENERALNEGA SEKRETARJA	-	-	-	-	8	4	8	-	-	20
SEKRETARIAT DZ	-	-	-	1	30	3	43	3	-	80
SEKTOR ZA RAZISKAVE	-	-	-	-	1	-	4	2	2	9
SEKRETARIAT ZA ZAKONODAJO IN PRAVNE ZADEVE	-	-	-	-	3	-	9	-	-	12
INFORMACIJSKO DOKUMENT. SEKTOR	4	-	-	11	29	6	13	1	-	64
ODDELEK ZA INFORMIRANJE	-	-	-	-	2	-	4	-	-	6
OPERATIVNO TEHNIČNI SEKTOR	19	1	-	18	18	2	2	-	-	60
POSLANSKE SKUPINE	-	-	-	-	16	2	21	-	-	39
S K U P A J	23	1	-	30	112	17	106	6	2	297

Vir: Oddelek za organizacijo in kadre DZ RS

Kot je razvidno iz tabele je imelo v tem obdobju največ zaposlenih v službah državnega zbora V. stopnjo izobrazbe. V Sekretariatu državnega zbora so to referentke na odborih in komisijah in referentke, ki skrbijo za potek sej državnega zbora. V Informacijsko – dokumentacijskem sektorju so to avdio vizualni tehniki, tehniki, ki skrbijo za tiskanje, gradivo in pošto, zaposleni v kadrovski in finančno – računovodski službi, zaposleni, ki skrbijo za investicije in vzdrževanje, šoferji, receptorji in gostinci. Prvo in drugo stopnjo izobrazbe imajo čistilke, telefonisti in pomožni tiskarski delavci. Večina zaposlenih z VII. in VII./2 stopnjo izobrazbe so strokovni delavci odborov in komisij, sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve in

poslanskih skupin. V informacijsko – dokumentacijskem sektorju pa so to računalniški inženirji, bibliotekarji in dokumentalisti.

4.4.1 Definicija uslužbencev v Državnem zboru

V čem se kaže specifičnost ureditve služb državnega zbora. V državnem zboru bi glede na organizacijo služb uslužbenca lahko delili na:

- uslužbenca služb državnega zbora in
- uslužbenca poslanskih skupin.

V vsem obdobju obstoja državnega zbora se je v večji ali manjši meri kazala težnja politike in politikov po vplivu na način zaposlovanja v službah državnega zbora. Najbolj izrazite so bile te težnje v okviru matičnih delovnih teles. Vsako delovno telo ima referenta, sekretarja in glede na velikost in področje dela, ki ga pokriva pa dodatno še dodatnega strokovnega delavca. Strokovni delavci, ki so zaposleni v okviru delovnega telesa so neposredno in v vsakodnevem stiku s predsednikom in podpredsednikom delovnega telesa ter člani. Predsednik delovnega telesa ni neposredni vodja ali nadrejeni zaposlenim, ki zanj in za delovno telo opravljajo naloge.

Zato so se večkrat s strani politikov pojavili predlogi za reorganizacijo služb državnega zbora, ki bi bolj ustrezala potrebam poslancev in poslanskih skupin. Določeni predlogi predvsem predsednikov delovnih teles, so bili usmerjeni v stališče, da bi moral predsednik tako kot minister sam izbrati svoje sodelavce in sicer na podlagi zaupanja. Kot nasprotno stališče je bilo izpostavljeno dejstvo, da je delovno telo sestavljeno iz poslancev vseh poslanskih skupin in da predsednik in podpredsednik ponavadi prihajata iz različnih političnih strank, kar pomeni, da strokovna služba ne more biti podrejena in izbrana s strani predsednika in s tem posredno ene politične stranke.

Zakon o poslancih (ZPos)(Ur.list RS, št.:24/05,112/05-UPB) v 32. členu določa, da državni zbor določi organizacijo in delovanje služb državnega zbora, pri tem da ima

poslanec pravico zahtevati od služb državnega zbora vsa potrebna strokovna pojasnila in vse druge storitve potrebne za opravljanje svoje funkcije. V 33. členu je določeno, da ima poslanec pravico uporabljati vso informacijsko in dokumentarno gradivo ter vse komunikacijske zveze na sedežu državnega zbora. V okviru služb državnega zbora se zagotovijo administrativni delavci ter materialni pogoji za delovanje poslanskih skupin. Za vsakega poslanca pripada poslanski skupini določen znesek za strokovne delavce oziroma sodelavce poslancev. Višino zneska določi državni zbor. Prav tako lahko poslanci v volilnih enotah organizirajo poslansko pisarno s potrebnim strokovnimi in administrativnimi delavci.

Državni zbor je tako že v odloku o organizaciji in delu služb državnega zbora iz leta 1997 postavil strokovna merila za strokovno pomoč poslancem.

V mandatnem obdobju 2000-2004 se je izoblikoval predlog, da bi vsak poslanec dobil svojega strokovnega sodelavca - asistenta, ki bi mu pregledoval gradiva, pomagal pri študiju teh gradiv in pripravljaj strokovna dopolnila.

S spremembo odloka in sicer 16. in 17. člena je državni zbor pogoje za dodeljevanje strokovnih delavcev poslanskih skupin spremenil. Vsaki poslanski skupini je bil zagotovljen sekretar, dva strokovna delavca in referent, na vsakih 8 poslancev pa še dodaten referent. Poslanski skupini, ki ima več kot osem poslancev se poleg tega na vsakih 6 poslancev zagotovi še dodatni strokovni delavec.

S spremembo 17. člena so bila za vsakega poslanca poslanski skupini zagotovljena sredstva za dodatno strokovno pomoč v mesečnem znesku plače svetovalca državnega zbora, ki se določi na podlagi količnika za določitev osnovne plače delovnega mesta svetovalca državnega zbora, povečanega za pet plačilnih razredov in osnove za obračun plač v mesecu izplačila teh sredstev. Finančna sredstva, ki so bila potrebna za izvršitev odloka so se zagotavljala postopoma v finančnih načrtih državnega zbora v letih 2002, 2003 in 2004.

Odlok o notranji organizaciji, delovnih metih in nazivih v službah državnega zbora, sprejet na seji Državnega zbora Republike Slovenije 22. aprila 2004 je določil strokovno in administrativno pomoč poslanskim skupinam in sicer v 11. in 12. členu.

V 11. členu je določeno, da vsaki poslanski skupini državni zbor za delovanje zagotovi sekretarja poslanske skupine, dva strokovna sodelavca in referenta ter na vsakih osem poslancev še po enega referenta. Poslanski skupini, ki ima več kot osem poslancev se poleg tega na vsakih šest poslancev zagotovi še po enega strokovnega sodelavca.

V 12. členu pa je določeno, da se vsaki poslanski skupini zagotavlja tudi dodatna strokovna pomoč in sicer s sredstvi, ki jih prejemajo za ta namen. Za vsakega poslanca pripadajo poslanski skupini sredstva za dodatno strokovno pomoč v mesečnem znesku plače podsekretarja.

Sredstva za dodatno strokovno pomoč se lahko namenijo za zaposlovanje javnih uslužbencev za določen čas ali za pogodbeno delo.

Delovno razmerje se sklene za čas izvršitve dela, vendar ne dlje kot do prenehanja poslanske skupine. Ta delovna mesta se ne sistemizirajo in ne načrtujejo v kadrovskem načrtu državnega zbora.

O sklenitvi delovnega razmerja in pogojih, ki jih določata 11. in 12. člena odloka ter sklenitvi pogodbe o delu, odloča vodja poslanske skupine. Pogodbo pa sklene generalni sekretar državnega zbora.

Javnega uslužbenca na položaj sekretarja poslanske skupine imenuje generalni sekretar državnega zbora na predlog vodje poslanske skupine, ki mu je tudi odgovoren.

Značilnosti uslužbencev služb državnega zbora:

- zaposlitev uslužbenca mora opredeljena v kadrovskem načrtu državnega zbora
- delovno mesto mora biti sistemizirano in zagotovljena finančna sredstva
- delovno mesto mora biti objavljeno v okviru internega ali javnega razpisa
- v objavi morajo biti navedeni pogoji, ki se zahtevajo za zasedbo delovnega mesta
- za opravljanje nalog se morajo uslužbenci na področju dela, ki ga opravljajo stalno strokovno izobraževati ter spremljati razvoj stroke in aktualnih vprašanj iz delovnega področja

- uslužbenci državnega zbora lahko v okviru služb na vseh delovnih mestih, razen na uradniških delovnih mestih na položaju, opravljajo delo s krajšim delovnim časom od polnega.

-

Značilnosti uslužbencev poslanskih skupin:

- za vse uslužbence in vsa delovna mesta v službah poslanskih skupin se delovno razmerje sklepa za določen čas oziroma za čas mandata ali trajanja poslanske skupine
- poslanska skupina lahko zaposli toliko uslužbencev kot meni, da jih za svoje delo potrebuje, vendar mora finančna sredstva zagotoviti sama
- za delovna mesta v službah poslanskih skupin se predpisane delovne izkušnje lahko skrajšajo za polovico
- za delovna mesta iz 12. člena odloka določi plačni razred generalni sekretar državnega zbora na predlog vodje poslanske skupine

4.4.2 Normativna ureditev služb Državnega zbora

Ustava Republike Slovenije (Ur. list RS, št.: 33/91, 42/97,66/00):

- Ustava Republike Slovenije zagotavlja demokratični politični sistem, s parlamentarno obliko državne oblasti, ter pravno in socialno državo. Med pomembnejšimi ustavnimi načeli so še ljudska suverenost, načelo delitve oblasti, načelo oziroma pravica do samoodločbe, načelo varstva človekovih pravic ter posebnih pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti, načelo ločitve države in verskih skupnosti ter zagotovitev lokalne samouprave. Ustava ureja tudi varstvo posameznih človekovih pravic, državno ureditev, predvsem zakonodajno, izvršilno-upravno in sodno oblast, gospodarska in socialna razmerja, javne finance, ustavnost in zakonitost ter postopek za spremembo ustave.

Poleg Ustave RS in omenjene Temeljne ustavne listine tvorijo slovenski ustavni sistem tudi različni ustavni zakoni, in sicer predvsem ustavna zakona za izvedbo Ustave RS in Temeljne ustavne listine ter ustavni zakoni za spremembo ustave. Doslej je bilo sprejetih šest ustavnih zakonov, s katerimi so bile spremenjene oziroma dopolnjene posamezne določbe Ustave RS (dodan je bil novi 3. a člen, spremenjeni oziroma dopolnjeni pa so bili člani 14, 43, 50, 68 in 80). Spreminjanje

Ustave RS je zahteven postopek, saj je za vsako spremembo potrebno soglasje najmanj dveh tretjin vseh poslancev Državnega zbora, na posebno zahtevo najmanj 30 poslancev pa mora biti sprejeta sprememba ustave predložena še v dokončno potrditev volivcem na referendum.

Pravico državnega zbora, da sam sprejema svoj poslovnik določa 94. člen ustave, ki pravi, da se poslovnik sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev.

Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ-1) (Ur.list RS, št.: 35/02)

- Poslovnik je splošni pravni akt, ki ureja notranjo organizacijo in postopek dela določenega organa. Način dela in poslovanja državnega zbora ter uresničevanje pravic poslank in poslancev ureja poslovnik.

Posebnosti pri sprejemanju poslovnika, ki pa jih sicer poslovnik posebej ne ureja, izhajajo iz posebne narave tega akta in se nanašajo predvsem na pravice predlagati predlog poslovnika, vlaganja amandmajev in podobno. Teh pooblastil ne morejo imeti niti vlada niti volilci, ki sicer imajo pravico do zakonske iniciative.

Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora (OdNODMN) (Ur.list RS, št.:59/04)

- Izdan na podlagi prvega odstavka 32. člena Zakona o poslancih, 108.člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije in četrtega odstavka 22.člena Zakona o javnih uslužbencih.
- Odlok ureja: organizacijo služb Državnega zbora Republike Slovenije, Vodenje služb, položaje v službah in pristojnosti za imenovanje na položaj, postopek sprejemanja in spreminjanja pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest služb, vsebino sistemizacije ter razvrstitev uradniških in strokovno tehničnih delovnih mest javnih uslužbencev.

Odlok o ravnanju s tajnimi podatki v Državnem zboru Republike Slovenije (OdRTP) (Ur. list RS, št.:107/05)

- Izdan na podlagi prvega odstavka 47. člena Zakona o tajnih podatkih in tretjega odstavka 104. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije

Pravilniki:

- Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah državnega zbora (Izdan na podlagi 21. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora ter s soglasjem mandatno - volilne komisije).
- Pravilnik o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v službah državnega zbora (Izdan na podlagi šestega odstavka 60. člena Zakona o javnih uslužbencih in 14. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora).
- Pravilnik o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju uslužbencev Državnega zbora Republike Slovenije (izdan na podlagi 101. in 102. člena Zakona o javnih uslužbencih, 172. in 173. Zakona o delovnih razmerjih in tretjega odstavka 14. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora).
- Pravilnik o splošnih pogojih poslovanja dokumentacijsko-knjižničnega oddelka (Izdan na podlagi 14. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora).
- Stanovanjski pravilnik
S pravilnikom se določajo pogoji, merila in postopek za oddajo v najem stanovanj, ki so v lasti Državnega zbora Republike Slovenije, ter za dodeljevanje stanovanjskih posojil delavcem služb državnega zbora. Pravilnik ne velja za poslance in funkcionarje državnega zbora.
- Pravilnik o mednarodni dejavnosti v Državnem zboru Republike Slovenije (Izdan na podlagi četrtega odstavka 274. člena poslovnika državnega zbora).
- Pravilnik o poslovanju s službenimi plačilnimi karticami v Državnem zboru Republike Slovenije (Izdan na podlagi šeste alineje 14. člena Odloka)

Odredbe:

- Odredba o delovnem času v službah Državnega zbora Republike Slovenije (na podlagi tretjega odstavka 14. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora)
- Odredba o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca v službah Državnega zbora Republike Slovenije (na podlagi tretjega odstavka 14. člena

Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora)

- Odredba o disciplinskem postopku v službah Državnega zbora Republike Slovenije (na podlagi tretjega odstavka 14. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora)
- Odredba o določitvi osnove in višine nadomestila plače za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe, ki ni povezana z delom (na podlagi šeste alineje 3. člena Odloka, 69. člena Zakona o delavcih v državnih organih in v zvezi z 22. in 203. členom Zakona o javnih uslužbencih)
- Odredba o obvezni uporabi službenih oblek v Državnem zboru Republike Slovenije (na podlagi 3. in 15. člena Odloka)
- Odredba o pravici do nadomestila za ločeno življenje
- Odredba o imenovanju, delu in nalogah predstavnika Državnega zbora Republike Slovenije pri Evropskem parlamentu

Sklepi in navodila:

- Navodilo za finančno poslovanje Državnega zbora Republike Slovenije
- Navodilo o izvajanju pripravljenosti na domu
- Navodilo glede naročanja in izdelovanja gradiv za potrebe Državnega zbora in Državnega sveta ter njunih delovnih teles
- Navodilo o uporabi službenih avtomobilov Državnega zbora Republike Slovenije
- Navodilo o prevozi poslancev in uslužbencev Državnega zbora Republike Slovenije na službeni poti
- Navodilo o izvajanju Odredbe o delovnem času v službah Državnega zbora Republike Slovenije
- Navodilo o pisarniškem poslovanju v Državnem zboru z načrtom klasifikacijskih znakov in signirnim načrtom
- Navodilo o hranjenju in ravnanju z dokumenti zaupne narave v Državnem zboru Republike Slovenije
- Navodila za naročanje snemanja in tehnične podpore sej oziroma dogodkov in izdelave magnetogramov
- Navodilo o uporabi osebne varovalne opreme
- Navodilo o opravljanju začasnega in občasnega dela ter praktičnega pouka dijakov in študentov

- Navodilo za organizacijo obiskov oziroma vodenih ogledov v Državnem zboru Republike Slovenije in dnevov odprtih vrat
- Sklep o uporabi službenih mobilnih telefonov v Državnem zboru Republike Slovenije
- Navodilo o postopku oddaje javnih naročil, katerih vrednost je nižja od vrednosti iz petega odstavka 24. člena ZJN-2 in oddaje javnih naročil po postopku zbiranja ponudb
- Strokovna merila za ureditev in obnovo službenih stanovanj v upravljanju Državnega zbora Republike Slovenije
- Sklep o višini nadomestila za izdajo nove identifikacijske kartice
- Sklep o določitvi vrednosti koeficientov za obračun deviznih plač in nastanitvenih stroškov uslužbencev Državnega zbora v tujini

Standardi:

- za optične čitalce
- za namizne in prenosne računalnike
- za tiskarske stroje v državnem zboru
- za TV sprejemnike
- za vezavo uradnih listov, poročevalcev in časnikov
- za tiskalnike
- za tehnično opremo za potrebe poslanskih skupin
- za urejanje in vzdrževanje zasajenih zelenih površin v okolici objektov
- za čiščenje steklenih površin v prostorih državnega zbora
- za izposajo in postavitve aparatov za točenje naravne negazirane vode v prostorih državnega zbora
- standardi in normativi na področju dokumentacijsko - knjižnične dejavnosti v Državnem zboru Republike Slovenije

Pravila:

- O hišnem redu v Državnem zboru Republike Slovenije
- O obdelovanju naročil v raziskovalnem sektorju

Sporazum o sodelovanju na področju organizacije protokolarnih dogodkov med Državnim zborom Republike Slovenije in Vlado Republike Slovenije.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-1)(Ur. list RS, št.:32/06-UPB2)

Določa, da posamezni državni organi uredijo določena vprašanja s svojimi akti in sicer:

- vsak državni organ mora imeti akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog (prvi odstavek 21.člena)
- posebne določbe za javne uslužbence v državnih organih-državni organi lahko vprašanja urjena z zakonom podrobneje uredijo s svojimi splošnimi akti (četrti in peti odstavek 22.člena)
- sklenitev delovnega razmerja za določen čas (četrti odstavek 68.člena)
- razvrstitev uradniških delovnih mest (drugi odstavek 78.člena)
- pogoji z pridobitev položaja in naziv v katerem se lahko opravlja položaj (drugi odstavek 81.člena)
- poimenovanje nazivov in pogoji za imenovanje v naziv (četrti odstavek 85.člena in prvi odstavek 88.člena).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSJS-1)(Ur. list RS, št.: 54/05 UPB) (delno)

Določa v 17. členu način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačilni razred.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR)(Ur. list RS, št.: 42/02)

Določa:

- da ima delavec pravico in dolžnost do stalnega izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja v skladu s potrebami delovnega procesa (172. člen),
- da ima delavec, ki se izobražuje, izpopolnjuje ali usposablja pravico do odsotnosti z dela (173. člen),

4.4.3 Organiziranost in vodenje služb Državnega zbora

Novi Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (PoZZ-1)(Ur.list RS,št.:35/2002) je bil po velikih zapletih, usklajevanjih in dolgotrajni razpravi, končno sprejet 19.aprila 2002. Na novo je postavil in uredil organizacijo in delo državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev.

Opreديلil je, da generalni sekretar državnega zbora vodi službe državnega zbora in opravlja druge zadeve, določene s predpisi, s poslovnikom ter drugimi akti državnega zbora. Pri tem organizira in usklajuje delo služb za opravljanje del in nalog za državni zbor, njegova delovna telesa, poslanske skupine in poslance, zagotavlja enotno delovanje služb, skrbi za razvoj organizacije in dela ter opravlja druga dela in naloge v skladu s predpisi.

Generalni sekretar ima status funkcionarja, imenuje ga državni zbor na predlog kolegija predsednika državnega zbora in sicer za čas mandata državnega zbora, ki ga je imenoval. Generalni sekretar je za svoje delo odgovoren državnemu zboru.

Generalni sekretar ima naslednja pooblastila:

- predloži predlog finančnega načrta državnega zbora v soglasje kolegiju predsednika državnega zbora,
- odobrava uporabo finančnih in materialnih sredstev za delo državnega zbora in služb,
- zastopa državni zbor pri sklepanju pogodb v mejah izvrševanja finančnega načrta državnega zbora,
- odloča o izbiri izvajalcev v postopkih oddaje javnih naročil, daje smernice in navodila za delo služb, s katerimi se zagotavlja njihovo enotno usklajeno in učinkovito delo,
- izdaja pravilnike, odredbe in druge splošne akte, za katere je pooblaščen z zakonom, podzakonskimi predpisi in drugimi splošnimi akti.

Generalni sekretar lahko določena pooblastila prenese na posamezne uslužbence.

Poslovnik določa, da je generalni sekretar lahko predčasno razrešen v primerih če:

- ne more opravljati svoje funkcije zaradi trajne izgube delovne zmožnosti,
- se pri svojem delu ne ravna po predpisih in splošnih aktih državnega zbora ali neutemeljeno ne izvršuje sklepov državnega zbora ali ravna v nasprotju z njimi,
- s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči državnemu zboru škodo ali če zanemarja ali malomarno opravlja svoje dolžnosti, tako da nastanejo ali bi s tem nastale motnje pri delovanju državnem zboru,

- ravna v nasprotju z predpisi, ki določajo nezdružljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.

Generalni sekretar mora po prenehanju svoje funkcije ali v primeru predčasne razrešitve opravljati svoje naloge do imenovanja novega generalnega sekretarja.

Urad generalnega sekretarja opravlja strokovne in administrativne naloge za generalnega sekretarja.

Posebni člen poslovnika je določil, da službe državnega zbora opravljajo strokovna, administrativna in druga opravila ter tehnične naloge, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo državnega zbora.

V nadaljevanju predstavljam posamezne službe državnega zbora, glede na spremembe v organiziranosti služb, ki so bile uvedene z novim poslovníkom in uveljavljene v mandatnem obdobju 2000-2004. Pri tem je potrebno omeniti, da so spremembe nastale tudi na podlagi novo sprejetega Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki sta uvedla nove systemske spremembe in novosti na področju javnega sektorja v Republiki Sloveniji. Na podlagi navedenih zakonov in 36.člena poslovnika je bil oblikovan in sprejet nov Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora (OdNODMN) (ur.list RS, št.:59/04-v nadaljevanju odlok)

Odlok je oblikoval in uredil preglednejšo in učinkovitejšo notranjo organizacijo služb parlamenta, vodenje služb, položaje v službah in pristojnosti za imenovanje na položaj, postopek sprejemanja in spreminjanja pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest služb, vsebino sistemizacije ter razvrstitev uradniških in strokovno tehničnih delovnih mest javnih uslužbencev.

Oblikoval se je Direktorat, kot nova notranja organizacijska struktura, ki povezuje vse notranje organizacijske enote, ki opravljajo spremljajoče, strokovno tehnične, administrativne in druge podobne naloge.

4.4.3.1 Zakonodajno - pravna služba

Že v skupščinskem sistemu se je uveljavila zakonodajno pravna komisija, ki je v procesih demokratizacije v osemdesetih letih skušala omejevati težnje po arbitrarnem političnem odločanju. Poslovník Državnega zbora iz leta 1993 je komisijo preimenoval v Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve in ga opredelil kot posebno službo državnega zbora za pravno obdelavo predlogov zakonov in drugih predpisov, ter za dajanje mnenj o njegovi skladnosti z ustavo in pravnim sistemom.

Sekretariat za zakonodajo pravne zadeve je bila ena od služb državnega zbora, ki je kljub skromni zasedbi v danih okoliščinah deloval precej učinkovito (Zajc,2000a:199).

Z novim poslovnikom državnega zbora, ki je pričel veljati v juliju 2002 se je dotedanji Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve sistemsko preoblikoval in preimenoval v Zakonodajno - pravno službo. S tem je v formalnopravnem in organizacijskem smislu ta služba izgubila popolno samostojnost, ki jo je imela po prej uveljavljeni ureditvi.

Po prejšnji ureditvi je državni zbor imenoval sekretarja sekretariata, ki je imel status funkcionarja in je bil za svoje delo neposredno odgovoren državnemu zboru. Po novi ureditvi je Zakonodajno-pravna služba umeščena kot samostojna služba v razmerje odgovornosti do kolegija predsednika državnega zbora.

Z novim poslovnikom se vsebina in nalog in namenov te službe ni bistveno spremenila in sicer v smislu zagotavljanja kontinuitete pravne podpore pri odločanju. Naloge in vsebina dela pa je seveda prilagojena siceršnjim novostim v zakonodajnem postopku in postopkih drugih odločitev, ki jih sprejema državni zbor. Glede na novi poslovnik se mnenja Zakonodajno - pravne službe pojavljajo manj pogosto, vendar pa je v skladu z novim poslovnikom zelo intenzivno pri obravnavi predloga zakona ali akta na sejah matičnih delovnih teles.

Zakonodajno – pravno službo vodi vodja službe in je tudi v razmerju odgovornosti do generalnega sekretarja državnega zbora.

4.4.3.2 Služba za odnose z javnostmi

Služba opravlja naloge obveščanja javnosti o delu državnega zbora in njegovih delovnih teles, o mednarodnih in drugih dejavnostih, zagotavlja pogoje predstavnikom medijem za njihovo delo v državnem zboru, izdaja glasilo državnega zbora Poročevalec in druge publikacije, med njimi knjige, brošure, zloženke, razglednice ter izvaja druge oblike komuniciranja z različnimi javnostmi. Osnovna naloga je zagotavljanje informacij predstavnikom medijev, saj je v državnem zboru akreditiranih kar 450 novinarjev.

Službo za odnose z javnostmi vodi vodja službe.

4.4.3.3 Kabinet predsednika državnega zbora

Je notranja organizacijska enota, ki opravlja strokovne, svetovalne, organizacijske in administrativno - tehnične naloge, vezane na funkcijo predsednika in podpredsednikov državnega zbora. Kabinet predsednika skrbi predvsem za zagotavljanje pogojev za nemoteno in kakovostno opravljanje dela predsednika in podpredsednikov državnega zbora, zlasti pa za koordinacijo dela med njimi.

Pri svojem delu tesno sodeluje z vsemi službami državnega zbora, še posebej z Uradom generalnega sekretarja, Zakonodajno-pravno službo, Sekretariatom državnega zbora, Službo za odnose z javnostmi, sekretarji poslanskih skupin ter predsedniki delovnih teles. Kabinet predsednika skrbi tudi za korespondenco predsednika državnega zbora in sodelovanje z drugimi uradi ter državnimi institucijami in sicer s: Uradom predsednika RS, Uradom predsednika Vlade RS, ministri in ministrstvi, Protokolom RS.

Kabinet predsednika državnega zbora vodi vodja kabineta.

4.4.3.4 Sekretariat državnega zbora

Sekretariat državnega zbora opravlja strokovne, organizacijske in administrativne naloge, ki se nanašajo na delo državnega zbora in na delo delovnih teles. V tem

okviru spremlja in proučuje problematiko, predloge zakonov in druge akte, ki so predloženi v zakonodajni postopek, daje strokovna mnenja in stališča, pripravlja poročila, sklepe in informacije.

Pripravlja strokovne podlage za oblikovanje mnenj oziroma odgovorov državnega zbora ustavnemu sodišču, pripravlja strokovne podlage za odločitev državnega zbora povezana z obvezno razlago zakonov in drugih aktov državnega zbora oziroma avtentično razlago po novem poslovniku, oblikuje strokovne podlage glede oblikovanja politike na določenem področju in spremlja njihovo izvajanje.

Sekretariat državnega zbora vodi namestnik generalnega sekretarja.

V okviru Sekretariata državnega zbora sta organizirana:

1. Sektor za izvajanje dejavnosti državnega zbora, ki ima

1.1. - Oddelek za pripravo in izvedbo sej državnega zbora in delovnih teles

1.2. - Oddelek za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje ter

2. Raziskovalno - dokumentacijski sektor, ki ima

2.1. - Raziskovalni oddelek

2.2. - Dokumentacijsko-knjižnični oddelek.

1.1. Oddelek za pripravo in izvedbo sej državnega zbora

Kot že samo ime pove, oddelek opravlja naloge v zvezi s pripravo in izvedbo sej državnega zbora in sicer pripravlja: sezname predlogov zakonov, ki jih je potrebno uvrstiti na seje državnega zbora in njegovih delovnih teles, gradivo za izvedbo kolegija predsednika državnega zbora, predhodni sklic sej plenuma, sklice sej in prečiščenih dnevnih redov sej, podatkov za novinarsko konferenco o delu zbora, objavo sprejetih stališč in sklepov ter vnašanje le-teh v bazo podatkov. V okvir oddelka sodi tudi priprava scenarija za seje plenuma, izdelava prečiščenega dnevnega reda, dežurstvo ob poteku seje državnega zbora, evidenca prisotnosti, sezname razpravljalcev, izdelava statistike dela plenuma, pisanje dodelitev za ustavno sodišče in zaprosil za obvezno razlago zakona. Poleg navedenih nalog se v okviru oddelka opravljajo tudi naloge v zvezi s poslanskimi vprašanji in pobudami, v

zvezi z odredbami in računi, skrbi se za vzdrževanje in nadzor podatkovnih baz zakonodajnega postopka in druge naloge po naročilu namestnika generalnega sekretarja.

V okvir sektorja sodijo delovna telesa državnega zbora in sicer komisije in odbori, ki spremljajo stanje na posameznih področjih, pripravljajo določitve o politiki na teh področjih, oblikujejo stališča do posameznih vprašanj ter obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov državnega zbora. Odbori so ustanovljeni za področja za katera so ustanovljena ministrstva. Sestava odborov in komisij s stališča strokovne podpore in nalog bo predstavljena v nadaljevanju naloge.

1.2. Oddelek za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje

Oddelek je odgovoren za koordinacijo in tehnično pripravo mednarodne dejavnosti v državnem zboru, za vsebinsko pripravo mednarodnih dogodkov za predsednika in podpredsednike državnega zbora, Odbor za zunanjo politiko, stalne delegacije državnega zbora, skupine prijateljstva in druge dogodke, katerih nosilci so delovna telesa državnega zbora oziroma njihovi predsedniki. Oddelek pripravlja tudi letni in mesečni program mednarodne dejavnosti državnega zbora.

2.1. Raziskovalni oddelek

Oddelek pripravlja natančne in politično nepristranske informacije ter podatke za udeležence zakonodajnega postopka in raziskovalne naloge z različnih strokovnih področij. Oddelek pripravlja naloge na podlagi naročil Državnega zbora RS, njegovih delovnih teles, poslancev in generalnega sekretarja državnega zbora, lahko pa tudi po lastni presoji obdela aktualno problematiko.

Pravno podlago za nastanek (ki se je po starem odloku imenoval sektor) in delovanje raziskovalnega oddelka sta predstavljala 12. člen Odloka o organizaciji in delu služb državnega zbora (Ur. list RS, št.:19/97) in 6. člen Pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah državnega zbora. Sektor se je konstituiral 1. aprila 1998, v mesecu maju istega leta pa je bil na študijskem izpopolnjevanju pri Znanstveno - strokovnih službah nemškega parlamenta, v realizaciji Phare programa.

Raziskovalni sektor - oddelek je bil ustanovljen z namenom, da se zagotovijo natančne in politično nepristranske informacije in podatki za udeležence zakonodajnega postopka v državnem zboru, za pripravo analiz učinkovitosti dela parlamenta in njegovih delovnih teles ter predstavitvi dela parlamenta in njegovih delovnih teles ter predstavitvi dela parlamenta in njegovih značilnosti v posameznih obdobjih.

Tabela 4.5. Raziskovalni sektor - naloge po naročnikih

NAROČNIKI	Nov/Dec 2000 in 2001	2002	2003	2004	SKUPAJ
Koalicijski poslanci	32	23	15	3	73
Ostali poslanci	32	36	22	10	100
Generalna sekretarka	28	13	25	15	81
Delovno telo	6	3	7	1	17
Raziskovalni sektor	16	9	17	11	53
SKUPAJ	114	84	86	40	324

Vir: Raziskovalno - dokumentacijski sektor

Kot je razvidno iz tabele je največ nalog naročenih v začetku novega mandatnega obdobja, ki je v tem primeru trajal od 2000- 2004. Če so v začetku mandata koalicijski in ostali poslanci (opozicijski) naročili enako število raziskovalnih nalog, se v poteku mandata to število spreminja oziroma zmanjšuje.

Koalicijski poslanci lahko večino podatkov in analiz pridobijo iz vladnih služb, pri tem so v ospredju ministrstva. Ostali poslanci, predvsem opozicijski pa takih neomejenih možnosti nimajo. Vsekakor pa proti koncu mandata število naročil pada.

Relativno veliko število naročenih raziskovalnih nalog s strani generalne sekretarke gre pripisati dejstvu, da se je v tem mandatnem obdobju spremenil poslovnik državnega zbora, da so pričeli veljati sistemski zakoni na področju javne uprave in plačnega sistema, ter vključevanju Republike Slovenije v EU integracije in s tem povezano novo vlogo in organizacijo državnega zbora in njegovih služb,

Obdelovanje naročil poteka na podlagi pravil, ki so bila izdana s strani generalne sekretarke 5. oktobra 1998.

Oblike gradiv, ki jih pripravlja raziskovalni oddelek:

- OP - opredelitev pojmov
- DP - dokumentacija s povzetki (zbrana gradiva iz dokumentacije, Interneta in drugih informacijskih virov s kratkimi povzetki vsebine)
- PO - podatki (posredovanje določenih strokovno zahtevnejših podatkov, ki jih pridobi pri ustreznih institucijah, npr. statistični podatki)
- IN - splošna informacija o določenem problemu, kratek prikaz
- PP - primerjalni prikaz
- AN - študija, analiza.
-

Tabela 4.6. Naloge raziskovalnega oddelka po vrstah in vsebinskih področjih

VRSTE NALOG IN VSEBINSKA PODROČJA	NOV/DEC 2000 in 20001	2002	2003	2004	SKUPAJ
Vrste nalog					
Opredelitev pojmov (OP)	0	0	0	0	0
Dokumentacija s povzetki (DP)	10	8	5	2	25
Podatki (PO)	37	23	34	18	112
Splošna informacija (IN)	16	8	17	5	46
Primerjalni pregled (PP)	49	44	28	14	135
Analiza (AN)	2	1	2	1	6
Vsebinska področja					
Gospodarstvo, finance	14	20	13	8	55
Socialni sistemi	14	18	11	4	47
Politični in pravni sistem	32	14	18	8	72
Parlament, poslanci, volitve	47	22	23	18	110
Varstvo okolja	2	7	4	0	13
Mednarodni odnosi	1	2	1	0	4
Drugo	4	1	16	2	23
SKUPAJ	114	84	86	40	324

Vir: Raziskovalno - dokumentacijski sektor

Naročnike so glede na vrsto nalog najbolj zanimali primerjalni pregledi - 42 % in podatki s 53 % deležem, po vsebini pa "parlament, poslanci in volitve" s 34 % in "politični in pravni sistem" z 22 % deležem.

Kot je razvidno iz podatkov je sektor v mandatnem obdobju 2000-2004 opravil 324 nalog različnih oblik, vsebin in stopenj zahtevnosti in sicer: (1) študije o vprašanjih, ki se nanašajo na delo Državnega zbora RS, njegovih delovnih teles in služb, (2) poročila o delu Državnega zbora RS, (3) primerjalne preglede o zakonskih in poslovnih rešitvah glede položaja poslancev in delovanja parlamentov ter o normativnih ureditvah vseh področij družbenega življenja v državah članicah EU in drugih državah, (4) informacije o različnih problematikah in ureditvi v Sloveniji, (5) zahtevnejše statistične podatke in (6) tematske preglede dokumentacije s povzetki.

2.2. Dokumentacijsko knjižnični oddelek

Zagotavlja informacije za poslance in druge notranje uporabnike, išče in posreduje informacije v zvezi z evropskim in slovenskim pravnim redom ter drugimi nacionalnimi pravnimi redi. nabavlja, evidentira, obdeluje, shranjuje in izposoja knjižnično gradivo, opravlja redakcijo dobesednih zapisov sej državnega zbora in lekturo uradnih dopisov ter jezikovno svetovanje.

4.4.3.5 Direktorat

Notranja organizacijska enota, ki opravlja spremljajoče, strokovno tehnične in druge naloge v okviru državnega zbora.

Direktorat vodi namestnik generalnega sekretarja - direktor.

V okviru direktorata so organizirani:

1. Splošni sektor, ki ima

1.1. - Oddelek za organizacijo in kadre

Oddelek skrbi za organizacijo in razvoj služb državnega zbora, organizira in izvaja kadrovske politike - načrtovanje kadrov in njihovega razvoja (kariera), opravlja tekoče kadrovske naloge (zaposlovanje, vodenje kadrovskih evidenc), načrtuje in spremlja

izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev ter izvajanje nalog s področja varnosti in zdravja pri delu.

Na področju izobraževanja se v oddelku opravljajo naloge:

- ugotavljanja potreb po izobraževanju zaposlenih,
- opravljanje organizacijskih nalog povezanih z izobraževanjem javnih uslužbencev in poslancev ter
- priprava letnega programa izobraževanja in izpopolnjevanja zaposlenih.

Program izobraževanja in izpopolnjevanja vključuje naslednja področja:

- strokovna izobraževanja (doma in v tujini), kriterij udeležbe je potreba delovnega mesta zaposlenega. Nekatera predavanja oziroma posveti se organizirajo v okviru državnega zbora, večinoma pa gre za udeležbo na seminarjih, kongresih in simpozijih, ki jih organizirajo zunanje institucije doma in v tujini
- funkcionalna izobraževanja - v obliki tečajev tujih jezikov in računalništva,
- osebni razvoj, veščine vodenja in upravljanja kot so: retorika, poslovne komunikacije, obvladovanje stresa, veščine prepričevanja diskutiranja, psihologija sodobne profesionalne komunikacije,
- izobraževanje s področja varstva pri delu ter požarnega varstva in tečeji prve pomoči,
- izobraževanje za pridobitev strokovne izobrazbe.

Tabela 4.7. Prikaz števila zaposlenih v službah državnega zbora, ki so se udeležili izobraževanja v letih 1997,1998,1999 in 2000

IZOBRAŽEVANJE	1997	1998	1999	2000
1.Po programu				
- jezikovni tečaji	47	46	40	57
- osebni razvoj	50	63	57	54
- računalništvo	71	79	264	51
2.Zunanji seminarji				
- posveti,srečanja, seminarji doma	95	105	112	46
- srečanja, obiski tujina	15	14	10	28

Vir: Oddelek za organizacijo in kadre DZ RS, Služba za izobraževanje

1.2.- Finančno-računovodski oddelek

Oddelek opravlja naloge s finančno-računovodskega področja v skladu z veljavno zakonodajo. Državni zbor ima za razliko od drugih neposrednih proračunskih uporabnikov svoje lastno računovodstvo, kjer se vodijo poslovne knjige, pripravljajo računovodski izkazi in letna poročila. Prav tako državni zbor izvaja tudi lastno dejavnost kamor sodi tiskanje in prodaja Poročevalca ter delovanje restavracije.

2. Informacijski sektor, ki ima

2.1. - Oddelek za razvoj informacijskega sistema

Oddelek skrbi za razvoj, nakup in vzdrževanje informacijskih sistemov, razvija in opravlja naloge na področju informacijske podpore zakonodajnega postopka, opravlja snemanja sej državnega zbora, delovnih teles in drugih dogodkov ter realizacijo prenosov. Strateške usmeritve oddelka so zagotavljati razpoložljivost, zanesljivost in varnost delovanja informacijskega sistema, nudenje tehnične pomoči uporabnikom ter nenehen razvoj in uporaba najsodobnejših tehnologij pri razvoju informacijskega sistema v državnem zboru.

2.2. - Oddelek za delo z gradivi in pošto

Oddelek skrbi za sprejem, obdelavo, shranjevanje in odpremo vhodnih in izhodnih dokumentov ter ureja dokumentarno in arhivsko gradivo ter kurirske naloge.

2.3. - Oddelek operaterski servis

Oddelek skrbi za pisanje, urejanje in obdelavo magnetogramov sej državnega zbora, delovnih teles in drugih dogodkov, ter za pisanje, obdelavo in objavo sejnih zapiskov.

2.4. - Oddelek tiskarna

Oddelek opravlja vse tiskarske naloge, grafično in računalniško obdeluje gradiva in jih razmnožuje ter uničuje in kopira zaupna gradiva.

3. Operativno-tehnični sektor, ki ima

3.1. - Oddelek za investicije in vzdrževanje

Oddelek vodi pripravo in izvedbo investicijskih in vzdrževalnih del ter skrbi za materialno poslovanje državnega zbora. V okviru oddelka poteka izvedba javnih razpisov, zbiranje ponudb in sklepanje pogodb za izvajalska in vzdrževalna dela za

potrebe celotnega državnega zbora, vseh njegovih služb in Državnega sveta RS. Oddelek organizira nakup, vzdrževanje in obnovo poslanskih stanovanj, zadolžen pa je tudi za nabavo, skladiščenje in izdajanje različnega materiala (pisarniškega, splošnega, čistilnega itd).

3.2. - Oddelek za gostinske storitve

Oddelek opravlja gostinske storitve v restavraciji in točilnici državnega zbora, ter skrbi za postrežbo na sejah, sestankih in protokolarnih dogodkih. Skrbi tudi za prehrano vseh zaposlenih v državnem zboru in organizira protokolarna kosila.

3.3. - Oddelek za prevoze

Oddelek organizira in izvaja avtomobilske prevoze za službene in protokolarne potrebe državnega zbora in skrbi za vzdrževanje službenih vozil.

3.4. - Oddelek za receptorska in telefonska dela.

Oddelek sprejema in usmerja stranke in obiskovalce v zgradbi državnega zbora, vodi njihovo evidenco ter posreduje telefonske zveze in klice.

4.4.4 Zaposleni v službah državnega zbora

S Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah državnega zbora (št.:040-03/89-1/56 z dne 1.7.2004, v nadaljevanju sistemizacija) je bilo sistemiziranih 351 delovnih mest in sicer:

- 28 delovnih mest uradnikov na položaju (8 %)
- 169 uradniških delovnih mest (48,1 %)
- 154 strokovno - tehničnih delovnih mest (43,9 %).

Pri delovnih mestih uradnikov na položaju in pri uradniških delovnih mestih so navedena tudi delovna mesta za določen čas (kabinet predsednika državnega zbora, službe poslanskih skupin), v skladu s 73. členom Zakona o javnih uslužbencih, za katera se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki urejajo pravice in obveznosti javnih uslužbencev na uradniških delovnih mestih.

Na dan 1.9.2004 je bilo v službah državnega zbora 346 zaposlenih in sicer:

- 320 zaposlenih po sistemiziranih delovnih mestih, od tega 23 uradnikov na položaju, 159 uradnikov in 138 strokovno tehničnih delavcev
- 2 pripravnika
- 24 zaposlenih v službah poslanskih skupin (12.člen odloka).

Zasedenost delovnih mest glede na sistemizirana delovna mesta je bila 91,1 % - od tega 6,5 % uradnikov na položaju, 45,3 % uradnikov in 39,3 % strokovno - tehničnih delavcev.

Tabela 4.8. Zaposleni po organizacijskih enotah (po spolu in starosti na dan 1.9.2004)

ORGANIZACIJSKE ENOTE	ŠTEVILO VSEH ZAPOS.	ŠTEVILO ŽENSK	ŠTEVILO MOŠKIH	POVPREČNA STAROST ZAPOSLENIH
KABINET PREDSEDNIKA DZ	7	7	0	49,0
ZAKONODAJNO - PRAVNA SLUŽBA	14	12	2	43,4
URAD GENERALNEGA SEKRETARJA	4	2	2	47,6
SLUŽBA ZA ODNOS Z JAVNOSTMI	5	4	1	43,1
SEKRETARIAT DRŽAVNEGA ZBORA	5	4	1	45,9
SEKTOR ZA IZVAJANJE DEJAVNOSTI DZ				
Oddelek za pripravo in izvedbo sej DZ	69	56	13	41,6
Oddelek za medn.dej.,protokol in prevajanje	12	12	0	37,0
RAZISKOVALNO DOKUMENTACIJSKI SEKTOR	2	2	0	49,6
Raziskovalni oddelek	7	3	4	40,3
Dokumentacijsko knjižnični oddelek	16	14	2	44,5
DIREKTORAT				
SPLOŠNI SEKTOR				
Oddelek za organizacijo in kadre	7	6	1	39,2
Finančno računovodski oddelek	10	9	1	37,9
INFORMACIJSKI SEKTOR	2	1	1	51,2
Odd.za razvoj informacijskega sistema	12	3	9	37,5
Odd. za delo z gradivi in pošto	19	14	5	41,6
Odd. operaterski servis	8	8	0	31,1
Oddelek tiskarna	10	5	5	41,0
OPERATIVNO TEHNIČNI SEKTOR	1	0	1	49,6
Oddelek za investicije in vzdrževanje	24	15	9	43,7
Oddelek za gostinske storitve	19	9	10	43,5
Oddelek za prevoze	5	0	5	49,2
Oddelek za receptorska in telefonska dela	10	6	4	44,2
S K U P A J	268	184	74	

Vir: Oddelek za organizacijo in kadre DZ RS

SLUŽBE POSLANSKIH SKUPIN	ŠTEVILO ZAPOSLENIH	ŠTEVILO ŽENSK	ŠTEVILO MOŠKIH	POVPREČNA STAROST ZAPOSLENIH
LDS				
-zaposleni po 11. členu	13	10	3	33,8
-zaposleni po 12. členu	2	2	0	26,8
SDS				
-zaposleni po 11. členu	7	4	3	40,5
-zaposleni po 12. členu	8	6	2	32,1
ZLSD				
-zaposleni po 11. členu	5	3	2	35,4
-zaposleni po 12. členu	3	1	2	32,7
SLS				
-zaposleni po 11. členu	6	5	1	31,7
-zaposleni po 12. členu	4	3	1	40,0
NSi				
-zaposleni po 11. členu	7	4	3	37,8
-zaposleni po 12. členu	5	4	1	33,5
DeSUS				
-zaposleni po 11. členu	4	2	2	37,6
-zaposleni po 12. členu	0	0	0	0
SNS				
-zaposleni po 11. členu	4	4	0	30,3
-zaposleni po 12. členu	0	0	0	0
SMS				
-zaposleni po 11. členu	4	2	2	32,6
-zaposleni po 12. členu	1	1	0	29,6
NARODNE SKUPNOSTI				
-zaposleni po 11. členu	2	2	0	33,4
SAM.POSL. - Štemberger				
- zaposleni po 12. členu	1	1	0	31,7
POSL. PISARNA LENDAVA	1	1	0	47,1
POSL. PISARNA MARIBOR	1	1	0	
S K U P A J	78	59	19	
Službe poslanskih skupin				
V S E H S K U P A J	347	243	93	

Vir: Oddelek za organizacijo in kadre DZ RS

Kot je razvidno iz tabel med zaposlenimi po spolu v službah državnega zbora prevladujejo ženske. Več moških kot žensk je le v oddelku za razvoj informacijskega sistema, kjer prevladujejo računalniški inženirji, v oddelku za gostinske storitve, kjer prevladujejo natakarji in kuharji in v oddelku za investicije in vzdrževanje, kjer so zaposleni vzdrževalci.

Tabela 4.9. Zaposleni po stopnjah izobrazbe (na dan 1.9.2004)

ORGANIZACIJSKE ENOTE	STOPNJA IZOBRAZBE										
	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VII./1	VII./2	VIII.	SKUPAJ
KABINET PREDSEDNIKA DZ	0	0	0	3	2	0	0	1	1	0	7
ZAKONODAJNO PRAVNA SLUŽBA	0	0	0	0	2	1	0	11	0	0	14
URAD GENERALNEGA SEKRETARJA	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	4
SLUŽBA ZA ODOSE Z JAVNOSTMI	0	0	0	0	1	1	0	2	1	0	5
SEKRETARIAT DZ	0	0	0	1	2	1	0	1	0	0	5
SEKTOR ZA IZV.DEJAVNOSTI DZ											
Odd.za pripravo in izvedbo sej DZ	0	0	0	1	17	9	0	37	5	0	69
Odd.za medn.dej.,protokol in prevajanje	0	0	0	0	2	1	2	7	0	0	12
RAZISKOVALNO DOKUMENT.SEKTOR											
Raziskovalni oddelek	0	0	0	0	0	0	0	3	3	1	7
Dokumentacijsko knjižnični oddelek	0	0	0	0	3	2	1	9	1	0	16
DIREKTORAT											
SPLOŠNI SEKTOR											
Oddelek za organizacijo in kadre	0	0	0	0	2	1	0	4	0	0	7
Finančno računovodski oddelek	0	0	0	0	4	3	2	1	0	0	10
INFORMACIJSKI SEKTOR	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	2
Odd.za razvoj informacijskega sistema	0	0	0	1	7	1	0	3	0	0	12
Odd.za delo z gradivi in pošto	5	0	0	2	10	1	0	1	0	0	19
Odd.operaterski servis	0	0	0	2	6	0	0	0	0	0	8
Odd.tiskarna	0	0	0	8	2	0	0	0	0	0	10
OPERATIVNO TEHNIČNI SEKTOR	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Odd.za investicije in vzdrževanje	14	0	0	3	6	0	0	1	0	0	24
Odd.za gostinske storitve	3	0	0	13	3	0	0	0	0	0	19
Odd.za prevoze	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	5
Odd.za receptorska in telefonska dela	1	0	0	3	6	0	0	0	0	0	10
SKUPAJ	23	0	0	43	76	21	6	84	12	1	266
SLUŽBE POSLANSKIH SKUPIN											
LDS											
zaposleni po 11.členu	0	0	0	0	4	0	1	7	1	0	13
zaposleni po 12.členu	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
SDS											
zaposleni po 11.členu	1	0	0	0	1	0	0	3	2	0	7
zaposleni po 12.členu	0	0	0	0	0	0	1	5	2	0	8
ZLSD											
zaposleni po 11.členu	0	0	0	0	1	1	1	2	0	0	5
zaposleni po 12.členu	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	3
SLS											
zaposleni po 11.členu	0	0	0	0	2	0	1	2	1	0	6
zaposleni po 12.členu	0	0	0	1	2	0	0	1	0	0	4
Nsi											
zaposleni po 11.členu	0	0	0	0	1	1	0	5	0	0	7
zaposleni po 12.členu	1	0	0	0	0	0	0	3	1	0	5
DeSUS											
zaposleni po 11.členu	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	4
SNS											
zaposleni po 11.členu	0	0	0	0	1	0	1	2	0	0	4

SMS											
zaposleni po 11.členu	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	4
zaposleni po 12.členu	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
NARODNE SKUPNOSTI											
zaposleni po 11.členu	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
SAMOSTOJNI POSLANEC											
zaposleni po 12.členu	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
POSLANSKA PISARNA LENDA VA	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
POSLANSKA PISARNA MARIBOR	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
SKUPAJ	2	0	0	2	16	5	6	40	7	0	78
VSEH S K U P A J V D Z R S	25	0	0	45	93	26	11	125	20	1	346

Vir: Oddelek za organizacijo in kadre DZ

Tabela 4.10. Skupni pregled zaposlenih po stopnjah izobrazbe (na dan 31.12.2006)

	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VII./2	VIII.	Skupaj
KABINET PREDSEDNIKA	-	-	-	1	4	-	3	1	-	9
URAD GENERALNEGA SEKRETARJA	-	-	-	-	-	1	2	-	-	3
ZAKONODAJNO PRAVNA SLUŽBA	-	-	-	-	2	1	13	1	-	17
SLUŽBA ZA ODNOSE Z JAVNOSTMI	-	-	-	1	1	1	3	1	-	7
SEKRETARIAT DZ	-	-	-	-	2	1	1	1	-	5
Sektor za izvajanje dej. DZ	-	-	-	3	16	9	32	6	2	68
Odd.za protok. in prevajanje	-	-	-	1	1	3	7	-	-	12
RAZISKOVALNO DOKUMENTAC. SEKTOR	-	-	-	1	-	-	-	1	-	2
Raziskovalni oddelek	-	-	-	-	-	-	2	5	1	8
Dokument. knjižnični odd.	-	-	-	3	-	1	8	3	-	15
DIREKTORAT										
Splošni sektor	-	-	-	5	3	4	5	2	-	19
Informacijski sektor	-	-	1	5	-	3	2	3	-	14
Oper. tehnični sektor	-	27	35	29	3	3	2	-	-	99
SKUPAJ	-	27	36	49	32	27	80	24	3	278
POSLANSKE SKUPINE										
- 11. člen	-	1	-	13	2	2	25	1	-	44
- 12. člen	-	1	-	17	2	5	18	1	-	44
VSEH S K U P A J		29	36	79	36	34	123	26	3	366

Vir: Oddelek za organizacijo in kadre DZ RS

4.4.5 Obseg dela in vloga parlamentarnih služb v zakonodajnem procesu

V zakonodajni postopek neposredno vstopajo parlamentarne službe in uslužbenci, ki so organizirani v okviru:

- Sektorja za izvajanje dejavnosti državnega zbora
- Zakonodajno pravne službe in
- Službe poslanskih skupin.

4.4.5.1. Sektor za izvajanje dejavnosti državnega zbora

V okviru sektorja delujejo stalne komisije, odbori in preiskovalne komisije. Vsako delovno telo ima sekretarja, enega ali več strokovnih sodelavcev - svetovalcev in referenta.

V mandatnem obdobju 2004 - 2008 ima Državni zbor Republike Slovenije 24 delovnih teles in sicer:

- pet stalnih komisij,
- ustavno komisijo,
- tri komisije in 14 odborov, ki so ustanovljeni z Odlokom Državnega zbora z dne 17. novembra 2004.

Stalne komisije državnega zbora so:

- Mandatno - volilna komisija,
- Komisija za poslovnik,
- Komisija za narodni skupnosti,
- Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ,
- Komisija za nadzor nad delom varnostnih in obveščevalnih služb.

Poslovnik ureja tudi ustanovitev ustavne komisije in sicer v 174. členu, ki pravi, da državni zbor ustanovi ustavno komisijo v 30 dneh po predložitvi predloga za začetek postopke za spremembo ustave. V tem mandatnem obdobju je državni zbor ustavno komisijo ustanovil 16.12.2004.

Z Odlokom o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora Republike Slovenije (Ur. list RS, št.:123/04, 35/06) z dne 17. novembra 2004 je bilo ustanovljenih 17 delovnih teles (3 komisije in 14 odborov) in sicer:

- Komisija za peticije ter človekove pravice in enake možnosti,
- Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu,
- Komisija po Zakonu o preprečevanju korupcije,
- Odbor za gospodarstvo,
- Odbor za promet,
- Odbor za okolje in prostor,
- Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Odbor za finance in monetarno politiko,
- Odbor za zunanjo politiko,
- Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje,
- Odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj,
- Odbor za obrambo,
- Odbor za zdravstvo,
- Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide,
- Odbor za kulturo, šolstvo in šport,
- Odbor za visoko šolstvo, znanost in tehnološki razvoj,
- Odbor za zadeve Evropske unije.

Z Odlokom o dopolnitvah Odloka o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora Republike Slovenije z dne 29. marca 2006 je bila ustanovljena Komisija po zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.

V Državnem zboru delujeta tudi preiskovalni komisiji in sicer:

- Preiskovalna komisija za ugotovitev in oceno dejanskega stanja, ki je lahko podlaga za odločanje o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij v Vladi Republike Slovenije, na Ministrstvu za pravosodje in Vrhovnem državnem tožilstvu Republike Slovenije v zvezi z izvrševanjem nadzora po Zakonu o državnem tožilstvu za spremembo zakonodaje in za druge odločitve v skladu z ustavnimi pristojnostmi državnega zbora
- Preiskovalna komisija za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij v zvezi z domnevnim oškodovanjem državnega premoženja pri prodaji deležev

Kapitalske družbe d.d. (KAD) in Slovenske odškodninske družbe d.d. (SOD) v gospodarskih družbah in sicer tako, da zajema preiskava vse prodaje, ki so sporne z vidika skladnosti z zakoni in drugimi predpisi ter z vidikov preglednosti in gospodarnosti.

V okviru del in nalog, ki se opravljajo za posamezna delovna telesa strokovni delavci oziroma uslužbenci - sekretarji in svetovalci, opravljajo naslednje naloge:

- opravljanje organizacijskih in strokovnih nalog za delovno telo
- organiziranje dela delovnih teles (opozarjanje na aktualna vprašanja, skrb za korespondenco, vodenje evidence o prisotnosti poslancev na sejah delovnih teles, vodenje evidenc o odprtih zadevah, ki jih mora obravnavati delovno telo)
- priprava sklicev sej delovnega telesa
- pomoč predsedniku odbora pri vodenju seje
- sodelovanje na seji delovnega telesa s posredovanjem stališč, predlogov in strokovnih mnenj
- skrb za spoštovanje določb poslovnika državnega zbora pri delu delovnega telesa
- priprava analiz sej delovnega telesa
- priprava in organizacija terenskih sej delovnega telesa in mednarodnih obiskov
- proučevanje predlogov zakonov in drugih aktov, ki jih obravnava delovno telo oziroma državni zbor in vsega drugega gradiva, ki se nanaša na zakonske predloge oziroma akte
- priprava predlogov amandmajev k posameznim aktom ter predlogov sklepov, ki jih k posamezni zadevi sprejeme delovno telo
- priprava pregleda amandmajev za sejo delovnega telesa in sejo državnega zbora
- dajanje strokovnih mnenj in stališč o vprašanih z delovnega področja delovnega telesa, članom delovnega telesa in predsedniku
- pripravljane poročil, sklepov, elaboratov, analiz, ocen, informacij in drugih gradiv za potrebe delovnega telesa in državnega zbora
- spremljanje in proučevanje strokovne literature
- sodelovanje na sejah državnega zbora
- skrb za pravočasen in ustrezen vnos vseh relevantnih podatkov v računalniško bazo podatkov
- opravljanje drugih nalog po naročilu namestnika generalnega sekretarja in vodje sektorja.

Referenti delovnega telesa pa opravljajo organizacijsko administrativne naloge in manj zahtevna strokovna opravila.

Tabela 4.11. Zaposleni v Oddelka za izvajanje dejavnosti državnega zbora po nazivu in stopnji izobrazbe na dan 31.12.2006

Delovno mesto	Uradniški naziv	Stopnja izobrazbe	Število	Spol
Namestnik GS	Višji sekretar	Univ-Specializacija	1	M
Vodja sektorja	Sekretar	Mag. znanosti	1	Ž
Sekretar DT	Sekretar	Doktorat znanosti	1	M
Sekretar DT	Podsekretar	Doktorat znanosti	1	M
Sekretar DT	Sekretar	Mag. znanosti	2	1 Ž, 1 M
Sekretar DT	Podsekretar	Mag. znanosti	1	Ž
Sekretar DT	Višji svetovalec	Mag. znanosti	2	Ž
Sekretar DT	Sekretar	Univ-specializacija	4	2 Ž, 2 M
Sekretar DT	Sekretar	Univ	14	10 Ž, 4 M
Podsekretar	Sekretar	Univ	8	5 Ž, 3 M
Podsekretar	Podsekretar	Univ	5	Ž
Višji svetovalec	Višji svet. III	Univ	3	Ž
Svetovalec	Svetov. I,II,III.	Univ	5	4 Ž, 1 M
Višji referent	Viš.ref. I,II,III	Višja	6	Ž
Referent	Referent I,II,III	SŠ	18	Ž
Predstavnik pri EP	I. Sekretar	Univ	1	M

Vir: Oddelek za organizacijo in kadre DZ RS

Na dan 31.12.2006 je bilo v okviru Oddelka za pripravo in izvedbo sej državnega zbora in delovnih teles državnega zbora zaposlenih skupaj 73 uradnikov, od tega je bilo 49 zaposlenih z visoko strokovno izobrazbo ter magisterijem znanosti in doktoratom, ostali, skupaj 24 pa so referenti delovnih teles in referenti državnega zbora. Med zaposlenimi po spolu prevladujejo ženske. Po izobrazbi je največ pravnikov, sledijo jim ekonomisti, sociologi in politologi.

V Sektor za izvajanje dejavnosti državnega zbora sodi tudi Oddelek za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje. V oddelku je 12 zaposlenih, od tega ima sedem zaposlenih visoko strokovno izobrazbo z uradniškimi nazivi: 2 sekretarki, 2 podsekretarki, 3 višji svetovalki, 2 sodelavki za protokol imata višjo izobrazbo in 2 referentki, ki imata srednjo šolsko izobrazbo.

4.4.5.2. Zakonodajno - pravna služba

V skladu z 127. členom poslovnika državnega zbora Zakonodajno - pravna služba daje mnenja o skladnosti zakonov in drugih aktov in amandmajev z ustavo in pravnim sistemom ter o zakonodajno tehničnih vidikov predlogov. V zakonodajnem postopku Zakonodajno - pravna služba tako vedno daje mnenja k predlogom zakonom v drugi obravnavi na matičnem delovnem telesu in k dopolnjenemu predlogu zakona za obravnavo na seji državnega zbora, predvsem s stališča odpravljanja neusklajenosti pri sprejetih amandmajih.

Služba lahko da mnenje tudi v okviru tretje obravnave predloga zakona, kjer pa mora nakazati tudi možne rešitve ugotovljenih neskladnosti. To je bilo sicer do sedaj uporabljeno v redkih primerih.

Prav tako je uporaba pooblastila za opozorilo o neusklajenosti zakonskih rešitev zaradi sprejetih amandmajev po petem odstavku 140. člena poslovnika manj pogosta, ker ta del odgovornosti prevzema vlada, ki je po poslovniku prav tako pooblaščen posredovati takšno opozorilo.

Zakonodajno – pravna služba pripravlja tudi strokovne podlage za oblikovanje mnenj oziroma odgovorov državnega zbora Ustavnemu sodišču Republike Slovenije v postopkih za oceno ustavnosti in zakonitosti aktov. Daje tudi mnenja predsedniku državnega zbora in pojasnila poslancem glede vprašanj pravne narave.

Novost, ki jo je uvedel novi poslovnik pri nalogah Zakonodajno - pravne službe je izdelava uradnih prečiščenih besedil zakonov, ki jih na podlagi 153. člena poslovnika pripravi služba ob vsaki spremembi zakona. Ta besedila potrdi državni zbor na plenarni seji, objavijo pa se v Uradnem listu Republike Slovenije in na spletnih straneh državnega zbora. Za izvedbo te naloge je Zakonodajno - pravna služba skupaj z strokovnjaki s področja zakonodajne nomotehnike določila strokovne standarde oblikovanja tovrstnih zakonskih besedil. Bistveni cilj teh besedil je v ohranitvi popolne verodostojnosti in preglednosti ter uporabnosti za običajne potrebe uporabnikov teh besedil.

Na dan 31.12.2006 je bilo v okviru zakonodajno - pravne službe zaposlenih skupaj 17 uslužbencev, od tega 13 žensk.

Tabela 4.12. Zaposleni v Zakonodajno-pravni službi po nazivu in stopnji izobrazbe na dan 31.12.2006

Delovno mesto	Uradniški naziv	Stopnja izobrazbe	Spol
Vodja službe	Višji sekretar	Mag. znanosti	M
Namestnica vodje	Višji sekretar	Univ-Specializacija	Ž
Podsekretar	Sekretar	Univ	M
Podsekretar	Sekretar	Specializacija	M
Podsekretar	Sekretar	Specializacija	Ž
Podsekretar	Sekretar	Specializacija	Ž
Podsekretar	Sekretar	Specializacija	Ž
Podsekretar	Sekretar	Specializacija	Ž
Podsekretar	Sekretar	Specializacija	Ž
Podsekretar	Podsekretar	Specializacija	Ž
Višji svetovalec	Višji svetovalec III	Mag. znanosti	M
Svetovalec	Svetovalec I	Univ	Ž
Višji referent	Višji referent I	SŠ	Ž
Vodja pisarne	/	Višja	Ž
Višji referent	Višji referent II	SŠ	Ž

Vir: Oddelek za organizacijo in kadre DZ RS

4.4.5.3. Službe poslanskih skupin

Službe poslanskih skupin se oblikujejo za vsako poslansko skupino in za vsak mandat državnega zbora posebej. Službe zagotavljajo strokovno in administrativno pomoč poslancem.

Proučujejo problematiko in predloge zakonov in drugih aktov ter zadeve EU, dajejo strokovna mnenja in stališča, pripravljajo poročila, sklepe, analize in informacije ter druga gradiva, oblikujejo strokovne podlage v zvezi z oblikovanjem politike na določenem področju in spremljajo njeno izvajanje ter dajejo pojasnila poslancem glede vprašanj poslovniške narave.

Tabela 4.13. Zaposleni v poslanskih skupinah po nazivu in stopnji izobrazbe na dan 31.12.2006

Delovno mesto	Uradniški naziv	Stopnja izobrazbe	Število
Sekretar PS	Sekretar	Univerzitetna	8
Podsekretar	Podsekretar	Univerzitetna	5
Višji svetovalec	Višji svet. I,II,III	Univerzitetna	11
Vodja pisarne PS	/	SŠ	7
Svetovalec	Svetovalec I,II,III	Univerzitetna	6
Referent	Referent I,II,III	SŠ	8
Pripravnica s VII.st.	/	Univerzitetna	1
Pripravnica s V.st.	/	Univerzitetna	1

Vir: Oddelek za organizacijo in kadre DZ RS

Na dan 31.12.2006 je bilo v poslanskih skupinah 46 vseh zaposlenih (na podlagi 11. člena uredbe). Vsi zaposleni imajo delovno razmerje sklenjeno za določen čas oziroma za čas trajanja poslanske skupine.

Po 12. členu uredbe je bila na dan 31.12.2007 v poslanskih skupinah še 44 zaposlenih in sicer v nazivu strokovni sodelavec v poslanski skupini.

Posebej velja omeniti, da je fluktuacija med uslužbenci v poslanskih skupinah izjemno velika, predvsem med tistimi, ki so zaposleni po 12. členu uredbe. Ti zaposleni prehajajo med politično stranko in poslansko skupino, če pa je politična stranka v vladi pa tudi med ministrstvi in vladnimi službami, predvsem med kabineti.

5 POSEBNOSTI PARLAMENTARNIH USLUŽBENCEV IN SLUŽB

5.1 Parlamentarni uslužbenci kot posamezniki

V službah državnega zbora opravljajo javni uslužbenci naloge kot uradniki in kot strokovno – tehnični delavci.

Uradniška delovna mesta so:

- delovna mesta na katerih se opravljajo javne naloge,
- delovna mesta: namestnika generalnega sekretarja – direktorja, vodje splošnega sektorja, vodje informacijskega sektorja, vodje operativno – tehničnega sektorja, vodje službe za odnose z javnostmi, vodje oddelka za organizacijo in kadre, vodje finančno – računovodskega oddelka, vodje oddelka za razvoj informacijskega sistema, vodje oddelka za delo z gradivi in pošto, vodje dokumentacijsko – knjižničnega oddelka ter vodje oddelka za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje,
- delovna mesta javnih uslužbencev v organizacijskih enotah iz prejšnje elinee, na katerih se opravljajo najzahtevnejša spremljajoča dela, ki so bistvenega pomena za izvrševanje javnih nalog in za opravljanje katerih je zahtevano poznavanje javnih nalog organa ter najmanj visoka strokovna izobrazba.

Delovna mesta javnih uslužbencev, na katerih se opravljajo druga spremljajoča dela, so strokovno tehnična delovna mesta.

Položaji na katerih se opravljajo naloge vodenja notranjih organizacijskih enot so:

- v kabinetu – vodja kabineta,
- v sekretariatu državnega zbora – namestnik generalnega sekretarja,
- v direktoratu – namestnik generalnega sekretarja – direktor,
- v službi – vodja službe in namestnik vodje službe,
- v sektorju – vodja sektorja,
- v oddelku – vodja oddelka,
- v službi poslanske skupine – sekretar poslanske skupine,
- v projektni enoti – vodja projektne enote.

Parlamentarni uslužbenci na položajih v notranjih organizacijskih enotah načrtujejo, organizirajo, usmerjajo in nadzorujejo opravljanje dela, odločajo o zadevah iz delovnega področja posamezne notranje organizacijske enote, sodelujejo z ostalimi organizacijskimi enotami in opravljajo najzahtevnejše strokovne naloge iz področja organizacijske enote.

Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah državnega zbora določa:

- podrobnejšo notranjo organizacijo posameznih organizacijskih enot ter delovna področja,
- število in vrste uradniških in strokovno – tehničnih delovnih mest po organizacijskih enotah,
- opis delovnih mest in pogoje za njihovo zasedbo ter naloge,
- pooblastila in odgovornosti vodij organizacijskih enot.

Za vprašanja, ki niso urejena z odlokom, pravilniki ali drugimi akti državnega zbora, se smiselno uporabljajo določbe predpisov, ki urejajo ta vprašanja za javne uslužbenke v državni upravi.

Sistemizacija mora biti v skladu s kadrovskim načrtom, kar pomeni, da število sistemiziranih delovnih mest ni višje od števila delovnih mest, ki so določena s kadrovskim načrtom in v skladu z obsegom sredstev, ki so v finančnem načrtu državnega zbora prdvidena za plače in druge osebne prejemke.

Sistemizacijo sprejme generalni sekretar državnega zbora, ki pa mora v skladu z zakonom o javnih uslužbencih pridobiti mnenje sindikata javnih uslužbencev državnega zbora.

K sistemizaciji daje soglasje Mandatno – volilna komisija državnega zbora. Sistemizacija se objavi na način, ki omogoča seznanitev in dostop vsem uslužbencem državnega zbora.

Za posamezno delovno mesto v službah državnega zbora so določeni naslednji kriteriji:

- položaj, delovno mesto, naziv ter stopnja naziva,
- opis nalog,
- tarifni razred,
- zahtevana strokovna izobrazba,
- smer,
- zahtevane delovne izkušnje,
- posebni pogoji, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti,
- skupina iz ocene tveganja,
- plačna skupina in podskupina, plačni razred delovnega mesta oziroma naziva ali se delo opravlja s krajšim delovnim časom od polnega.

Naloge, ki jih skladno s predpisi ne smejo opravljati ženske in mladina ter invalidi. Pri tem velja pripomniti, da v državnem zboru takšnih mest ni. Za uradniško delovno mesto ali položaj so določeni tudi nazivi, v katerih se lahko skladno s predpisi opravlja delo na tem delovnem mestu.

Uradniški položaji – poimenovanje položaja:

- namestnik generalnega sekretarja – Sekretariat Državnega zbora,
- namestnik generalnega sekretarja – Direktorat,
- namestnik vodje službe – Zakonodajno – pravna služba,
- vodja sektorja: Sektor za izvajanje dejavnosti državnega zbora, Raziskovalno-dokumentacijski sektor, Splošni sektor, Informacijski sektor, operativno-tehnični sektor,
- Vodja kabineta,
- Sekretar poslanske skupine,
- Vodja službe za odnose z javnostmi,
- Vodja oddelka: Oddelek za mednarodno dejavnost, protokol in prevajanje, Raziskovalni oddelek, Dokumentacijsko-knjižnični oddelek, Oddelek za organizacijo in kadre, Finančno-računovodski oddelek, Oddelek za razvoj informacijskega sistema, Oddelek za investicije in vzdrževanje,
- Vodja oddelka za delo z gradivi in pošto.

Merila za določanje pogojev za delovno mesto so: zahtevnost in vrste nalog tega delovnega mesta, odgovornost in pooblastila, psihofozični in umski napori ter vplivi okolja. Vse nove ali nadomestne zaposlitve ter zaposlovanje pripravnikov, se v službah državnega zbora izvajajo v skladu s kadrovskim načrtom.

Postopek za novo zaposlitev uradnika v državnem zboru se izvaja kot javni natečaj, postopek za novo zaposlitev strokovno – tehničnega javnega uslužbenca pa po postopku, določenim s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in kolektivni pogodbi. Za zasedbo prostega delovnega mesta se postopek prične ko so izpolnjeni naslednji pogoji: delovno mesto mora biti prosto (nezasedeno) in sistemizirano, zaposlitev mora biti v skladu s kadrovskim načrtom in za zaposlitev morajo biti zagotovljena finančna sredstva.

S pripravniki se delovno razmerje sklepa za določen čas. Za strokovno – tehnična delovna mesta se lahko opravi predhodni preizkus usposobljenosti.

Javni natečaj se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevnem časopisu ter pri Zavodu za zaposlovanje Republike Slovenije. Rok za vlaganje prijav ne sme biti krajši od osem dni od dneva objave. Javni natečaj mora vsebovati najmanj naslednje vsebine: navedbo organa in kraja opravljanja dela, vrstvo uradniškega delovnega mesta s opisom dela, nazive v katerih se lahko opravlja delo, pogoje za opravljanje dela, navedbo dokazil, ki jih mora priložiti kandidat, rok in naslov za vlaganje prijav, obliko prijave, rok obveščanja o izbiri in navedbo osebe, ki daje informacije o izvedbi natečaja.

Izpolnjevanje pogoja nekaznovanosti in dejstvo, da zoper kandidata ni bil uveden kazenski postopek za naklepno storjeno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni doložnosti, se ugotavlja na podlagi pisne izjave kandidata.

Če je pogoj za opravljanje nalog na delovnem mestu varnostno preverjanje, se to izvede z izbranim kandidatom po izdaji odločbe o izbiri ter pred imenovanjem.

V izbirnem postopku se ugotovi, kateri kandidat je najbolj strokovno usposobljen. Generalni sekretar v skladu z 60. členom Zakona o javnih uslužbencih imenuje

natečajno komisijo, ki šteje najmanj tri in največ pet članov in odloča z absolutno večino. Če je izid glasovanja neodločen, velja odločitev, ki jo podpira predsednik natečajne komisije. Član komisije je obvezno tudi uradnik, ki vodi organizacijsko enoto in uradnik iz Oddelka za organizacijo in kadre. Natečajna komisija pred začetkom postopka pisno določi merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov ter sam potek postopka.

Natečajna komisija lahko določi tudi merila, ki niso določena s sistemizacijo, vendar merila ne smejo biti diskriminatorna in morajo odražati dejanske potrebe delovnega procesa. Komisija lahko uporabi zlasti naslednje metode: pregled dokumentacije, pisni preiskus, razgovor (intervju), druge metode, skladne s strokovnimi spoznanji na področju ravnanja z ljudmi pri delu. Vsem kandidatom se izda sklep, kandidatu, ki je bil izbran pa odločba.

V skladu z 62. členom zakona o javnih uslužbencih lahko generalni sekretar odloči, da ne bo izbral nobenega kandidata.

Javni natečaj za položaje izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje generalni sekretar. Za izvedbo takšnega natečaja, posebna natečajna komisija in generalni sekretar uporabljata določbe Zakona o javnih uslužbencih, ki urejajo poseben javni natečaj.

Kot je bilo že omenjeno sistemizacijo delovnih mest služb državnega zbora sprejme generalni sekretar državnega zbora po pridobitvi mnenja sindikata javnih uslužbencev in soglasja Mandatno – volilne komisije državnega zbora. Vendar pa lahko generalni sekretar državnega zbora manjše spremembe oziroma dopolnitve sistemizacije izvede sam. Te spremembe oziroma dopolnitve, se v obdobju treh mesecev lahko ne zmejo nanašati na več kot deset delovnih mest ter hkrati v obdobju koledarskega leta ne na več kot deset odstotkov delovnih mest glede na stanje 1. januar tekočega leta. Za manjše spremembe sistemizacije se štejejo tudi spremembe posameznih elementov sistemizacije.

5.2 Status in razmerje med političnimi organi in parlamentarnimi uslužbenci in službami

Politični – vodstveni položaji v državnem zboru so:

- predsednik državnega zbora in podpredsedniki državnega zbora,
- kolegij predsednika državnega zbora
- vodje poslanskih skupin
- predsedniki in podpredsedniki odborov in komisij.

Zasedanje vodstvenih položajev v parlamentu je strogo določeno, saj člane parlamenta, ki zasedajo te položaje postavljajo politične stranke oziroma poslanske skupine. Predsednike običajno predlagajo največje parlamentarne politične stranke oziroma največje stranke, ki so v koaliciji. Vodje poslanskih skupin so običajno izkušeni parlamentarci, ki imajo hkrati tudi visok položaj v stranki, lahko so to celo strankarski vodje, ki se jim zdi parlament primeren prostor za predstavljanje in uveljavljanje strankarskih interesov. Vodilna mesta v delovnih telesih se običajno razdelijo med stranke koalicije sorazmerno z njihovim deležem poslancev v parlamentu, opozicija običajno vodi le nekatera delovna telesa, ki imajo funkcijo nadzora (Zajc 1999:20).

Za politične organe, stranke in poslance velja politična odgovornost, ki se izkazuje v pridobljenih ali izgubljenih mandatih naposredno na volitvah.

Vodje poslanskih skupin imajo neposredni vpliv in odločanje o zaposlitvah uslužbencev, ki delajo v poslanskih skupinah. Ti uslužbenci, ki se zaposlujejo po 11. in 12. členu odloka (na podlagi Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o delovnih razmerjih), so strokovno odgovorni vodji in sekretarju poslanske skupine, ki ga tudi izbere vodja poslanske skupine in največkrat predstavljajo podmladek politične stranke. Med zaposlenimi v poslanski skupini se znajdejo tudi bivši poslanci ali funkcionarji politične stranke, sploh če ne izpolnjujejo pogojev izobrazbe za kakšna druga delovna mesta ali pa se stranka nahaja v opoziciji in ji delovna mesta niso na razpolago. Za zaposlene po 12. členu, ki jih izbere vodja, tudi ne veljajo kriteriji strokovne izobrazbe ali delovnih izkušenj saj izbor temelji na izključno političnih referencah.

Kako se lahko kaže posredni vpliv in odločanje o zaposlitvah v službah državnega zbora!

Kot je bilo že omenjeno službe državnega zbora vodi generalni sekretar državnega zbora, ki ima pristojnosti predstojnika državnega organa v skladu s predpisi, ki urejajo položaj in naloge javnih uslužbencev. Generalnega sekretarja imenuje državni zbor na predlog kolegija predsednika državnega zbora (predlaga ga predsednik državnega zbora) do konca mandata državnega zbora in ima edini poleg poslancev status funkcionarja.

Javne uslužbenke na položaje namestnika generalnega sekretarja, namestnika generalnega sekretarja – direktorja, namestnika vodje zakonodajno – pravne službe, vodje sektorja in vodje službe za odnose z javnostmi imenuje Mandatno – volilna komisija na predlog generalnega sekretarja.

Javnega uslužbenca na položaj vodje kabineta imenuje Mandatno – volilna komisija na predlog predsednika državnega zbora.

Javnega uslužbenca na položaj vodje zakonodajno – pravne službe imenuje kolegij predsednika državnega zbora na predlog predsednika državnega zbora.

Javnega uslužbenca na položaj sekretarja poslanske skupine imenuje generalni sekretar na predlog vodje poslanske skupine, kateremu je odgovoren.

Na druge položaje imenuje javne uslužbenke generalni sekretar.

V tem sklicu državnega zbora in mandatnega obdobja, generalni sekretar prihaja iz največje politične stranke, tako kot tudi predsednik državnega zbora. Ker za imenovanje na položaj, generalni sekretar za vsak primer posebej določi in imenuje posebno natečajno skupino, prav tako pa lahko spremeni in dopolni sistemizacijo, s tem lahko posredno vpliva na izbiro kandidata.

Seveda se posredni vpliv političnih strank lahko uporabi pri vseh zaposlitvah v parlamentarnih službah in sicer že pri imenovanju natečajnih komisij in pri

upoštevanju kriterijev za zasedbo delovnega mesta. In seveda s spremembo same sistemizacije.

Pri možnostih vplivanja na zaposlitev v parlamentarnih službah največ nestrinjaja prihaja s strani predsednikov odborov in komisij. Tem uslužbencem in referentom predsednik odbora ali komisije ni neposredno nadrejeni in nima vpliva na njihovo zaposlovanje, čeprav je to delo vsakodnevno in zelo intenzivno. Za uslužbence ki delajo na delovnih telesih je situacija zato specifična, saj strokovno delajo za politike, to je predsednika in člane odbora, njihovo delo pa vrednoti in ocenjuje vodja sektorja, ki z njimi ni neposredno delovno povezan.

5.3. Spremembe, ki vplivajo na organizacijo in delo parlamentarnih uslužbencev in služb

Spremembe, ki najbolj vplivajo na organizacijo in delo parlamentarnih uslužbencev in služb se nanašajo na:

- 1 - Spremembe Poslovnika državnega zbora,
- 2 - Spremembe ki jih prinesejo novi mandati,
- 3 - Spremembe zakonodaje.

1.) Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, ki je bil sprejet leta 2002 je izrazito vplival na boljšo organizacijo in preglednost dela državnega zbora in njegovih služb, predvsem delovnih teles. Poslovnik je uvedel pomembne novosti in veliko spremembo zlasti v zakonodajnem postopku, ki je postal bolj pregleden, precej krajši, zelo se je povečala vloga matičnih delovnih teles in poslanskih skupin. Uveden je bil kolegij predsednika državnega zbora.

S programom dela državnega zbora so se določili dnevi zasedanj državnega zbora za posamezno leto, s terminskimi programi za obdobje najmanj dveh mesecev pa še dnevi zasedanj delovnih teles in seznam predvidoma obravnavanih zadev. Takšen način dela je izboljšal organiziranost dela tako poslancem in poslanskim skupinam, kot službam državnega zbora.

2.) Vsako mandatno obdobje najprej prinese spremembe na političnem nivoju, ki se potem odražajo v organizaciji in delovanju strokovnih služb. Če izvzamemo politične funkcije, ki so odvisne od razmerja političnih strank, se prva velika sprememba zgodi pri imenovanju generalnega sekretarja državnega zbora, ki vodi in organizira službe državnega zbora. V nadaljevanju se spremembe najbolj nanašajo na strokovne službe in uslužbence, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku. Ti uslužbenci tudi neposredno sodelujejo s politiki oziroma novo izvoljenimi poslanci.

V vsakem mandatu posebej se na novo konstituirajo delovna telesa, določi njihovo število in opredelijo naloge. To lahko spremeni samo organizacijo in način dela strokovnih služb odborov in komisij.

Vsako mandatno obdobje povzroči velike spremembe tudi v organizaciji in delovanju strokovnih služb poslanskih skupin, saj na novo vzpostavljeno politično razmerje najprej določi število poslancev, ki pripadajo posamezni poslanski skupini, od tega pa je odvisno tudi število uslužbencev, predvsem tistih, ki so zaposleni po 11. členu odloka. Na ostale službe državnega zbora novi mandati nimajo tolikšnega naposrednega vpliva.

3.) Pri spremembah zakonodaje, ki vplivajo na organiziranost in delovanje parlamentarnih uslužbencev in služb so poleg sprememb ustave pomembni predvsem sistemski zakoni in sicer: Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju in Zakon o delovnih razmerjih.

Zaradi konkretizacije določb Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki sta uvedla mnoge sistemske novosti v ureditvi javnega sektorja v Republiki Sloveniji, je državni zbor moral sprejeti nov odlok in sicer: Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora. S tem odlokom se je organiziranost in delovanje služb državnega zbora bistveno spremenila.

Zakon o sodelovanju z vlado v zadevah Evropske unije je uredil medsebojna razmerja z vlado, ki je tudi močno vplival na ustrezno organizacijo parlamentarnih služb in uslužbencev. Na podlagi tega zakona je bil dopolnjen tudi Poslovnik državnega zbora. Več o tem bo govora v nadaljevanju, pri tem pa velja opozoriti, da se je na podlagi tega povečalo število zaposlenih s specialnimi znanji.

6 PRIMERJALNI VIDIK UREDITVE PARLAMENTARNIH SLUŽB IN USLUŽBENCEV V NEKATERIH DRUGIH DRŽAVAH

6.1 Parlamentarne službe in status parlamentarnih uslužbencev v nekaterih drugih državah

Pomembno vprašanje problematike statusa parlamentarnih služb je, ali so te službe del javne uprave in zanje veljajo zakoni, ki urejajo položaj ostalih javnih oziroma državnih uslužbencev ali pa zanje velja poseben status. Glede na primerjavo med ostalimi državami velja, da tudi pri povsem avtonomnem urejanju statusa teh služb, se lahko še vedno v osnovnih načelih ti statusi urejajo na poseben način, oziroma drugače kot to velja za ostale dele javne oziroma državne uprave (Krašovec 2003)

Od vseh parlamentarnih služb pa se pričakuje in zahteva:

- profesionalen in strokoven odnos do dela,
- politična neopredeljenost,
- poznavanje načina in tehnologije parlamentarnega dela, predpisov in zlasti zakonodajnega postopka,
- stalno strokovno usposabljanje in izobraževanje ter spoznavanje z novimi tehnologijami,
- korekten odnos ter vzpodbujanje modernih metod motivacije ter izboljševanje delovnih pogojev.

Osnovno vprašanje odnosa med parlamentarno administracijo in političnimi organi parlamenta je, koliko o organizacijski strukturi teh služb, o izbiri kadrov, o zahtevah po politični neopredeljenosti oz. politični opredeljenosti odločajo politični organi parlamenta, ali pa so oziroma koliko so te službe relativno avtonomne pri določanju svoje strukture (npr. pri zaposlovanju, pri določanju sistema nagrajevanja, upoštevanju strokovnih kriterijev, organiziranosti itd.).

V večini primerov gre za določeno stopnjo vpliva političnih organov, ki se izvajajo z neposrednim odločanjem o tovrstnih zadevah na sejah plenuma ali organov

parlamenta, s sprejetimi akti, najpogosteje s poslovniškimi določili, ter z vplivom pri izbiri vodij parlamentarnih služb.

Kljub drugače zapisanim pravilom in praksam, pa se v državah članicah EU vse bolj uveljavlja načelo, da izrazito politično upravljanje parlamentarnih služb ne zagotavlja uspešnosti na dolgi rok.

6.1.1 Pregled po državah – države članice EU in ostale države

6.1.1.1 Belgija

Poslanska zbornica skladno z ustavo v svojih aktih sama organizira svoje službe – tako potrebno infrastrukturo kot tudi kadre. Poslanska zbornica ali pa organi zbora - vodstvo zbora in pa kolegij kvestorjev, (najmanj 6 poslancev ali več opravlja funkcijo kvestorjev. Kolegij kvestorjev je pristojen za upravljanje z materialnimi sredstvi, financami, nepremičninami ter tudi s kadri. Pri tem pa upoštevajo sklepe in priporočila vodstva zbora), sprejemajo vse akte, ki pa so po vsebini zelo podobni aktom, ki veljajo za ostale državne organe.

V poslanski zbornici imajo svoje akte, s katerimi se ureja zaposlovanje, pogodbe o zaposlitvi, kariera-napredovanje zaposlenih, organiziranost služb - hierarhična struktura. S posebnimi akti je urejena tudi disciplinska odgovornost. Relativno nova je možnost, da posameznik-zaposleni lahko zahteva varstvo pravic pred sodišči, saj je ta možnost odprta šele po odločitvi najvišje sodne instance (Council of State) v Belgiji v letu 1999, prej pa so bile odločitve parlamentarnih organov tudi v posameznih primerih dokončne. Še vedno pa velja, da noben organ izven parlamenta ne more odločati o njegovih splošnih aktih. Zaenkrat zaposlenim ni dovoljena sindikalna organiziranost, uslužbenci lahko kot kandidati sodelujejo le na lokalnih volitvah, ne morejo pa sodelovati na volitvah v senat ali poslansko zbornico. O tem bo v kratkem odločalo belgijsko ustavno sodišče. Pričakuje se, da bodo tovrstne omejitve/prepovedi odpravljene. Uslužbenci v senatu imajo prepoved sodelovati kot kandidati celo na lokalnih volitvah.

Za uslužbence parlamenta se uporablja sistem pokojninskega zavarovanja, ki velja za javne uslužbence oz. zaposlene v javnem sektorju. Akti, ki urejajo delovne pogoje,

so, ali specifični za parlament (npr.: delovni čas, dopusti) ali pa veljajo enake določbe kot za ostale javne uslužbence oz. nasploh za vse zaposlene (npr.: varnost pri delu, zavarovanje za primer nezgod na delovnem mestu).

Zaposlovanje in izbira kadrov poteka na več načinov. Za kadre, za katere se zahteva univerzitetna izobrazba, za sodelavce, kjer je zahtevana visoko-strokovna izobrazba, se razpiše natečaj. Postopek vodi kadrovska služba v poslanski zbornici in to na način, ki zagotavlja profesionalnost pri izboru in nepristranskost. V izbirni komisiji lahko v nekaterih primerih sodelujejo tudi zunanji sodelavci (npr. profesorji z ustreznih fakultet). Večinoma se prosta delovna mesta zapolnjujejo z notranjimi natečaji, kjer imajo prednost tisti zaposleni, ki imajo več znanj in izkušenj. Le poredkoma poteka zaposlovanje prej javnih natečajev. Notranji natečaji so hkrati tudi način za napredovanje uslužbencev. Kurirje, vratarje, tehnično osebje, vzdrževalce itd., neposredno imenuje kolegij kvestorjev, in to običajno brez natečaja.

Službe vodi generalni sekretar, ki ga imenuje poslanska zbornica. Imenovan je praviloma izmed uslužbencev v parlamentu in to za nedoločen čas, vendar z možnostjo zamenjave po enakem postopku, kot je bil imenovan (še noben generalni sekretar ni bil zamenjan). Druge vodstvene uslužbence imenuje vodstvo zbornice iz vrst zaposlenih uslužbencev parlamenta, ki izpolnjujejo določeno število delovnih izkušenj v parlamentu.

Politična opredeljenost kandidatov za vodstvena mesta nima vpliva na izbiro, saj se ob zaposlitvi v parlamentu zahteva od bodočih uslužbencev, da svoje politične opredelitve ne izražajo pri svojem delu, temveč da se obnašajo politično nevtralnno.

6.1.1.2 Finska

Zaposleni v službah finskega parlamenta imajo status javnih uslužbencev, vendar pa njihovega položaja ne ureja zakon o javnih uslužbencih neposredno, temveč velja zanje poseben zakon, ki pa statusa parlamentarnih uslužbencev ne ureja bistveno drugače, kot velja to za ostale javne uslužbence. Akte sprejema poseben parlamentarni organ, v angleškem jeziku se imenuje »Office Commission«, ki ga sestavljajo predsednik parlamenta, dva podpredsednika in še 4 poslanci. Ta komisija določa tudi plačilni sistem v parlamentu, pri tem pa v veliki meri sledi plačilnemu

sistemu, ki se na splošno uporablja na Finskem. Značilno pa je, da so plače za podobne karierne stopnje za malenkost višje kot v ministrstvih. Ne obstojajo posebna pravila za napredovanje. Za parlamentarne službe je značilna relativno majhna fluktuacija. Vodilni in vodstveni kadri v posameznih organizacijskih enotah so praviloma pred opravljanjem teh funkcij opravljali npr. delo strokovnih sodelavcev v organizacijskih enotah, ki jih vodijo sedaj. To velja tudi za generalnega sekretarja. Novi kadri se zaposlujejo prej javnih natečajev.

Pokojninski sistem za uslužbence parlamenta je v načelih enak splošnemu pokojninskemu sistemu na Finskem.

Če se uslužbenec ne strinja z odločitvijo predpostavljenega in gre za administrativne zadeve, se pritoži Office Commission, katere odločitev je dokončna – ni predvidene možnosti za pritožbo na sodišče.

Predsednik parlamenta nima moči neposrednega vplivanja na parlamentarne službe, saj so pravila, ki urejajo to področje, dokaj natančna. Generalnega sekretarja imenuje plenum, druge vodstvene uslužbence administracije pa na predlog generalnega sekretarja Office Commission, ostale pa direktor za administrativne zadeve. Parlamentarni uslužbenci morajo biti pri svojem delu politično nepristranski in se v parlamentu politično ne udeležujejo, kajti osnovno izhodišče za dobro in nemoteno delo v parlamentu je zaupanje vseh političnih strank.

6.1.1.3 Francija

Za administracijo Narodne skupščine je značilno dvoje:

avtonomija organov skupščine pri določanju pravil, ki urejajo parlamentarne službe in pri določanju organizacijske strukture ter načina izvajanja funkcij – v odnosu do drugih vej oblasti, pomoč poslancem, ki jo zagotavljajo uradniki/uslužbenci, mora biti politično nepristranska.

Ti dve načeli sta določeni v poslovniku Narodne skupščine in v odloku o delovanju skupščine. Organi skupščine, ki določajo pravila in organizacijo, so: predsednik skupščine, ki je pristojen za notranjo in zunanjo varnost, vodstvo parlamenta/kolegij, ki določi organizacijsko strukturo in pravila za uslužbence (poseben poslovnik o tem), in kvestorji, katerih pristojnost je odločanje o finančnih in administrativnih zadevah.

Kolegij je avtonomen pri določanju pravil, pri zaposlovanju, napredovanjih, pri določanju plačnega sistema, tudi pri zagotavljanju socialne varnosti in pokojnin. Dejansko pa v praksi kolegij sledi osnovnim načelom ureditve na navedenih področjih, ki veljajo za ostale javne uslužbence. Avtonomija kolegija je omejena z obvezo, da se mora posvetovati z reprezentativnimi sindikati, preden se loti sprememb v organizaciji služb oz. pravil, ki urejajo status uslužbencev, čeprav kolegiju pripombe sindikatov ni treba upoštevati. Dodatno omejitev popolne avtonomije predstavlja pravica sodne pritožbe parlamentarnih uslužbencev, kjer sodišča na individualnih primerih in ob izhodišču, da mora biti vsakemu uslužbencu zagotovljen nek nabor pravic, ugotavljajo tudi legitimnost pravil, ki jih je sprejel kolegij.

Za francoski sistem je značilna »dvojnost – vodenje služb, ki poteka prek dveh “generalnih sekretarjev” in sicer generalnega sekretarja poslanske zbornice in prek generalnega sekretarja Kvesture. Generalni sekretar poslanske zbornice vodi tiste dele služb, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku, generalni sekretar Kvesture pa vodi tiste dele služb, ki opravljajo administrativno – tehnične in finančne zadeve. Skupno pa sta oba generalna sekretarja odgovorna za nekatere prekrivajoče službe – protokol, arhiv in informacijski sistem.

Za francoske parlamentarne službe trdno velja načelo politične nevtralnosti. Cilj je, ne glede na politično sestavo poslanske zbornice, zagotoviti učinkovito in strokovno podporo služb. To načelo torej zahteva, da uslužbenci služijo instituciji in ji nudijo podporo pri izvajanju njenih nalog. Načelo politične nevtralnosti pomeni med drugim tudi to, da politični organi, tudi vodstvo zbornice, ki sicer določajo pravila in organizacijo, ne posegajo v njihovo izvajanje - npr. ne posegajo v izbiro kadrov, saj so za to določene natečajne komisije, ki na podlagi objektivnih kriterijev in meril določijo rang lestvico kandidatov, s katere se skladno z vrstnim redom rekrutirajo uslužbenci. Na ta način poteka tudi napredovanje uslužbencev. Predsednik in kvestorji le podpišejo sklepe o imenovanju/napredovanju na podlagi razvrstitve na rang lestvici.

Le generalna sekretarja in vodstvene kadre (glavne direktorje, direktorje) imenuje vodstvo parlamenta, a tudi tu upoštevajo uvrstitev na posebni lestvici.

Vzporedno s tem sistemom pa je v francoskem parlamentu vse bolj prisotna težnja povečati število svetovalcev, zaposlenih pri poslancih, pri poslancih, ki so politično enakih nazorov in nudijo tudi politično svetovanje.

6.1.1.4 Nemčija

Službe Bundestaga so del državne uprave, hkrati pa so najvišji zvezni upravni organ. Predsednik Bundestaga je ne le politični vodja Bundestaga, temveč tudi vodi Bundestag in upravlja s premoženjem, in je hkrati vodja služb. Po njegovem pooblastilu pa službe operativno vodi generalni sekretar – direktor. Parlamentarne službe zaradi narave svojih funkcij (delo za potrebe parlamenta) ni mogoče primerjati z ostalo upravo. Določene zadeve internega značaja so v pristojnosti predsedstva (predsednik, 4 podpredsedniki, ki so predstavniki v Bundestagu zastopanih poslanskih skupin), ki se v tednih, ko so zasedanja, redno sestaja in odloča. Med drugim odloča tudi o personalnih zadevah uslužbencev najvišjega ranga, odloča o odnosih z javnostmi, sklepa o najpomembnejših pogodbah.

O določenih zadevah, ki se tičejo notranjega poslovanja Bundestaga in s tem tudi služb, odloča tudi Svet starešin, ki ga poleg članov predsedstva sestavljajo še predstavniki poslanskih skupin skladno z njihovo velikostjo.

Pravila o napredovanju, o zaposlovanju, o plačnem sistemu, o delovnem času, o upokojevanju so enaka kot za ostale dele državne uprave. Izbiranje kadrov opravlja administracija sama avtonomno. Vodilni kadri v službah so praviloma izbrani med parlamentarnimi uslužbenci, čeprav je mogoč/dopuščen tudi prehod iz vladne administracije v parlamentarno in obratno.

6.1.1.5 Italija

Skladno z italijansko ustavo ima parlament avtonomen status, ki se kaže v normativni, funkcijski, finančni, administrativni in računovodski avtonomiji.

Visoka stopnja avtonomije se odraža tudi pri organiziranosti in pravilih za parlamentarne službe, ki se razlikujejo od pravil, ki veljajo za drugo državno/javno upravo. Veljajo posebna pravila za plače, pokojnine, sistem napredovanj, o čemer vse odločajo organi poslanske zbornice. Ti odločajo tudi, ko gre za pritožbene

postopke in ne običajne sodne instance. Zaposlovanje poteka prek natečajev oz. prek specializiranih izpitov za sprejem v službo, ki pa so odprti vsem z ustrezno izobrazbo.

Od parlamentarnih uslužbencev se pričakuje politična nepristranskost, strokovnost, predanost delu in posebnim zahtevam parlamentarnega dela, kar pomeni tudi pripravljenost delati po spremenljivem urniku in tudi ves dan, če delo parlamenta to zahteva. Posamezne parlamentarne službe izvajajo svoje naloge kot del celote vseh opravil, ki naj jih službe zagotovijo, in pomenijo vsa opravila, od strokovne ter tehnične podpore posameznim političnim organom in instituciji kot celoti.

Skladno s poslovniškimi pravili je predsednik zbornice odgovoren za delo administracije in zato je tudi pristojen za izdajo določenih aktov v zvezi s službami. To vlogo izvaja neposredno ali pa prek treh kolegijskih organov, ki pa jih predsednik vodi (Kolegij predsednika – organizacijska in administrativna avtonomnost zbornice; Konferenca vodij poslanskih skupin – avtonomija načrtovanja dela zbornice; Odbor za poslovnik – avtonomija urejanja postopkov in organizacijske strukture).

Za delovanje in upravljanju zbornice je zelo pomemben Odbor kvestorjev (sestavljen iz 2 koalicijskih in enega opozicijskega poslanca, ki so hkrati tudi člani Kolegija predsednika), ki pripravlja predlog letnega proračuna zbornice, ki ga sprejme kolegij, odloča oz. potrjuje izdatke, načrtuje in ureja aktivnosti v zvezi z administrativnim upravljanjem..

Predsednik zbornice je skladno s poslovnikom odgovoren za nemoten potek dela v zbornici, in sicer to opravlja z nadzorom nad delom Odbora kvestorjev in pa generalnega sekretarja, ki vodi parlamentarne službe ob upoštevanju pravil in aktov, ki so jih pristojni organi zbornice sprejeli.

Za organizacijski model parlamentarne administracije je značilno, da je osrednje mesto v strukturi upravljanja namenjeno predsedniku zbornice, ki je organ, ki združuje in predstavlja poslansko zbornico kot institucijo. To svojo pristojnost pa pogosto izvaja prek generalnega sekretarja. Generalni sekretar je v celoti odgovoren za nemoteno in učinkovito delovanje administracije na operativni ravni.

6.1.1.6 Združeno kraljestvo

Parlamentarne službe, niso del vladne administracije. Parlament je povsem avtonomen na področju urejanja svojega delovanja in poslovanja.

Poslanska zbornica je leta 1978 sprejela poseben zakon o upravljanju in službah poslanske zbornice, po katerem šest-članska Komisija poslanske zbornice (House of Commons Commission) s predsednikom (Speakerjem) na čelu vodi poslovanje zbora, odloča o organizacijski strukturi služb, zaposlovanju, izdatkih. Komisija je delodajalec uslužbencem, zboru tudi poda oceno dela administracije. V splošnem se pri plačah, pokojninah, delovnem času, urejanju pravic in obveznosti drži splošnih usmeritev, ki veljajo za ostali del javne/državne uprave. Komisija svoje pravice kot delodajalec - zaposlovalec delegira vodjem posameznih oddelkov služb, razen za generalnega sekretarja (Clerk), njegove pomočnike in odgovornega za vojsko in varnost (Serjeant at Arms, ki pa ga imenuje kraljica). Pri imenovanju najvišjih uradnikov se v praksi komisijo pogosta povpraša za mnenje. Parlamentarne službe že po tradiciji zagotavljajo strokovno, politično nepristransko pomoč in podporo političnim organom parlamenta.

Za izbiro sekretarjev (Clerks) zbornic se uporablja poseben postopek natečaja (graduate fast stream competition), ki ga na podlagi pogodbe z vladnim kabinetom izvaja agencija oz. podjetje, ki se ukvarja z izbiro kadrov. Postopek urejajo pravila Komisije za državno upravo, ki zagotavljajo pravilnost in konkurenčnost.

Zaposlovanje večine uslužbencev poteka prek javnih razpisov v medijih, izbor pa se opravi na podlagi intervjujev, testov. Odločitve organov poslanske zbornice ne morejo biti predmet v postopkih pred sodišči. Če parlament izrecno ne zapiše, da določen zakon velja tudi za parlament, potem se v parlamentu ne uporablja (tudi vsa delovna in druga zakonodaja). V praksi pa se zakonodaja vsaj smiselno uporablja, tako da zaposleni v parlamentarnih službah v nobenem primeru niso v slabšem položaju kot ostali zaposleni.

6.1.1.7 Poljska

Poljske parlamentarne službe delujejo na osnovi načel politične nepristranosti, finančne avtonomije in zagotavljanja strokovne pomoči z lastnimi kadri. Poudarek je dan zlasti zagotavljanju strokovne pomoči, še posebej v zakonodajnem procesu, oddajanju oz. izvajanju (out-sourcing) nekaterih storitev po tržnih načelih (nastanitev poslancev, restavracijske storitve).

Organizacijsko strukturo služb poslanske zbornice - Sejma ureja poseben akt, ki ga na predlog vodje služb izda predsednik zbora.

Status zaposlenih v službah Sejma ureja Zakon o zaposlenih v državnih organih. Za razliko od državnih uslužbencev v vladnih organih in ministrstvih zanje velja, da sklepajo pogodbe o zaposlitvi po zasebnem pravu, kot npr. zaposleni v privatnem sektorju, in lahko delovne spore rešujejo prek delovnih sodišč.

Podrobnosti statusa pa so urejene še z internimi pravili, ki jih sprejme predsednik parlamenta, nekatere tudi vodja parlamentarnih služb, ter z določili v pogodbah o zaposlitvi, ki jih z zaposlenimi sklepa vodja parlamentarnih služb.

Zaposlovanje poteka prek javnih razpisov, objavljenih v časopisih in na domači strani Sejma. Za nekatera delovna mesta, zlasti za pokrivanje zakonodajnega postopka, so postavljeni dodatni pogoji – 12 mesečno pripravljeno – uvajalno obdobje in izpopolnjevanje. Konča se z posebnim zaslišanjem oz. pogovorom z izpitno komisijo. Pozitivna ocena pomeni pogodbo za nedoločen čas, negativna pa konec zaposlitve.

Največji del zapolnitev prostih delovnih mest se izvede z notranjimi napredovanji oz. prerazporeditvami. Pogosto potekajo kot notranji natečaji. Parlamentarne službe imajo svoja pravila o plačah, ki se razlikujejo od plačnih pravil za druge državne uslužbenke.

Poslovník določa, da službe vodi vodja služb (generalni sekretar), ki ga imenuje predsednik zbora po posvetovanju z »Odborom za pravila in poslanske zadeve«, čeprav mnenje odbora za predsednika ni obvezno. Vodja služb ima največ dva namestnika, ki jih imenuje predsednik na predlog vodje služb. V samo strukturo in sestavo služb predsednik zbora ne posega.

Vodja parlamentarnih služb in njegova namestnika nista javna uslužbenca oz. za njih se ne uporabljajo določila Zakona o zaposlenih v državnih organih.

6.1.1.8 Romunija

Romunska ustava določa, da poslanska zbornica sama v poslovniku uredi institucionalno oz. organizacijsko strukturo in funkcije posameznih organov.

Poslanska zbornica na plenumu določi organizacijsko strukturo služb (imenujejo se Generalni sekretariat – General Secretariat), Stalni kolegij (Standing Bureau - vodstvo zbora) pa potrdi operacionalno delitev služb na oddelke in tudi upravlja s službami in izvaja kontrolo njihovega dela.

Parlamentarne službe zagotavljajo vso potrebno tehnično in strokovno pomoč. Vodi jih generalni sekretar, ki ga imenuje in razrešuje poslanska zbornica na predlog predsednika zbornice.

Poleg Generalnega sekretariata obstojajo še druge administrativne enote, ki niso sestavni del navedenega sekretariata, in sicer: predsednikova pisarna, kabineti članov Stalnega kolegija, zaposleni pri poslanskih skupinah, zaposleni po poslanskih pisarnah. Z zaposlenimi v naštetih enotah generalni sekretar sklene individualne zasebne pogodbe o zaposlitvi, za zaposlitev pa jih izberejo predsednik, vodje poslanskih skupin, poslanci...Zaposleni v teh enotah nimajo statusa javnih uslužbencev.

Status uslužbencev ureja zakon, ki velja za zaposlene pri proračunskih uporabnikih, plačni sistem in druge pravice pa so urejene s posebnim zakonom, čeprav se plače uravnavajo po zgledu plačnega sistema, ki velja za proračunske uporabnike.

Zaposlovanje novih kadrov poteka z javnim natečajem in je v pristojnosti generalnega sekretarja. Za najvišje uradnike (vodje direktorotov) opravi imenovanje prav tako generalni sekretar po pridobitvi mnenja Stalnega kolegija.

6.1.1.9 Slovaška

Status parlamentarnih služb določa poslovnik poslanske zbornice. Službe zagotavljajo strokovno in tehnično podporo za delovanje zbora, v njih pa so zaposleni

javni/državni uslužbenci in drugo osebje. Njihovo število določi predsednik poslanske zbornice skladno z razpoložljivimi proračunskimi sredstvi.

Čeprav status parlamentarnih služb ureja tudi zakonodaja, ki velja za državno oz. javno upravo, pa je s poslovníkom in drugimi akti službam zagotovljen poseben status, ki izhaja iz posebnosti nalog, ki jih ima poslanska zbornica in za katere morajo službe zagotoviti strokovno in tehnično podporo pri njihovem izvajanju.

Položaj uslužbencev je urejen z zakonom o državnih uslužbencih. Zaposlitev v parlamentarnih službah tudi ureja zakon o državnih uslužbencih. Po uspešno opravljenem strokovnem izpitu pridobi javni uslužbenec pravico do stalnega mesta v državni službi. Izbirni postopek za delo v parlamentarnih službah opravi posebna izbirna komisija, ki jo imenuje vodja služb, v njej pa so uradniki s stalnim mestom v državni službi.

Ostale pravice in razmerja, ki izhajajo iz zaposlitve, so urejene enako kot to velja za državne uslužbence – plačni, pokojninski sistem, zdravstveno in invalidsko zavarovanje, delovanje sindikatov. Plače oz. nagrajevanje je podrobno opredeljeno tudi v pravilniku o plačah, ki je kot aneks dodan k poslovníku (tarifne skupine).

Vlada je v zakonodajno proceduro vložila zakon, s katerim naj bi se status parlamentarnih uslužbencev izenačil s statusom ostalih državnih uslužbencev, saj jo motijo nekatere posebnosti ureditve statusa za uslužbence v parlamentu.

6.1.1.10 Norveška

Parlamentarne službe niso sestavni del državne administracije, temveč imajo samostojen status. Pravila, ki urejajo položaj zaposlenih v parlamentarnih službah, so posebej prilagojena za parlament.

Parlament je samostojen pri zaposlovanju, čeprav je pogosta praksa, da se v parlamentu zaposlujejo državni uslužbenci iz drugih delov državne/javne uprave, zlasti če imajo posebna znanja, ki se zahtevajo (npr. sekretar odbora za zunanjo politiko – običajno prihaja iz Ministrstva za zunanje zadeve).

Plačni in pokojninskem sistem ter delovni čas so bolj ali manj enaka s pravili v javni/državni upravi. Delovni čas in dopusti so prilagojeni posebnostim parlamentarnega dela. Zaposlovanje in odpuščanje poteka skladno z Zakonom o državni/javni upravi.

Najpomembnejše okvire delovanja in organizacije služb parlamenta določa parlament na plenarnih sejah, zlasti ko gre za tiste poslovniške določbe, ki se dotikajo služb. Predloge za spremembe najprej obravnava predsedstvo parlamenta in jih potrdi ali pa daje v odločanje plenumu, odvisno od narave predloga.

Prioritete predsedstva in njegovi pogledi na to, kako bi morale službe strokovno in tehnično podpirati delo političnih organov, vsekakor določajo oz. vplivajo na načine, kako službe to dejansko izvajajo. Službe skušajo tem pričakovanjem slediti.

Službe vodi generalni sekretar, ki ga na predlog predsedstva imenuje plenum za dobo 6 let in je lahko ponovno imenovan. Vodje oddelkov imenuje predsedstvo, a brez omejitve (brez mandata) Sekretarje odborov imenuje predsedstvo na predlog služb, a ob odločilnem vplivu odborov. Ostale uradnike imenuje administracija.

6.1.1.11 Estonija

Parlamentarne službe del državne uprave. Normativna in organizacijska avtonomija parlamentarne administracije ni velika. Parlamentarne službe imajo neodvisen sistem napredovanja, poseben postopek izbiranja kadrov in zaposlovanja ter plačni sistem.

Predsednik parlamenta nima velikega (formalnega) vpliva na samo sestavo parlamentarne administracije. Generalnega sekretarja imenuje vodstvo parlamenta (Board), ostale vodstvene delavce v administraciji pa po predhodni odobritvi vodstva imenuje generalni sekretar. Njihovo zamenjavo je mogoče izpeljati le skladno z zakonom o javni/državni upravi.

6.1.2 Kdo organizira in vodi parlamentarne službe

V večini parlamentov so generalni sekretarji vodje parlamentarne administracije in so tudi odgovorni za svoje delo v razmerju do političnih ravni – predvsem predsedniku parlamenta in parlamentu kot celoti. Praviloma generalni sekretarji predstavljajo vrh administrativne hierarhije in iz tega izhajajo vse obveznosti vodenja in organiziranja služb. (Krašovec 2003)

V nekaterih parlamentih posamezni deli parlamentarne administracije nastopajo v drugačnih razmerjih do ostalih zaposlenih. To velja predvsem za zaposlene v poslanskih skupinah, poslanskih pisarnah, svetovalce – pomočnike poslancev, zaposlenih v kabinetih predsednika oziroma kabinetih članov vodstva parlamenta. Pri teh zaposlenih prevladuje zahteva po politični kompatibilnosti oziroma enaki politični usmeritvi sodelavcev, saj je njihova naloga predvsem politično svetovanje. Te službe največkrat niso del parlamentarne administracije in zaposleni nimajo statusa uslužbencev parlamenta, največkrat so v privatnem pogodbenem razmerju.

Generalni sekretarji v razmerju do teh zaposlenih nimajo kompetenc, pristojni so samo za tisti del, kjer gre za urejanje pravil delovanja znotraj parlamenta, spoštovanje zakonodaje, zakonodajnega postopka in poslovnih pravil ter notranjih aktov.

Posebne status imajo v nekaterih parlamentih strokovni delavci na delovnih telesih. Ta posebnost se kaže predvsem v večjih ali manjših pristojnostih predsednikov delovnih teles pri izbiri kadrov na teh telesih in pri odločanju o njihovih pravicah in obveznostih. Tu so mišljeni predvsem sekretarji delovnih teles, ki imajo lahko določena pooblastila.

6.1.2.1 Italija

Vodja služb je generalni sekretar, ki je odgovoren neposredno predsedniku zbornice. Imenuje ga Kolegij predsednika na predlog predsednika izmed uslužbencev parlamenta za neomejen čas. Zamenjava generalnega sekretarja je možna, če za to glasujete dve tretjini kolegija in sicer kadarkoli. Namestnike generalnega sekretarja in

vodje služb imenuje Kolegij predsednika na predlog generalnega sekretarja in delujejo v okviru pooblastil, ki jim jih da generalni sekretar.

Nepristranost dela parlamentarne administracije kot eno temeljnih načel delovanja služb, se zagotavlja z metodami dela in standardizacijo postopkov, ko so vnaprej dokaj natančno predpisani. Prek generalnega sekretarja in predsednika parlamenta se zagotavlja enotnost služb in ustrezna hierarhija.

6.1.2.2 Francija

Vodenje služb poteka po dveh tirih in sicer prek dveh generalnih sekretarjev. Eden vodi službe, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku, drugi pa je odgovoren za administrativno-tehnične in finančne službe. Strokovni delavci opravljajo delo časovno neomejeno, upoštevajoč načelo nepristranskosti. Predsednik parlamenta ima tudi političnega svetovalca, ki ni uslužbenec parlamenta, temveč svoje delo opravlja na podlagi zasebne pogodbe. Predsedniki delovnih teles bi želeli na odborih imeti svoje "politične svetovalce".

6.1.2.3 Nemčija

Vodja služb je formalno predsednik parlamenta, vendar po negovem pooblastilu vodenje izvaja generalni sekretar oziroma direktor, ki ga predsednik lahko kadarkoli zamenja. Svetovalci v delovnih telesih ne izvajajo političnega svetovanja predsedniku delovnega telesa in ostalim poslancem ampak si to svetovanje lahko zagotovijo predsedniki iz sredstev, ki jih imajo na voljo kot poslanci.

6.1.2.4 Belgija

Službe vodi generalni sekretar, ki mu pomagata dva pomočnika: eden vodi zakonodajno-strokovni del služb, drugi pa tehnično-administrativne in finančne službe. Službe so organizirane dvotirno, s tem, da predstavlja generalni sekretar vrh administrativne hierarhije, in deluje v skladu s pooblastili ter pravili, ki so jih sprejeli organi zbora, vodstvo in kolegij kvestitorjev. Sekretariati delovnih teles so podrejeni pomočniku za to področje in generalnemu sekretarju. Če predsednik delovnega telesa od strokovnih služb zahteva politično pristransko delovanje mora uslužbenec o tem obvestiti pomočnika generalnega sekretarja.

6.1.2.5 Finska

Generalni sekretar je uslužbenec najvišjega ranga, ki mora delovati kot sekretar zbora in pravni svetovalec predsednika parlamenta. Administrativni direktor sprejema administrativne odločitve o službah. Ostali vodje so še: namestnik generalnega sekretarja, ki vodi Sekretariat odborov, direktor za zakonodajo, direktor za informatiko in komunikacije, direktor enote za mednarodno sodelovanje. Vsi vodje so pri svojem delu relativno avtonomni in nosijo popolno odgovornost za svoje delo. Vsi direktorji in vodje se srečujejo dva krat mesečno na sestankih, na katerih pregledajo dnevni red seje in se pripravijo nanjo.

6.1.2.6 Združeno kraljestvo

Generalni sekretar (clerk) je izvršilni vodja služb poslanske zbornice in vodja upravnega odbora v katerem so: vodja knjižničnega-raziskovalnega oddelka, oddelka za uradna poročila parlamenta, oddelka za finance, restavracijo in administracijo. Upravni odbor vodi službe in je odgovoren Komisiji poslanske zbornice. Generalni sekretar je v celoti odgovoren za finančno poslovanje.

Parlamentarni uslužbenci nudijo vso strokovno in tehnično pomoč poslancem, za svoje delo pa so odgovorni generalnemu sekretarju kot vodji služb.

6.2 Ostale posebnosti parlamentarnih služb

Ne glede na število poslancev je obseg dela v vseh parlamentih velik, predvsem pa zelo specifičen. Značilnost tega dela je tudi, da ga je zelo težko natančno načrtovati prav zaradi politične narave delovanja samega parlamenta pa kakorkoli omejevati. S stalno informatizacijo zakonodajnega postopka se skuša doseči preglednost in pretočnost velike količine materialov in gradiv, ki gredo skozi parlament.

Ker se večina samega zakonodajnega dela opravi na delovnih telesih, je marsikateri parlament okrepil redne stike z izvršno vejo oblasti, ki je najpogostejši predlagatelj zakonskih predlogov.

Dobro pripravljene zakonske predloge z natančno analizo možnih posledic sprejetih odločitev na dolgi rok zmanjšujejo obseg dela na zakonodajnem področju, parlamenti pa bi se tako lahko lahko preusmerili v nekatere druge funkcije kot so: oblikovanje,

spremljanje in nadzorovanje javnih politik, usmeritev na znanstvene dosežke in nove tehnologije, spremljanje postopkov in izvajanja zakonodaje na področju EU, na večje sodelovanje z javnostmi itd.

6.3 Spremembe, ki vplivajo na organizacijo in delo parlamentarnih uslužbencev in služb

V večini parlamentarnih administracij in tudi pri nas, je v zadnjem času prišlo do nekaterih bistvenih sprememb, ki vplivajo na samo organizacijo in vsebino dela parlamentarnih služb. Če posebej ne omenjamo samega procesa globalizacije lahko te spremembe povezujemo zlasti z:

- vključevanjem nacionalnih parlamentov v procese oblikovanja usmeritev, ki jih pri določanju o EU zadevah zagovarjajo nacionalne vlade,
- hitrim razvojem na področju znanosti in tehnologij,
- visoko stopnjo elektronskega razvoja in podpore procesom odločanja, razvojem svetovnega spleta, vzpostavitvijo računalniško podprtih informacijskih sistemov,
- zahtevami za varstvo osebnih podatkov,
- novimi pristopi na področju stikov z javnostmi,
- novimi pristopi pri izvajanju informacijsko-izobraževalnih funkcij parlamentov,
- večjimi zahtevami na področju zagotavljanja varnosti.

7 VPLIV ČLANSTVA SLOVENIJE V EU NA ORGANIZIRANOST IN DELOVANJE PARLAMENTARNIH USLUŽBENCEV IN SLUŽB

7.1 Razvoj in pristojnosti Evropskega parlamenta

S Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (1951/1952) so bile ustanovljene štiri institucije: Visoka oblast (High Authority), Svet ministrov, Sodišče pravice in Skupščina ESPJ, ki je predstavljala zametek današnjega Evropskega parlamenta, vendar takrat še ni izpolnjevala osnovnega pogoja definicije parlamenta kot "izvoljenega zakonodajalca" (glej Grilc, Ilešič 2001:175). Sestavljali so jo predstavniki narodov držav, združenih v skupnosti, imela pa je predvsem nadzorno funkcijo. Sedež je imela v Strasbourgu, 78 evroposlancev pa je bilo imenovanih s strani nacionalnih parlamentov držav članic¹¹, vendar je Pariška pogodba že tedaj odpirala možnost, da bi bili evropski poslanci neposredno izvoljeni.

Leta 1958 se je število poslancev podvojilo, vzrok pa je bila uveljavitev določb Rimske pogodbe¹². S Pariško pogodbo ustanovljena skupščina je postala krovna institucija vseh treh Evropskih skupnosti: ESPJ, EGS in EURATOM-a¹³. Poslanci so imeli dvojni mandat, saj so bili imenovani s strani nacionalnih parlamentov. pristojnosti razširjene skupščine se niso bistveno spremenile, čeprav se je v Rimski pogodbi poleg nadzorne pojavila še posvetovalna funkcija.

S pridružitvijo novih članic - Velike Britanije, Danske in Irske, se je število poslancev večalo, pri tem pa so se pričele kazati slabosti sistema dvojnih mandatov. Zaradi volitev v posameznih državah se je sestava parlamenta nenehno spreminjala. Predsedniki držav in vlad držav članic so zato na vrhu v Parizu leta 1974 pozvali Svet ministrov, naj čimprej sprejme konkretne aktivnosti v smeri priprave neposrednih

¹¹ Leta 1952 so bile to: Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg.

¹² Skupno poimenovanje Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo, ki sta bili hkrati podpisani v 25. marca 1957 v Rimu, veljati pa sta začeli 1. januarja 1958.

¹³ Na prvem zasedanju marca 1958 so poslanci skupščino preimenovali v "Evropsko parlamentarno skupščino" (European Parliamentary Assembly), formalno pa je bilo ime "Evropski parlament" uvedeno šele leta 1986 z Enotnim evropskim aktom.

volitev v Evropski parlament in se dogovorili, da bodo pristojnosti parlamenta razširili z močnejšo vpetostjo v zakonodajni proces Skupnosti.

Svet ministrov je leta 1976 sprejel Akt o neposrednih volitvah, v katerem so število poslancev dvignili na 410, štiri največje članice: Francija, Nemčija, Velika Britanija in Italija, pa so imele enako število poslancev, ne glede na število prebivalstva. Pri določanju volilnega dneva so bile upoštevane različne tradicije držav članic in tako določili štiridnevno obdobje (od četrтка do nedelje), ko naj bi bile izvedene volitve, izbira dneva pa je bila prepuščena posamezni državi. Mandat poslancev je bil pet let, še vedno pa so lahko imeli dvojni mandat.

Pojavile so se tudi določene omejitve in sicer: evroposlanec naj ne bi bil član nacionalne vlade, komisar, uradnik v kateri izmed evropskih institucij, sodnik na Sodišču Evropskih skupnosti ali član Računskega sodišča. Akt pa ni opredelil enotnega volilnega postopka, tako da je izbira načina volitev evroposlancev še vedno prepuščena posameznim članicam.

Prva neposredno izvoljena sestava Evropskega parlamenta je pričela delovati v obdobju 1979 - 1984, s predsednico Simone Veil na čelu. Poslanci so izkoristili vsako priložnost, da so v najvišji možni meri uveljavljali svoje pristojnosti in krepili svoj vpliv na dogajanje v Skupnosti. Prvo vsebinsko spremembo v delovanju Evropskega parlamenta je povzročila uveljavitev Enotnega evropskega akta (Single European Act 1986/1987), ki je uvedel zakonodajni postopek sodelovanja (cooperation procedure) in s tem podelil pravico do drugega branja. Do tedaj je bil v veljavi samo postopek posvetovanja, po katerem je Evropski parlament lahko dal svoje mnenje, ki pa je bilo za Svet neobvezujoče. S pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtka pogodba, 1992/1993) pa je bil postopek še razširjen. Evropski parlament je dobil pravico do soodločanja skupaj s Svetom EU pri sprejemanju zakonodajnih aktov (co-decision procedure). Amsterdamska pogodba je nato postopek sodelovanja nadomestila s postopkom soodločanja in ga poenostavila.

Pristojnosti Evropskega parlamenta:

1. Nadzorna funkcija

Nadzor nad izvajanjem aktivnosti EU je bila prva funkcija Evropskega parlamenta, dodeljena s Pariško in Rimsko pogodbo. Njprej so poslanci nadzirali samo Komisijo, kasneje pa je bilo izvajanje nadzora razširjeno tudi na Svet EU.

Mehanizmi nadzora so:

a - Razprava in zastavljanje vprašanj:

Osnovni mehanizmi nadzora Evropskega parlamenta nad izvršnim delom institucij EU je parlamentarna razprava na plenarnih zasedanjih, kjer so vedno navzoči predstavniki komisije in Sveta EU. parlament lahko razpravlja o vseh vprašanjih, povezanih z integracijo in sprejema na podlagi razprav različne dokumente: resolucije, deklaracije, poročila in priporočila, s katerimi opozarja na določeno problematiko.

Po Poslovniku Evropskega parlamenta lahko evroposlanci Komisiji in Svetu zastavljajo tudi vprašanja in sicer: ustno ali pisno.

b - Preiskovalni odbori ali komisije

Evropski parlament lahko na zahtevo četrtine poslancev po 193. členu Poslovnika Evropskega parlamenta ustanovi začasni preiskovalni odbor zaradi preverjanja domnevnih kršitev ali nepravilnosti pri izvajanju zakonodaje. Preiskovalni odbor mora svoje delo končati predvidoma v enem letu, končno poročilo pa se na plenarnem zasedanju obravnava le, če to zahtevajo člani odbora.

c - Vloga Evropskega parlamenta pri oblikovanju Evropske komisije

Ključno vlogo imajo države članice, saj kandidata za predsednika Evropske komisije izberejo predsedniki držav in vlad članic (Evropski svet). Evropski parlament da soglasje k imenovanju, kandidati za komisarje pa morajo predhodno prestati zaslišanje pred matičnimi odbori, ki podajo oceno o primernosti ali neprimernosti kandidata.

Evropska komisija je osrednja institucija, ki združuje tako zakonodajno kot izvršilno funkcijo. Komisija ima izključno pravico do zakonodajne iniciative, je pa tudi organi, ki

izvaja in nadzoruje izvajanje skupnih evropskih politik, upravlja evropski proračun in skrbi za pravilno uporabo in upoštevanje evropske zakonodaje v državah članicah. Sestavlja jo 25 komisarjev, imenovani so za dobo petih let, z možnostjo ponovitve imenovanja. Komisarji morajo delovati v interesu Evropske unije, pri odločanju pa ne smejo prejemati ali iskati navodil v matičnih državah, iz katerih prihajajo. Evropski parlament lahko proti Komisiji sproži nezaupnico (201. člen Poslovnika Evropskega parlamenta) in če je izglasovana morajo člani komisije kolektivno odstopiti.

2. Proračunska funkcija Evropskega parlamenta

Poslanci Evropskega parlamenta pri sprejemanju proračuna EU lahko bistveno vplivajo le na tisti del proračuna, ki zajema takoimenovane neobvezne izdatke (non-compulsory expenditure). Obvezni izdatki (compulsory expenditure) pa so tisti, ki so predvideni v pogodbah in drugih evropskih zakonodajnih aktih. Parlament ima možnost, da v postopku sprejemanja lahko celotni proračun tudi zavrne (do sedaj se je to zgodilo trikrat in sicer v letih 1979, 1982 in 1984).

Za izvrševanje proračuna je odgovorna Evropska komisija, ki mora ob koncu proračunskega leta predložiti Evropskemu parlamentu poročilo o izvrševanju proračuna. Evropski parlament na priporočilo Sveta EU izda razrešnico o izvrševanju proračuna, poslanci pa imajo seveda tudi možnost da razrešnice ne izdajo, če z vodenjem proračuna niso zadovoljni. To je predvsem politična sankcija, ki jo je Evropski parlament do sedaj uporabil leta 1984 in 1999.

3. Zakonodajna funkcija

Razmerja med Evropsko komisijo, Svetom EU in Evropskim parlamentom se najbolje odražajo v štirih zakonodajnih postopkih in sicer: postopek posvetovanja (consultation), sodelovanja (cooperation), soodločanja (co-decision) in privolitve (assent). V nobenem od teh postopkov parlament nima zakonodajne iniciative, kot je to običajno v nacionalnih parlamentih, lahko pa po 192. členu poslovnika od Komisije zahteva predložitev predlogov glede vprašanj, za katere meni, da jih je potrebno urediti z ustrežno zakonodajo.

Evropski parlament je edina institucija EU, katere zasedanja so javna in jim lahko prisostvuje vsak. Vsi sprejeti dokumenti so objavljeni v Uradnem listu evropske unije.

Evroposlanci se združujejo glede na politične stranke in ne po nacionalnosti. Pri oblikovanju političnih skupin, ki sestavljajo Evropski parlament sta upoštevana dva pogoja: njeni člani morajo prihajati iz več kot ene države članice, skupina pa mora imeti minimalno 19 članov. Na zadnjih volitvah, ki so bile izvedene junija 2004 je parlamentarni prag preseglo 7 političnih strank, nekaj pa je tudi neodvisnih poslancev. Slovenski državljani so tako prvič imeli možnost sodelovati pri evropskih volitvah in v Evropski parlament je bilo izvoljenih sedem slovenskih poslancev¹⁴, od skupaj 732 poslancev. Ob nastopu funkcije morajo poslanci podati informacijo o finančnem stanju, njihove plače pa so vezane na plače poslancev v nacionalnih parlamentih, kar pomeni, da obstajajo med poslanci precejšnje razlike.

Gradiva za plenarna zasedanja Evropskega parlamenta se pripravljajo v dvajsetih stalnih odborih, kot pa je bilo že omenjeno se lahko ustanovijo tudi začasni ali preiskovalni odbori.

7.2 Vloga in pristojnosti nacionalnih parlamentov

Čeprav ustanovne pogodbe (Pariška in obe Rimski), nacionalnim parlamentom niso namenjale nobene pozornosti, so bili le ti vključeni v začetke evropskega združevanja.

Prvi je bil dvojni mandat poslancev Skupščine ESPJ, ki so se z izvedbo neposrednih volitev na evropski ravni leta 1979 dejansko odpravili. Z izvedbo evropskih volitev je bila prekinjena tudi povezava nacionalnih parlamentov z Evropskim, vloga nacionalnih parlamentov pa je postala odvisna predvsem od tega, koliko so jih bile njihove vlade pripravljene vključiti v proces oblikovanja stališč, ki so jih države članice zastopale v Svetu ministrov.

Drugi, dejanski vzvod moči, ki je bil do uveljavitev Enotnega evropskega pakta (1986) na voljo nacionalnim parlamentom, pa je bila možnost veta, ki je omogočal nadzor nad lastnimi vladami, saj so lahko vladne predstavnike kadarkoli poklicali na zagovor.

¹⁴ Slovenski evroposlanci so: Mojca Drčar Murko, Romana Jordan Cizelj, Ljudmila Novak, Iojze Peterle, Mihael Brejc, Jelko Kacin in Borut Pahor.

V obdobju od leta 1979, ko so bile izvedene prve evropske volitve, pa do uveljavitve Enotnega evropskega pakta leta 1986, so nacionalni parlamenti izgubili še tisto malo vpliva na odločanje na evropski ravni, ki so ga imeli. V istem obdobju so se pričele pojavljati tudi prve kritike na račun v t.i. demokratičnega deficita. Demokratični deficit v najožjem smislu pomeni neravnotežje med močjo Evropske komisije in Sveta na eni strani ter močjo Evropskega in nacionalnih parlamentov na drugi strani (Dinan 1999: 295).

Ali povedano drugače, medtem ko se je vloga vlad pri sprejemanju evropske zakonodaje nenehno krepila, Evropski parlament ni pridobival na moči, nacionalni parlamenti pa so bili vedno bolj oddaljeni od evropskega dogajanja.

Kritike je delno poskušala spremeniti Maastrichtska pogodba (1992), čeprav so se z njo pristojnosti EU v smislu prenosa dela suverenosti z držav članic na evropske institucije bistveno razširile: od pretežno gospodarskega združevanja so evropske integracije pridobile izrazito politični značaj, kar se odraža tudi v preimenovanju dotedanjih Evropskih skupnosti v Evropsko unijo.

Pogodba pa je prinesla tudi pomembni spremembi z vidika nacionalnih in Evropskega parlamenta, ki sta odraz prizadevanj za zmanjšanje demokratičnega deficita. Prvo nakazuje posebna deklaracija, v kateri je izražena potreba po izmenjavi informacij med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom in ki na načelni ravni zavezuje nacionalne vlade k pravočasnemu obveščanju nacionalnih parlamentov o zakonodajnih predlogih Evropske komisije (Vehar 2002).

Druga pa je uvedba sprejemanja zakonodajnih aktov po postopku soodločanja. Uvedba tega postopka je Evropski parlament povzdignila na enakopravno raven s Svetom EU, ki je bil do tedaj ključno zakonodajno telo.

Svet EU in Evropski parlament morata tako doseči soglasje glede besedila zakonodajnega akta, za kar imata na voljo tri branja, tretje je poravnava (conciliation procedure), v kateri kot posrednik med obema institucijama sodeluje tudi Evropska komisija. Od leta 1992, kot je bilo že omenjeno, morajo biti predsednik Evropske komisije in člani njegove ekipe pred nastopom funkcij potrjeni v Evropskem parlamentu.

Amsterdamski pogodbi (1997) je bil dodan Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, ki določa šesttedenski rok, ki naj bi minil med zakonodajnim predlogom Komisije in dnevom, ko naj bi bil predlog uvrščen na dnevni red Sveta EU. Ta rok naj bi nacionalnim parlamentom omogočil preučitev zakonodajnih predlogov Komisije. Posebej pa je poudarjena tudi vloga COSAC-a - konference parlamentarnih odborov za evropske zadeve.

Leta 2001 je bila sprejeta Pogodba iz Nice, ki je v posebni deklaraciji pozvala k razpravi o prihodnosti Evropske unije s posebnim poudarkom o vlogi nacionalnih parlamentov v bodoči institucionalni zgradbi EU. Rezultat razprave o prihodnosti EU in s tem povezane vloge nacionalnih parlamentov je Pogodba o ustavi za Evropo ali evropska ustava. Pogodba je bila sprejeta 18.junija 2004, podpisana 29.oktobra 2004, kdaj bo dejansko pričela veljati pa je še odprto, saj jo morajo ratificirati v 25 nacionalnih parlamentih, pri čemer so v večini držav članic napovedali, da bodo o uveljavitvi evropske ustave odločali državljani na referendumu. Z uveljavitvijo evropske ustave bi se vloga nacionalnih parlamentov dodatno okrepila.

Tako je v Protokolu določeno da:

- naj bi Evropska komisija vse dokumente posvetovalne narave poslala tudi nacionalnim parlamentom,
- letni program, ki ga je Komisija že sedaj obvezana poslati Evropskemu parlamentu in Svetu EU, naj bi bil hkrati posredovan tudi nacionalnim parlamentom,
- vsi zakonodajni predlogi, ne glede na to, od kje prihajajo, naj bi bili posredovani tudi nacionalnim parlamentom,
- nacionalni parlamenti naj bi zakonodajne predloge presojali z vidika načela subsidiarnosti¹⁵ in imajo možnost, da predlagatelju posredujejo določeno obrazloženo mnenje o tem. Če bo takšno mnenje posredovala vsaj tretjina nacionalnih parlamentov, bo moral biti zakonodajni predlog spremenjen v skladu s tem,

¹⁵ Načelo subsidiarnosti pomeni, da mora EU sprejemati odločitve čim bližje državljanom, razen na področjih, ki so v njeni izključni pristojnosti (napr. carine). EU ne ureja posameznih področij, razen če je njeno delovanje učinkovitejše od ukrepov sprejetih na državni, regionalni ali lokalni ravni.

- informiranje nacionalnih parlamentov je predvideno v vseh fazah zakonodajnega postopka,
- nacionalni parlamenti naj bi prejeli dnevni red in zapisnike zasedanj Sveta EU,
- evropsko računsko sodišče naj bi nacionalnim parlamentom posredovalo svoje letno poročilo.

Kot je razvidno gre za zelo zanimiva razmerja med nacionalnimi parlamenti kot državnimi zakonodajnimi telesi in Komisijo, kot osrednjo institucijo Evropske unije, ki združuje mnoge pristojnosti. Komisija lahko predlaga predpise in jih tudi sprejema, vsebuje obsežen strokovni aparat (policy-initiating and decision – making powers, the civil service of the EU).

Nacionalni parlamenti morajo biti zato nenehno pozorni, da ne ostanejo izven intenzivnega normativnega dogajanja v institucijah Evropske unije, ki posega na vsa področja urejanja.

K izboljšanju sodelovanja naj bi pripomogla tudi možnost imenovanja stalnega predstavnika pri Evropskem parlamentu, ki je na voljo vsem parlamentom držav članic. Do aprila 2004 so to možnost izkoristile Danska, Finska, Italija, Francija, Velika Britanija, Švedska, Irska, Poljska, Latvija, Litva in Slovenija.

7.3 Vloga Državnega zbora RS v zadevah EU glede na ustavno in zakonsko ureditev

Že v obdobju prilagajanja, ki je bilo v skupnem slovenskem interesu, se je slovenska zakonodaja pričela prilagajati standardom in kriterijem evropske skupnosti. Pri tem je šlo za prevlado prava EU nad slovenskim nacionalnim pravom in hkrati za spremembo in modernizacijo na vseh področjih oblikovanja slovenskih politik.

Dne 11.4.1996 je Državni zbor s posebnim sklepom potrdil, da je cilj Slovenije polnopravno članstvo v EU in zagotovil, da bo okrepil prizadevanja za uskladitev slovenske zakonodaje z zakonodajo držav članic EU.

Tako so leta 1997 predsedniki sedmih parlamentarnih strank¹⁶ in dva poslanca italijanske in madžarske skupnosti, podpisali Sporazum o sodelovanju pri vstopanju Republike Slovenije v Evropsko zvezo¹⁷. Z ratifikacijo Sporazuma je Slovenija postala kandidatka za članstvo v EU, kar je pomenilo velike potrebe po spreminjanju slovenske zakonodaje.

Usklajevanje zakonodaje je terjalo od usklajevalcev (vlade in ministrstev, ter njihovih strokovnih služb na eni strani in vseh dejavnikov v državnem zboru na drugi strani) izjemne strokovne in politične napore.

Prvo sistematično urejeno gradivo s tega področja je bil Pregled usklajenosti zakonodaje Republike Slovenije s priporočili Bele knjige, ki jo je izdala Evropska komisija, pripravila pa vladna služba za zakonodajo. Pregled, znan pod imenom »harmonigram«, je bil pripravljen na osnovi posebne metodologije za zbiranje informacij in spremljanje stopnje usklajenosti slovenske nacionalne zakonodaje.

Tako je Državni zbor v mandatnem obdobju 1996 – 2000 sprejel 56 EU zakonov (zakoni, ki so se nanašali na prilagajanje EU zakonodaji), kar je pomenilo 17 % vseh

¹⁶ LDS-Liberalna demokracija Slovenije, SLS-Slovenska ljudska stranka, SDS-Slovenska demokratska stranka, SKD-Slovenski krščanski demokrati, ZLSD-Združena lista socialnih demokratov, DeSUS-demokratska stranka upokojencev.

¹⁷ Sporazuma ni podpisala SNS-Slovenska nacionalna stranka

sprejetih zakonov. V mandatnem obdobju 2000 – 2004 je Državni zbor sprejel 190 EU zakonov, kar je pomenilo 43 % vseh sprejetih zakonov.

Tabela 7.14. Skupno število sprejetih EU zakonov po posameznih letih

	1992 - 1996	1996 - 2000	2000 - 2004
Skupno število sprejetih zakonov	375	343	439
Od teh EU zakoni	-	59 (17 %)	190 (43 %)
Ratifikacije	200	290	243

Vir: Poročila o delu državnega zbora od leta 1992–2004, Raziskovalni sektor

Marca 2003 je Državni zbor sprejel spremembo ustave iz leta 2001 in s tem prenesel del suverenih pravic Slovenije na mednarodne organizacije, kar pomeni tudi na EU. Ustavni zakon¹⁸ o spremembah I.poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije je v 1. odstavku 3.a člena določil da: »Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju vrednost«. Pravni akti in odločitve, sprejete v teh institucijah, so tako neposredno obvezujoče za Slovenijo (Igličar,2005).

Ker je evropska zakonodaja tako nadrejena nacionalni zakonodaji, ni potrebno nobeno dodatno potrjevanje ali ratificiranje s strani Državnega zbora.

V drugem odstavku 3.a člena je ustavni zakon uredil referendum o prenosu dela suverenih pravic Slovenije na mednarodne organizacije oziroma o pristopu Slovenije k EU. Na podlagi te določbe je bil 23. marca 2003 izveden referendum, na katerem

¹⁸ Ustavni zakon o spremembi I.poglavja ter 47. in 68. člena ustave Republike Slovenije (Ur.list RS, št.:7/2003)

so se državljani opredelili za pristop Slovenije k EU. Slovenija je 16.aprila 2003 na podlagi referendumске odločitve v Atenah podpisala pristopno pogodbo.

Državni zbor je 28. januarja 2004 z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev ratificiral Pogodbo o pristopu k Evropski uniji in 1. maja 2004 je Republika Slovenija postala članica Evropske unije.

Ustavni zakon je v novem členu in sicer v četrtem odstavku predvidel tudi poseben zakon, ki naj bi uredil razmerje med Državnim zborom in Vlado v primeru evropskih zadev. Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU) (Ur.list RS, št.:34/04, v nadaljevanju zakon)) je tako določil, da je vlada glede zadev EU samostojna in hkrati odgovorna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave (3.člen), državni zbor pa sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije glede EU zadev, ki bi po svoji vsebini spadale v njegovo pristojnost (4.člen).

V tem smislu Državni zbor obravnava predloge stališč, ki jih pripravi vlada ali pa le izrazi namero, da bo predlog obravnaval, sicer predlog postane stališče Slovenije. Zakon je določil, da mora vlada sproti obveščati Državni zbor o vseh zadevah EU, kar pomeni od začetka njihovega obravnavanja v organih EU, to je od predlogov aktov do sprejetih odločitev (8.člen).

Zakon tudi zavezuje Državni zbor, da najmanj enkrat letno razpravlja o stanju v Evropski uniji in položaju Republike Slovenije v njej. Vlada za razpravo predloži državnemu zboru pisno gradivo o tej temi, glede na letni zakonodajni program Evropske komisije in program Sveta EU, s predlogom deklaracije o usmeritvah za delovanje Slovenije v institucijah EU. Na seji Državni zbor razpravlja o predlogu deklaracije in lahko predlaga njene spremembe in dopolnitve. Sprejeta deklaracija se objavi v Uradnem listu.

Državni zbor je do sedaj obravnaval in sprejel dve deklaraciji in sicer: Deklaracijo o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu

2004¹⁹ in Deklaracijo o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2005.²⁰

Pogodba o Ustavi za Evropo predvideva še večjo vlogo nacionalnih parlamentov, s tem pa tudi Državnega zbora, tako v zakonodajnem postopku EU kot tudi pri oblikovanju politik EU, kar je razvidno iz Protokola o vlogi nacionalnih parlamentov ter protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki sta sestavni del te mednarodne pogodbe. Pogodbo o Ustavi za Evropo je Državni zbor ratificiral 1.februarja 2005, vendar pa stopi v veljavo šele, ko jo ratificirajo vse države članice EU, kar pa se ni zgodilo. Pogodbo je ratificiralo trinajst držav članic, zavrnjena pa je bila na referendumu v Franciji in na Nizozemskem.

Poleg Zakona o sodelovanju med Državnim zborom in vlado v zadevah EU, obravnavanje EU zadev v Državnem zboru podrobneje urejajo tudi določbe Poslovnika Državnega zbora, ki je bil dopolnjen 20.maja 2004 in sicer z novim 2.a poglavjem: Postopek obravnave zadev EU.

Vrste zadev EU:

- **U-zadeve:** zadeve EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost Državnega zbora (prvi odstavek 4.člena zakona); stališča Republike Slovenije do spremembe pogodb na katerih temelji Unija (prvi odstavek 5. člena zakona); deklaracija o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v prihodnjem obdobju (drugi odstavek 5. člena zakona),
- **S-zadeve:** obveščanje Državnega zbora s strani vlade o U-zadevah ter poročanje o sprejetih odločitvah in o dejavnosti vlade v zvezi z U-zadevami v institucijah EU (prvi odstavek 8.člena zakona); obveščanje Državnega zbora s strani vlade o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje ustavnih pristojnosti Državnega zbora in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU (drugi odstavek 8.člena zakona);
- **E-zadeve:** druge zadeve EU iz pristojnosti vlade, ki jih Državni zbor obravnava na predlog vlade ali po lastni pobudi.

¹⁹ Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2004 (Ur.list RS, 34/2004)

²⁰ Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v letu 2005 (Ur.list RS, št.:39/2005)

Matična delovna telesa so pri obravnavi EU zadev vsa ostala delovna telesa državnega zbora, ki lahko sprejemajo mnenja o določeni zadevi EU s svojega področja delovanja in jih posredujejo pristojnemu odboru.

Državni zbor razpravlja na plenarni seji o zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v pristojnost Državnega zbora in v zvezi z njimi sprejme stališče Republike Slovenije. To stališče je za vlado obvezujoče.

Zahtevo za obravnavo na plenarni seji lahko poda:

- najmanj četrtina poslancev,
- Odbor za zadeve Evropske unije,
- Odbor za zunanjo politiko,
- kolegij predsednika Državnega zbora.

Državni zbor razpravlja in zavzema stališča pred odločanjem o spremembah ustanovitvenih pogodb EU in najmanj enkrat letno razpravlja o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej ter sprejme politične usmeritve za delovanje Republike Slovenije v prihodnjem obdobju.

7.4 Funkcije in vloga parlamenta v novih pogojih in vpliv na delo parlamentarnih uslužbencev in služb

Proces približevanja Slovenije EU je zahteval nov, drugačen način dela in organiziranja parlamenta, parlamentarnih služb in uslužbencev. Spremenil se je način dela delovnih teles, ki so pokrivala posamezna vsebinska področja oblikovanja politik, ustanovila so se nova delovna telesa ter oblikovale posebne oblike sodelovanja z mednarodnimi organizacijami (tako imenovane delegacije državnega zbora).

Z vprašanji približevanja so se posebej in vsaka na svoj strokovni način ukvarjale: Komisija za evropske zadeve (KEZ), Odbor za zunanjo politiko (OZP) in slovenski del skupnega Pridružitvenega odbora.

Komisija za evropske zadeve²¹ je bila ustanovljena 27.3.2001, štela je 10 članov in imela predsednika in podpredsednika. Strokovna služba komisije je bila sestavljena iz: sekretarja delovnega telesa in šestih strokovnih delavcev in dveh referentk. Komisija je bila ustanovljena po zgledu drugih parlamentov, z namenom usklajevanja vseh dejavnosti povezanih z vstopanjem v EU.

Njene naloge so se zato bistveno razlikovale od nalog ostalih delovnih teles, ki so bila specializirana za posamezna področja izvajanja politik.

V skladu z odlokom je imela komisija naslednje pristojnosti in naloge:

- obravnavanje splošnih zadev, ki se nanašajo na evropske integracije
- koordiniranje delovanja MDT v zvezi z evropskimi integracijami, dajanje mnenj, priporočil in opozoril
- analiziranje posledic vključevanja Slovenije v evropske integracije in pripravljane globalnih priporočil
- obravnavanje programa vključevanja RS v EU in spremljanje njihovega izvajanja
- spremljanje harmonizacije slovenske zakonodaje s pravom EU
- sodelovanje z institucijami znotraj Slovenije, z organi EU in drugimi državami v zvezi z povezovanjem v evropske integracije
- vodenje evidenc zahtev EU in zbiranje literature in drugih gradiv v zvezi z EU
- organiziranje in usklajevanje pomoči, ki je ponujena Sloveniji za usposabljanje za prilagajanje EU
- opravljanje drugih nalog v zvezi z EU zadevami, ki ne spadajo v neposredno pristojnost MDT.

Komisija za EU zadeve je imela v razmerju do Vlade Republike Slovenije enake pristojnosti kot vsa ostala delovna telesa v državnem zboru. Poslovnik državnega zbora (prvi odstavek 45. člena) je določal, da lahko vsako delovno telo v okviru svojega delovnega področja zahteva od Vlade pojasnila in podatke, ki jih potrebuje pri opravljanju svojih nalog. Vlada je zahtevane podatke dolžna posredovati, razen če je to v nasprotju z zakonom (drugi odstavek 45. člena).

²¹ KEZ je bila 21.5.2004 ukinjena. Z Odlokom o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora Republike Slovenije (Ur.list RS, št.:123/2004), sprejetem 17.11.2004, je bil ustanovljen Odbor Državnega zbora RS za zadeve Evropske unije.

Komisija je povezovala delo vseh delovnih teles, ki so obravnavala EU zakonodajo in reševala probleme, ki so se pojavljali v zvezi s povezovanjem. Ocenjevala je tudi priprave in stopnjo pripravljenosti Slovenije pri vstopanju v EU in pripravljala predloge rešitev. Predsednik Komisije za evropske zadeve se je udeleževal pomembnih skupnih zasedanj oziroma konferenc delovnih teles za evropske zadeve parlamentov držav članic in držav kandidatk za vstop v EU ter Evropskega parlamenta (COSAC) (Zajc 2002:677-678).

V mandatnem obdobju 2004-2008 je bil na novo ustanovljen Odbor Državnega zbora Republike Slovenije za zadeve EU. Sestavlja ga 18 članic in članov odbora, med njimi dva podpredsednika in predsednik odbora. Odbor je sestavljen sorazmerno glede na število poslancev izvoljenih v državni zbor na podlagi istoimenskih list, vsaka poslanska skupina pa ima v odboru zagotovljeno vsaj eno mesto.

Pravna podlaga za delo Odbora za zadeve EU se nahaja v Ustavi RS (3. a člen), v Zakonu o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije, v Poslovniku Državnega zbora in v Odloku o ustanovitvah delovnih teles Državnega zbora. V zadevah EU sta pristojni delovni telesi Odbor za zadeve EU in Odbor za zunanjo politiko, medtem ko so vsa ostala delovna telesa državnega zbora v zadevah EU matična delovna telesa in sicer vsaka s svojega področja delovanja.

Odbor za zadeve Evropske unije ima v skladu z zakonom in poslovníkom opredeljene naslednje naloge:

- obravnavanje EU zadev, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike (pristojnost Odbora za zunanjo politiko),
- priprava predlogov sprememb pogodb, na katerih temelji EU, vsa vprašanja širitve EU in priprave predlogov pogodb o pristopu držav članic kandidatk k EU, vključno s pogajalskimi izhodišči,
- obravnavanje sklepanja mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti Evropske skupnosti oziroma Evropske skupnosti za atomsko energijo, ter sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih sklene Republika Slovenija skupaj z ostalimi državami članicami EU in Evropsko skupnostjo oziroma Evropsko skupnostjo za atomsko energijo,

- obravnavanje predlogov deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU,
- obravnavanje zadev, ki so na dnevnem redu institucij in organov EU ter poročila o aktivnostih predstavnikov RS,
- sodelovanje z institucijami in organi EU ter z odbori nacionalnih parlamentov za zadeve EU,
- sodelovanje z matičnimi delovnimi telesi v zvezi z zadevami EU s svojega delovnega področja,
- vodenje evidence EU zadev.

V strokovni službi odbora je zaposlenih osem uslužbencev od tega sekretar delovnega telesa, pet strokovnih delavcev in dve referentki odbora.

Kot je bilo že omenjeno se je z evropskimi vprašanji intenzivno ukvarjal tudi Odbor za zunanjo politiko, ki je stalno delovno telo Državnega zbora od leta 1992. To delovno telo je po številu članov med največjimi, kot matično delovno telo pa razpravlja in odloča o vseh predlogih aktov povezanih z zunanjo politiko države. Poleg tega usklajuje delo matičnih delovnih teles v zvezi z evropskimi povezavami in jim daje mnenja in priporočila ter opravlja druge naloge v zvezi z evropskimi zadevami, ki ne spadajo v neposredno pristojnost drugih delovnih teles (Zajc 2002: 678).

V mandatnem obdobju 2004-2008 šteje Odbor za zunanjo politiko sedemnajst članov, ima predsednika in podpredsednika. Strokovno službo odbora sestavljajo trije uslužbenci in sicer: sekretarka delovnega telesa, strokovni sodelavec in referentka odbora.

Odbor za zadeve EU in Odbor za zunanjo politiko sprejemata odločitve praviloma na podlagi mnenj matičnih delovnih teles. Tako oblikovana stališča postanejo stališča Republike Slovenije, ki jih vlada upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU. Kadar vlada pri uveljavljanju stališč Republike Slovenije zaradi poteka pogajanj v institucijah EU oceni, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi bila v korist Republiki Sloveniji, lahko odloči drugače. O tem mora takoj obvestiti Državni zbor in navesti okoliščine, ki so utemeljevale takšno ravnanje.

Seje delovnih teles Državnega zbora, kadar obravnavajo in odločajo o EU zadevah so zaprte za javnost. Gradiva in sklepi delovnih teles pa so javnosti dostopna, razen če so v skladu z zakonom tajna. Zaprtim sejam odborov praviloma sledi izjava, v kateri predsednik odbora javnost obvesti o poteku seje.

Državni zbor ima v Evropskem parlamentu svojega stalnega predstavnika, ki spremlja delo odborov in plenarnih zasedanj Evropskega parlamenta ter o tem neposredno obvešča državni zbor.

Predstavnik je javni uslužbenec, imenuje ga generalni sekretar izmed parlamentarnih uslužbencev, delovno mesto je sistemizirano v okviru Sekretariata državnega zbora, ima diplomatski status in je formalno prijavljen pri Stalnem predstavništvu Republike Slovenije pri Evropski uniji v Bruslju. Imenovan je za obdobje treh let z možnostjo podaljšanja.

Predstavnik opravlja naslednje naloge:

- deluje v skladu z interesi Državnega zbora ter te interese predstavlja institucijam Evropske unije, ki so vključene v postopek sprejemanja zakonodaje Evropske unije: Evropskemu parlamentu, Evropski komisiji in Svetu Evropske unije. Po potrebi predstavlja te interese tudi Odboru regij ter Ekonomskemu in socialnemu odboru,
- predstavlja interese Državnega zbora Stalnemu predstavništvu republike Slovenije pri Evropski uniji,
- spremlja delo Evropskega parlamenta in drugih institucij,
- zagotavlja pravočasno izmenjavo podatkov med Državnim zborom in institucijami Evropske unije,
- zagotavlja Državnemu zboru informacije, potrebne za pripravo stališč o skladnosti zakonskih predlogov, ki jih obravnava državni zbor s pravnim redom Evropske unije,
- obvešča Državni zbor o predlagani oziroma sprejeti zakonodaji Evropske unije,
- obvešča predstavnike evropskih institucij o zakonskih predlogih, ki jih obravnava Državni zbor,
- navezuje stike s predstavniki nacionalnih parlamentov držav članic Evropske unije in skrbi za izmenjavo informacij med državnim zborom in njimi,

- sodeluje pri organizaciji parlamentarnega sodelovanja in nudi strokovno pomoč,
- vodi evidenco prejetih in poslanih gradiv,
- pripravlja 3-mesečna poročila o svojem delu in jih posreduje generalnemu sekretarju Državnega zbora,
- opravlja druge naloge v okviru svojih pristojnosti po dogovoru z generalnim sekretarjem Državnega zbora.

Predstavnik prejema od državnega zbora informacije in gradiva potrebna za opravljanje svojih nalog.

Za imenovanje mora kandidat za predstavnika izpolnjevati naslednje pogoje:

- imeti mora univerzitetno izobrazbo družboslovne smeri,
- aktivno mora obvladati angleški jezik in še enega od delovnih jezikov Evropske unije,
- imeti mora najmanj tri leta delovnih izkušenj,
- poznati mora delovanje državnega zbora in evropskih institucij,
- obvladati mora delo z osebnim računalnikom.

Za parlamentarne službe predvsem pa za najvišje uslužbence je bilo organiziranih več strokovnih seminarjev ²² in izobraževanj. Uslužbenci so se udeleževali seminarjev, tečajev ali strokovnih ter delovnih posvetov, ki so jih organizirale različne institucije, med njimi tudi Vlada Republike Slovenije. Interes za izobraževanje je bil s strani strokovnih služb velik, saj se je način dela bistveno spremenil.

²² Seminar TAIEX Office (Technical Assistance Information Exchange Office), ki je potekal 20.11.2003 v Državnem zboru RS z mednarodno udeležbo in naslovom: «Udeležba nacionalnih parlamentov v zakonodajnem procesu EU»

8 ZAKLJUČEK

Pri delovanju vsakega parlamenta imajo izjemno pomembno vlogo tudi uslužbenci in službe parlamenta, ki nudijo strokovno, administrativno in tehnično pomoč poslancem pri njihovem delu.

Na začetku magistrskega dela sem postavila nekaj vprašanj v obliki hipotetičnih izhodišč, odgovore nanje sem iskala skozi vso vsebino.

1. hipoteza: Kot vsako politično predstavniško telo potrebuje tudi Državni zbor Republike Slovenije močno in kontinuirano strokovno podporo. Ker gre za nov parlament z manjšo parlamentarno tradicijo je zanj v večji meri značilen vpliv ali vsaj večja možnost vplivanja političnih strank na sestavo in organiziranost strokovnih služb.

Hipotezo lahko potrdimo. Skozi nalogo smo ugotovili, da je strokovna podpora predvsem v zakonodajnem postopku zelo pomembna, saj uslužbenci posedujejo potrebno strokovno in tehnično znanje za oblikovanje rešitev in ključne informacije za samo izvedbo postopka.

Ker so parlamentarni uslužbenci in službe, razen uslužbencev poslanskih skupin formalno popolnoma ločeni od politike, jim to daje možnost poudarjanja njihove lastne strokovnosti. Na njihove odločitve namreč ne vpliva potreba po ugajanju volilcem, poslanci pa kot politični funkcionarji prihajajo in odhajajo, osnovne naloge zakonodajnega postopka, pa ostajajo.

Formalno razmejitve med političnimi in uradniškimi položaji je vpeljal Zakon o javnih uslužbencih, ki naj bi zagotavljal ločevanje politike od stroke in obratno.

Vendar pa v javni upravi lahko govorimo le o relativni politični nevtralnosti uprave (Brejc 2000,233) ob dejstvu, da je meja med političnim in upravnim zelo nejasna. Politiki nujno potrebujejo sposobne in dobro strokovno podkovane uslužbence, uslužbenci pa po drugi strani potrebujejo podporo politikov za uresničevanje svojega dela in projektov in seveda tudi za svoje kariere.

Dejstvo je, da najvišje in najpomembnejše položaje znotraj uprave, na vseh nivojih tako države kot lokalnih skupnosti, zasedajo politični funkcionarji. Politični funkcionarji položaj lahko pridobijo z neposredno izvolitvijo na splošnih volitvah ali pa posredno z imenovanjem v predstavniškem telesu. Med političnim in upravnim – uslužbenskim sistemom obstaja nešteto različnih odnosov, ki oblikujejo načine odločanja in sprejemanja na obeh ravneh.

Vendar le harmonično delovanje zagotavlja uspešno izvajanje nalog in odločitev tako, kot to zahteva sodoben politični sistem. Zato je vloga uslužbencev v političnih procesih bistveno drugačna kot vloga izvoljenih ali imenovanih politikov.²³

V nalogi je bilo ugotovljeno, da se neposredni vpliv politike in političnih strank na sestavo in organiziranost pri zaposlovanju uslužbencev in sestavo služb državnega zbora kaže v poslanskih skupinah.

Posredni vpliv se izkazuje preko generalnega sekretarja državnega zbora (je funkcionar in član največje koalicijske stranke), ki ima kot vodja strokovnih služb državnega zbora določena pooblastila. Med njimi velja omeniti: da lahko sam predlaga manjše spremembe sistemizacije, razveljavi javne razpise brez obrazložitve, imenuje natečajno komisijo in določi kriterije za izbiro uslužbencev na položaju.

2. hipoteza: Pri vodenju parlamentarne administracije in parlamentarnih uslužbencev se uporabljajo standardi strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti.

Hipotezo lahko potrdimo. Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora in na njegovi podlagi izdani: Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah državnega zbora, Pravilnik o postopku za

²³ Peters v »The Relationship between Civil Servants and Political Executive (1986,5-14) govori o petih modelih interakcij: formalni model (javni uslužbenci so popolnoma podrejeni političnim odločitvam), vaško življenje (javni uslužbenci in politiki imajo podobne vrednote in cilje), funkcionalni model (tesne vezi med javnimi uslužbenci in politiki, ki delujejo na enakem področju), model nasprotovanja (politiki in javni uslužbenci tekmujejo med seboj za moč in kontrolo nad politiko), model upravne države (na odločanje vpliva birokracija). To so idealni modeli, ki pa se v resničnem življenju ne pojavljajo v povsem čistih oblikah.

zasedbo prostega delovnega mesta v službah Državnega zbora in Pravilnik o izobraževanju, usposabljanju in izpolnjevanju uslužbencev v službah Državnega zbora, podrobno opredeljuje pogoje, načine in metode

3. hipoteza: Parlamentarni uslužbenci so visoko strokovno usposobljeni javni uslužbenci s specifičnimi znanji, ki so potrebna za servisiranje poslancev.

Hipotezo lahko potrdimo saj je iz podatkov razvidno, da so predvsem uslužbenci, ki sodelujejo v zakonodajnem postopku in sicer v okviru zakonodajno – pravne službe in strokovnih služb odborov in komisij visoko strokovno usposobljeni z dodatnimi strokovnimi znanji.

V okviru zakonodajno pravne službe ima večina uslužbencev poleg zahtevane visoko strokovne izobrazbe pravne smeri tudi pravosodni izpit. Prav tako imajo uslužbenci v okviru odborov in komisij visoko strokovno izobrazbo različnih smeri, kar nekaj med njimi ima magisterij in doktorat znanosti. Nemalo uslužbencev je tudi strokovnjakov za posamezna področja, ki jih pokriva odbor ali komisija, nekateri med njimi so bili predhodno zaposleni v ministrstvih in vladnih službah.

Visoka strokovna usposobljenost velja tudi za uslužbenca poslanskih skupin, saj so poslanci kljub vsemu ugotovili, da pri svojem delu potrebujejo izobražene strokovne sodelavce. Dejstvo pa je, da večina teh uslužbencev nima veliko delovnih izkušenj.

Med ostalimi uslužbenci, ki niso neposredno vezani na zakonodajni postopek in so visoko strokovno usposobljeni so vsi zaposleni v raziskovalnem oddelku državnega zbora, saj ima večina med njimi znanstveni magisterij.

Parlamentarni uslužbenci in službe, ki skrbijo za kakovosten potek in izvedbo zakonodajnega postopka, predvsem Zakonodajno – pravna služba in službe odborov in komisij, morajo biti politično nevtralne, dovolj, samostojne in hkrati dejavne, njihovi uslužbenci pa visoko strokovno usposobljeni in nepristarnski.

Pri svojem delu si ne morejo in smejo privoščiti napak, ki jih pri oblikovanju zakonskih predlogov in amandmajev lahko storijo poslanci in poslanske skupine.

9 POVZETEK

Za pomoč pri oblikovanju, sprejemanju in izvajanju obsežnih političnih odločitev imajo poslanci, kot izvoljeni predstavniki ljudstva na razpolago parlamentarne službe in uslužbence, ki izvajajo strokovne, organizacijske in administrativno tehnične storitve.

Od samega začetka delovanja je Državi zbor temu vprašanju namenjal veliko pozornost, saj so poslanci kaj kmalu ugotovili, da obsežnega, tako strokovnega kot administrativno tehničnega dela sami ne bodo mogli opraviti.

V začetku delovanja Državnega zbora so bile službe maloštevilne, večina zaposlenih je opravljala bolj administrativno tehnična dela, s konstituiranjem Državnega zbora in prevzemanjem vse številnejših nalog in funkcij zakonodajalca, pa je pričela naraščati tudi potreba po strokovnjakih. Le ti so se najprej pričeli zaposlovati po takratni zakonodaji kot višji upravni in upravni delavci, kasneje s sprejetjem sistemske zakonodaje kot uslužbenci in uradniki.

V poslanskih skupinah v začetku razen referentov ni bilo večjega števila zaposlenih, zato se je v vsakem mandatu posebej in na novo izpostavilo vprašanja, kako organizirati odnos med obstoječimi strokovnimi službami parlamenta na eni strani ter urediti strokovno in administrativno podporo poslancem in poslanskim skupinam na drugi.

Poslanci so želeli okrepiti strokovno moč poslanskih skupin in zmanjšati parlamentarne strokovne službe, predvsem pa uslužbence, ki delajo na delovnih telesih – odborih in komisijah, prerazporediti po poslanskih skupinah.

Tako kot v ostali javni/državni upravi so tudi politični funkcionarji v parlamentu na uslužbenski sistem pogosto gledali kot na personalni sistem, ki naj zagotovi primerne kadre za izvrševanje političnih odločitev.

V praksi se je po obsežnih razpravah, na podlagi izkušenj in primerjave z drugimi parlamenti, izoblikovala kompromisna rešitev, ki temelji na kombiniranem načelu. To pomeni, da so strokovne službe parlamenta ostale samostojne in neodvisne od neposrednega političnega vpliva, poslanskim skupinam in poslancem pa so bila zagotovljena dodatna finančna sredstva za strokovno pomoč poslancem. Način porabe finančnih sredstev je v pristojnosti same poslanske skupine.

V nalogi je na podlagi primerjalne analize med posameznimi državami ugotovljeno, da razmerja med političnimi organi parlamentov in parlamentarnimi uslužbenci in službami praviloma omogočajo strokovnost dela, relativno avtonomnost in zadovoljivo raven politične nevtralnosti služb.

Ti uslužbenci in službe praviloma povsod zagotavljajo strokovno in tehnično administrativno pomoč za nemoteno delo političnih funkcionarjev oziroma poslancev ter parlamentu kot celoti.

Parlamentarni uslužbenci imajo praviloma status javnih/državnih uslužbencev, izjeme v razlikah statusa so redke, parlamenti samostojno urejajo njihov status in pri tem praviloma sledijo zakonodaji in ureditvi, ki velja za javno upravo.

Tako kot v slovenskem parlamentu, tudi ostali parlamenti posvečajo stalnemu izobraževanju in usposabljanju uslužbencev veliko pozornost, saj morajo zaposleni v parlamentih razpolagati z zelo specifičnim naborom znanj, ki jih ni mogoče pridobiti v drugih institucijah. Zato redko prihajajo kadri iz privatnega sektorja, največkrat pa iz ministrstev in vladnih služb.

Poleg formalne izobrazbe so med najpomembnejšimi znanji zelo pomembna še znanja, ki se nanašajo na poznavanje zakonodajnega postopka, zakonodajnih tehnik in procedure in poslovniških pravil, ki v sami osnovi zagotavljajo, da se odločitve sprejemajo demokratično.

Med uslužbenci parlamenta so posebne naloge poverjene uslužbencem, ki sodelujejo pri delu delovnih teles, saj je strokovno osebje delovnih teles "zaradi svojega poznavanja področij in že izvajanih politik v nenadomestljivo strokovno pomoč" (Zajc 2000: 200).

Posebno vlogo ima tudi zakonodajno pravna služba, ki daje mnenja o skladnosti predlogov aktov s sistemsko zakonodajo in z ustavo ter opozarja na pomankljivosti pravno tehnične obdelave predlaganega akta v zakonodajnem postopku. Ali kot pravi Alessandro Pizzorusso je "njihova funkcija preprečevati, da bi se v procesih zakonodajnega odločanja uveljavilo arbitrarno politično odločanje, ki bi bilo v nasprotju z ustavnimi, zakonskimi in poslovniškimi omejitvami. Te službe sicer dajejo le neobvezujoča mnenja in stališča, vendar pa lahko s tem bistveno pripomorejo k kakovosti predlaganih odločitev." ²⁴

V večini imajo parlamenti, strokovne službe in uslužbence, ki nudijo strokovno in administrativno pomoč poslancem in poslanskim skupinam organizirano samostojno in ločeno od ostalih parlamentarnih uslužbencev.

Povsod pa velja pravilo, da poslanske skupine zaposlijo svoje strokovnjake, ki so povečini člani ali pa simpatizerji politične stranke. Število teh uslužbencev je odvisno tudi od tega ali je stranka v vladi ali v opoziciji in seveda od velikosti stranke.

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo se je vloga Državnega zbora bistveno spremenila. V postopkih sprejemanja pravnih aktov in drugih odločitev, mora tako vlada sprti obveščati Državni zbor o predlogih takšnih aktov in o svoji dejavnosti. Državni zbor o tem sprejme stališče, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerje med vlado in parlamentom je uredil poseben zakon, ki se sprejema z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Predlog zakona, ki je bil sprejet marca 2004 so pripravile strokovne službe parlamenta, po podrobni proučitvi odnosov med parlamentom in vlado v drugih državah, pomeni pa kombinacijo finskega in danskega modela.

Vendar pa, kot ugotavlja (Zajc 2005: 117) nova slovenska parlamentarna elita še ni v celoti razumela, da svoje naloge v nacionalnem parlamentu lahko opravlja veliko

²⁴ Pizzorusso, Alessandro (1988) *The Law Making Process as a Juridical and Political Activity* v (A.Pizzorusso,ur.: *Law in Making, A Comparative Survey*, Springer Verlag, Berlin; citat iz knjige Drago Zajc: *Parlamentarno odločanje*, 2000, FDV, Ljubljana)

bolje, če pozna izkušnje drugih parlamentov in tudi institucij EU pri obravnavanju podobnih vprašanj. Prav tako še ni vzpostavila dobrih stikov s parlamentarci v državah, ki imajo največji vpliv na sprejemanje odločitev na ravni EU. To pa se posredno odraža tudi v delovanju uslužbencev in služb parlamenta, saj se v vsa strokovna gradiva, ki jih le ti zberejo, poslanci, razen izjem niti ne poglobijo.

10 SEZNAM LITERATURE:

10.1 Knjige in članki:

1. Adam, Frane (1996): Sociološki portreti. Založba obzorja, Maribor.
2. Anthony, Confort et al. (2000): Comparison of organisational and administrative arrangements in EU national parliament, Directorate General for Research, European Parliament, December 2000.
3. Ali, H. Žerdin (2001): Neznosna lahkost vladanja. Članek v tedniku Mladina, 15.1.2001.
4. Bonwitt, Bob (1998): Zanesljiva javna uprava. Javna uprava, let. 34, št. 1, Ljubljana,89-109.
5. Bossaert, Danielle, Cristoph, Demmke, Koen, Nomden in Robert, Polet (2001): Civil Services in the Europe of Fifteen. European Institute of Public Administration. Maastricht.
6. Bekke, Hans A.G., James L. Pery in Theo A.J. Toonen (Editors) (1996): Civil Service Systems in Comparative Perspective. Indiana University Press. Bloomington & Indianapolis.
7. Brezovšek, Marjan (1992): Dihotomija, politika/administracija:poizkus razvojne tipologije. Teorija in praksa, let.30, št.11-12, FDV, Ljubljana,1089-1101.
8. Brezovšek, Marjan (1996): Teoretični pojem uprave. Teorija in praksa, let.33, št.6. FDV, Ljubljana,997-1008.
9. Brezovšek, Marjan (1997): Upravna kultura v Sloveniji. Zbornik referatov. Portorož, 5.-6.junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana,175-186.
10. Brezovšek, Marjan (1998): Modernizacija (evropeizacija) slovenske državne uprave.Zbornik referatov. Portorož, 5.- 6.junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana,135-147.
11. Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, let.37,št.:2, FDV, Ljubljana,264-279.
12. Brezovšek, Marjan (2000): Uprava in demokratični prehod. V Fink-Hafner, D. in Haček, M. (ur.), Demokratični prehodi I., Ljubljana, FDV.
13. Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v evropsko unijo. Teorija in praksa, let.39. št.: 4, FDV, Ljubljana,691-704.

14. Brejc, Miha (1996): Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi. Javna uprava, št.:1, Ljubljana.
15. Brejc, Miha (1996): Politika in javna uprava. Portorož 1996. Srečanje upravnih delavcev Slovenije, Univerza v Ljubljani, VUŠ.
16. Brus, Petra (2002): Zakon o javnih uslužbencih, uvodna pojasnila. GV Založba, Ljubljana.
17. Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. VUŠ, Ljubljana.
18. Bučar, France (1969): Uvod v javno upravo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
19. Bučar, France (1972): Podjetje in družba, Cankarjeva založba, Ljubljana.
20. Bučar, France (1974): Sodobne organizacijske teorije, Pravna fakulteta, Ljubljana.
21. Bučar, France (1981): Upravljanje, Cankarjeva založba, Ljubljana.
22. Bučar, France (2000): Bo javna uprava po reformi drugačna? VII.dnevi slovenske uprave. Zbornik referatov. Portorož, 5.-6.september 2000, VUŠ, Ljubljana.
23. Bučar, France (2003): Strankarsko nevtralna javna uprava. Revija Uprava, let.1, št.: 1, Ljubljana.
24. Bugarič, Bojan (2001): Vpliv globalizacije in evropeizacije prava na nacionalne sisteme javne uprave. VIII.dnevi slovenske uprave.Zbornik referatov. Portorož, 27.-29.september 2001, VUŠ, Ljubljana,71-75.
25. Bugarič, Bojan (2002): Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. XI.dnevi slovenske uprave. Zbornik referatov,Portorož, 26.-28.september 2002, VUŠ, Ljubljana,51-59.
26. Bugarič, Bojan (2005): Ločitev politike in uprave: "zahodni" modeli in "vzhodne" prakse?Javna uprava, let. 41, št.: 2-3, Inštitut za javno upravo, Ljubljana,419-432.
27. Boštic,Alojz, Košir,Matej, Rajh, Vekoslav (1997): Etika upravnega dela, Paco, Ljubljana.
28. Comfort, Anthony et.al. (2000): Comparison of organisational and administrative arrangements in EU national parliaments. Working Paper. Directorate General for Research, European Parliament.
29. Chandler, J.A.(2000): Comparative Public Administration. Routledge, New York, London.
30. Dachsh, et.al. (1998): Politični sistem Avstrije, Ljubljana, DZS.

31. Dujić, Slobodan (1997): Preobrazba sistema javnih uslužbencev v Sloveniji - izhodišča, cilji in nekateri pričakovani problemi. Javna uprava, let. 33, št. 2, Ljubljana, 211-232.
32. Dujić, Slobodan (1998): Reforma slovenske javne uprave na pragu 21. stoletja - sinergija notranje nujnosti reforme sistema in zunanjih pritiskov. Neprofitni management, št.2-3, 1-20.
33. Dunn, William (1981): Public Policy Analysis: An Introduction. University of Pittsburg, Prentice Hall Inc., Englewood Clifs.
34. Falconer, Peter (1997): Novi management v javni upravi: Načela in praksa v Veliki Britaniji. Javna uprava, št.:1, let.:33, Ljubljana, 98-108.
35. Falconer, Peter (1997): Javna uprava in novi javni management. IV.Dnevi slovenske uprave, 18.-19.september, Zbornik referatov, VUŠ, Ljubljana, 52-67.
36. Farazmand, Ali (1999): Globalization and Public Administration. Public Administration Review, Vol. 59, No.6, 509-519.
37. Grad, Franc (2000): Parlament in vlada. Uradni list RS, Ljubljana.
38. Gray, Andrew, Jenkins, Bill (2005): Government and administration: Public service and public servants. Parliamentary Affairs, A journal of comparative politics. Vol.58, No.2, April 2005, 230.
39. Grdešič, Ivan (1994): Političko odločevanje, Zagreb.
40. Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. FDV, Ljubljana.
41. Hans, Dr. Joachim Stelzl (1998): Administracija nemškega parlamenta in osebje parlamentarnih skupin. Poročilo o študijskem obisku v nemškem parlamentu – Bundestagu, Bonn 11. maj 1998. Raziskovalni sektor. Državni zbor Republike Slovenije.
42. Hriberšek, Dare (2001): Bum parlamentarne administracije. Vsak poslanec si želi imeti svojega strokovnega sodelavca. Članek v tedniku Mladina, 8. 1. 2001.
43. Igljčar, Albin (1994): Zakonodajno odločanje. ČZ Uradni list RS, Ljubljana.
44. Jerovšek, Tone (1997): Etika upravnega dela. Paco, Ljubljana.
45. Korade, Purg Štefka (2004): Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev, v: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.): Upravna kultura, FDV, Ljubljana, 97-127.
46. Kovač, Polona (2000): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, let.33, št.:1, Kranj.

47. Kovač, Polona (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa let.37, št.:2, FDV, Ljubljana, 279-293.
48. Kovač, Polona (2002): Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. Teorija in praksa, let. 39, št.: 6, FDV, Ljubljana, 1037-1047.
49. Kovač, Polona (2003): Institucionalni razvoj slovenske javne uprave. X.dnevi slovenske javne uprave, Portorož. Zbornik referatov, Fakulteta za upravo, Ljubljana.
50. Kuhelj, Alenka (1995): Od Webra k demokratičnemu upravnemu odločanju. Pravna država in uprava. II.srečanje upravnih delavcev Slovenije. Zbornik referatov, Portorož, VUŠ, 59-65.
51. Kerševan, Erik (1998): Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, št.4, Ljubljana.
52. Kramberger, Anton (2002): Objektivnost v družbenem proučevanju slovenskih elit. Družboslovne razprave, št.40.
53. Korpič, Horvat Etelka (1998): Plače v javnem sektorju. Podjetje in delo št.:6-7/98, Ljubljana, 1117-1131.
54. Kos, Borivoj (1998): Etika in reforma javne uprave v državah OECD, Javna uprava št. 2, 263-280.
55. Lane, Jan Eric (1997): Public sector reform- rationale, trends and problems. sage Publications, London.
56. Lipičnik, Bogdan, Mežnar,Drago (1998): Ravnanje z ljudmi pri delu. GV, Ljubljana.
57. Lipovec, Filip (1987): Razvita teorija organizacije. Založba obzorja, Maribor.
58. Marc, Van den Hulst (2000): The parliamentary mandate, Inter-parliamentary Union, 38.
59. Mesner Andolšek, Dana (1995): Vpliv kulture na organizacijsko strukturo. FDV, Ljubljana.
60. Meier, Kenneth J. (2000): Politics and the Bureaucracy. Harcourt College Publishers, Texas A&M University.
61. Moloney, Karen (2003): Upravljanje talentov. Ali ravnamo z nadarjenimi zaposlenimi kot z zakladom. HRM Magazine, let. 1, šte.: 2, Ljubljana.
62. Organisation of the Parliamentary Office (1998): Annual Report of the Parliamentary Office, Parliament of Finland.

63. Parlamentsdirektion (2000): Federal Law on the Rules of Procedures of the National Council of Republic of Austria. Parliamentary Administration, Wien.
64. Perry, J.L.(ed.) (1990): Handbook of Public Administration. London: Jossey-Bass Publishers.
65. Peters, Guy B. (1995): The Politics of Bureaucracy. Forth Edition. Longman Publishers. USA.
66. Poročilo o delu Državnega zbora Republike Slovenije v obdobju 2000-2004. Zbornik. Državni zbor Republike Slovenije, marec 2004, Ljubljana.
67. Pitamic, Leonid (1996): Država. Cankarjeva založba, Ljubljana.
68. Pusić, Eugen (1985): Upravni sistemi I. in II., Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb.
69. Pusić, Ivanišević-Pavić-Ramljak (1988): Upravni sistemi. IV.izdaja, PF, Zagreb.
70. Rakočevič, Slobodan, Bekeš, Peter (1994): Državna uprava-vloga, položaj, organizacija, delovanje. Uradni list RS, Ljubljana.
71. Roč, Andrej (1997): Etika in družba, Modrijan, Ljubljana.
72. Ridley, F.F. (1996): Politična nevtralnost in javne službe, Javna uprava, št.:1/1996, Ljubljana, 24-32.
73. Rus, Veljko (2001): Podjetizacija in socializacija države, Ljubljana, FDV.
74. Rus, Veljko (2003): Sociološki vidiki prehoda iz moderne v postmoderno državo. Teorija in praksa, let. 40, št. 1, FDV, Ljubljana, 5-16.
75. Synnerstrom, Staffan (1998): Razlaga javne uprave v državi v tranziciji. Javna uprava, let. 34, št.: 1, Ljubljana, 82.
76. Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005, Vlada Republike Slovenije, julij 2003.
77. Šmidovnik, Janez (1998): Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije (strukturni problemi), Dnevi slovenskih pravnikov, Zbornik referatov, Portorož 15.-17.10.1998, Podjetje in delo 6-7/98, Ljubljana.
78. Šmidovnik, Janez (1992): Teoretične osnove upravljanja, NR, Ljubljana.
79. Šmidovnik, Janez (2003): Pomen znanja in izobraževanja upravnih kadrov v kontekstu razvoja države in njene uprave. Uprava, let. 1, šte.:1, FO, Ljubljana.
80. Trpin, Gorazd (1995): Rast uprave – patološki pojav. Javna uprava, št. 3, Ljubljana, 311-324.

81. Trstenjak, Verica (1996): Temeljno o pravni ureditvi javnih uslužbencev v Nemčiji, Javna uprava, št.:4/1996, Ljubljana.
82. Trstenjak, Verica (2003): Predpisi s področja javne uprave (uvodna pojasnila dr.Trstenjak Verica), Gospodarski vestnik, Ljubljana.
83. The Party Groups in the Riksdag, The Swedish Riksdag Factsheets No.12, March 2000.
84. The Swedish Riksdag Act (2001): (dostopno na: www.riksdag.se/english/work).
85. The Rules of Procedure (2001):(dostopno na: www.parliament.nl/int/rvoeng/docs)
86. The Office Organs of Parliament and the Library of Parliament, Standing Orders No.146/147, On The Standing Orders of the Parliament of the Republic of Hungary 1994 .
87. Vavpetič, Lado (1961,1963): Temeljni pojmi naše javne uprave. Ljubljana.
88. Virant, Gregor (1998): Pravna ureditev javne uprave. VUŠ, Ljubljana.
89. Virant, Gregor (2000): Dileme pri vzpostavljanju sisteme javnih uslužbencev, VIII.dnevi slovenske javne uprave, Portorož, september 2000.
90. Virant, Gregor (2001): Kovanje uradniške elite. Sobotna priloga Dela, 10.november 2001, Ljubljana, 4-6.
91. Virant, Gregor (2002): Zakonodajna reforma javne uprave. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi. Inštitut za javno upravo, 30.januar, Ljubljana, 92-94.
92. Virant, Gregor (2003): Stanje in strategija razvoja slovenske javne uprave. X.dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 413-423.
93. Zajc, Drago (ur.) (1993): Slovenski parlament v procesu politične modernizacije. (Projekt transformacija slovenskega parlamenta in organizacija procesov odločanja v okviru širših procesov politične modernizacije in osamosvajanja Slovenije). FDV, Ljubljana.
94. Zajc, Drago (2000): Parlamentarno odločanje. Knjižna zbirka Profesija, FDV, Ljubljana.
95. Zajc, Drago (2001): Procesi institucionalizacije in modernizacije slovenskega parlamenta. Drugo polletno poročilo. Univerza v Ljubljani, FDV, Center za politološke raziskave.
96. Waldo, Dwight (1994): Public administration and Ethics, Contemporary Public Administration, McGraw-Hill Inc., New York.

97. Waldo, Dwight (1994): What is Public Administration? V: Rosenbloom, David, H. et al (ur.). Contemporary Public Administration. McGraw-Hill Inc., New York.
98. Weber, Max (1989): Protestantska etika in duh kapitalizma. ŠKUC, Ljubljana.
99. Weber, Max (1992): Politika kot poklic. Zbornik, Krt, Ljubljana.
100. Workers Safety and Protection in Parliaments. Comparative Surveys and Request for Information, ECPRD
(dostopno na: www.ecprd.org/Private/request.asp).
101. Zampini, Mauro (1997): Codes of Conduct for Parliamentary Staff. Report prepared at the Cairo Session (september 1997). Constitutional and parliamentary Information 175/98.
102. Zbornik Raziskovalnega sektorja Državnega zbora Republike Slovenije (2003): Knjižna zbirka Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, april 2004.
103. Žurga, Gordana (1997): Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi. Zbornik referatov, Politološki dnevi Portorož, 6.-7. junij, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 259-268.
104. Žurga, Gordana (2003): Potrebne kompetence za večjo učinkovitost v javni upravi. Zbornik konference »Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003« Ljubljana, Ministrstvo za notranje zadeve, 5-20.
105. Žurga, Gordana (2004): Slovenija na pragu novih priložnosti. Prispevek k projektu rastoča knjiga, januar 2004
(dostopno na: www.ds-rs.si/RastKnjiga/prispevki.htm).
106. »A New Space for Public Administrations and services of General Interest in an Enlarged Union«. European Institute of Public Administration, Luxembourg, 8 June 2005.

10.2 Drugi viri:

1. Ustava Republike Slovenije (Ur.list RS, 33/91, 42/97, 66/00).
2. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) (Ur.list RS, št.: 42/02, 46/07-odl. US U-I-45/07, up-249/06-22).
3. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-B1) (Ur.list RS, št.: 32/06 UPB).
4. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-G) (Ur. list RS, št.: 56/02, 110/06- UPB, 57/07).
5. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ) (Ur.list RS, št.: 109/06 - UPB).

6. Zakon o kolektivnem dodatnem pokojninskem zavarovanju za javne uslužbence (ZKDPZJU) (Ur.list RS, št.: 126/03).
7. Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Ur. list RS, št.: 18/91-I, 51/92, 13/93, 34/93, 80/94 . . .
8. Kolektivna pogodba za oblikovanje pokojninskega načrta za javne uslužbence (Ur.list RS, št.: 11/04, 34/04-pop., 65/07).
9. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Ur.list RS, št.: 8/01).
10. Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ-1) (Ur. list RS, št.:35/02,60/04,64/07).
11. Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora RS (ONODMN) (Ur.list RS, št.: 50/04) in ostali notranji akti DZ RS.
12. Zakon sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU-1) (Ur. list RS, št.:34/04).
13. Zakon o poslancih (ZOP)(Ur. list RS, št.:24/05, 112/05 - UPB).
14. Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 2004 (Ur. list RS, št.: 34/04).
15. Deklaracija o stališčih za začetek delovanja Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v letu 20045 (Ur. list RS, št.: 3/05).

10.3 Internet viri:

www.gov.si

www.dz-rs.si

www.mju.si

www.ius.info/Baze/reg

www.gov.si/index

www.sviz-sl.si

www.kapitalska-druzba.si

ECPRD - European Centre for Parliamentary Research and Documentation
(dostopno na: www.ecprd.org)

United Kingdom Parliament, Information about the House of Commons and Members of Parliament, Factsheets (dostopno na: www.parliament.uk)

Parliamentary Administration, na: www.parliament.at/pd/deop/e-k

Chancellery of the Sejm, na: www.sejm.gov.pl/english.html

Standing Orders of the Folketing, na: www.folketing.dk

Office of Chamber of Deputies, Parliamentary library of the Czech parliament, na:
www.psp.cz/cgi-bin/eng/kps

www.parlamento.pt/vii/plenario

www.eduskunta.fi/efakta/vk/suv/suv.htm

www.assemble-nationale.f