

UNIVERZA V LUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Darja Adamič

**Dejavniki sodelovanja Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora Republike
Slovenije v obdobju 2014–2016**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Darja Adamič

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

**Dejavniki sodelovanja Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora Republike
Slovenije v obdobju 2014–2016**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

Dejavniki sodelovanja Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora Republike Slovenije v obdobju 2014–2016

V Sloveniji se je konec 80. let prejšnjega stoletja začel pospešen proces vsesplošne demokratizacije z odpiranjem možnosti za demokratični politični proces in z njim uveljavljanje politične participacije in kompetitivnosti. Prvi pogoj za utrditev demokracije je vzpostavitev institucionalnega okvira in z njim ustreznih politično-predstavnih institucij. Republika Slovenija je skladno z ustavo demokratična republika s prevlado predstavniške demokracije. V sistemu parlamentarne demokracije je parlament nosilec najpomembnejše, zakonodajne oblasti, medtem ko vlada predstavlja samostojno, izvršno vejo oblasti. Državni zbor je najvišji predstavniški organ v Republiki Sloveniji in opravlja zakonodajno funkcijo oblasti, v okviru katere poslanci sprejemajo najpomembnejše pravne akte države, vlada pa kot organ izvršilne oblasti predstavlja najvišji organ državne uprave. Sodelovanje med vlado in državnim zborom je intenzivno in raznovrstno, saj je za parlamentarni sistem značilno, da sta parlament in vlada pri opravljanju svojih funkcij med seboj tesno povezana. Njuna medsebojna razmerja in način sodelovanja določajo Ustava Republike Slovenije, Zakon o Vladi Republike Slovenije, Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije in Poslovnik Vlade Republike Slovenije. Pomembno vlogo pri sodelovanju vlade in državnega zbora imajo tudi strokovne službe vlade in državnega zbora. V obdobju 2014–2016 na njuno sodelovanje vplivajo zunanji dejavniki, kot sta gospodarska in migrantska kriza, in notranji dejavniki, kot so novi politični obrazi v državnem zboru in vladi. Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018 v programskem delu predstavlja normativni okvir za pripravo smotno oblikovanih normativnih delovnih programov vlade s predpisi iz pristojnosti državnega zbora. Z namenom odprave posledic gospodarske krize aktualna vlada že od prevzema funkcije v septembru 2014 v skladu z zavezami iz koalicijskega sporazuma predlaga in izvaja ukrepe in politike, katerih cilj je doseganje dolgoročno vzdržne gospodarske rasti. Od septembra 2015, ko je Slovenijo zajela migrantska kriza, pa so bili na predlog vlade v kratkem času sprejeti nujni ukrepi z namenom njenega obvladovanja in reševanja. Na učinkovitost sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016 vplivajo tudi novi politični obrazi, tako med člani vlade kot tudi med poslanci v državnem zboru, ki zaradi svoje neizkušenosti pri delovanju v političnem prostoru otežujejo in podaljšujejo procese odločanja in kakovost politik.

Ključne besede: parlamentarna demokracija, vlada, državni zbor, dejavniki sodelovanja

Factors of cooperation between the Government of the Republic of Slovenia and the National Assembly of the Republic of Slovenia in the period of 2014–2016

At the end of the 1980s Slovenia began with an accelerated process of overall democratization paving the way for a democratic political process and with it the exercise of political participation and of competitiveness. The first condition for the consolidation of democracy is the establishment of an institutional framework with appropriate political and representative institutions. The Republic of Slovenia, in conformity with the Constitution, is a democratic republic with a dominant representative democracy. In the system of parliamentary democracy a parliament represents the most important institution, the legislative power, while a government presents the autonomous, executive branch of government. The National Assembly is the highest representative body of the Republic of Slovenia, exercising legislative power, under which its members pass the most important legal acts of the state, while the Government as the executive body is the highest body of state administration. Cooperation between the Government and the National Assembly is intense and varied, as the parliamentary system is characterized by the fact that a parliament and a government are closely linked in carrying out their functions. Their mutual relations and cooperation mode is determined by the Constitution of the Republic of Slovenia, the Government of the Republic of Slovenia Act, the Rules of Procedure of the National Assembly of the Republic of Slovenia and the Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia. An important role in the cooperation of the Government and the National Assembly is played by the expert services of the Government and the National Assembly. In the period 2014-2016 their cooperation was influenced by external factors, such as economic and migrant crisis, as well as internal factors, such as the new members of the National Assembly and the Government. The programming part of the coalition agreement on participation in the Government of the Republic of Slovenia for the term 2014-2018 presents a normative framework for the preparation of expedient normative work programs of the Government including regulations which fall under the jurisdiction of the National Assembly. In order to eliminate the consequences of the economic crisis, the current government since taking office in September 2014, in accordance with the commitments set out in the coalition agreement, proposed and implemented measures and policies aimed at achieving long-term sustainable economic growth. Since September 2015, when Slovenia was overwhelmed by migrant crisis, the government proposed urgent measures which were passed within a short time, for the purpose of its management and resolution. The effectiveness of cooperation between the Government and the National Assembly in the 2014-2016 period was also affected by new members of both the Government and the National Assembly, who due to their political inexperience complicated and prolonged the decision-making processes and quality policies.

Keywords: parliamentary democracy, government, National Assembly, factors of cooperation

KAZALO

1	UVOD	9
1.1	Opredelitev teme magistrske naloge.....	9
1.2	Namen in cilji	11
1.3	Hipoteze.....	11
1.4	Metodološki okvir.....	12
1.5	Predvidena struktura dela	14
2	DRŽAVNA UREDITEV V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	14
2.1	Politična modernizacija in demokratizacija.....	15
2.2	Parlamentarna demokracija	18
2.3	Ustava Republike Slovenije.....	23
2.3.1	Posebnosti Ustave Republike Slovenije.....	25
2.4	Državni zbor Republike Slovenije.....	26
2.4.1	Konstituiranje Državnega zbora Republike Slovenije	27
2.4.2	Pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije.....	28
2.4.3	Organizacija in delovanje Državnega zbora Republike Slovenije	29
2.4.4	Razmerja Državnega zbora Republike Slovenije do Državnega sveta Republike Slovenije.....	33
2.4.5	Razmerja Državnega zbora Republike Slovenije do Vlade Republike Slovenije.. ..	34
2.5	Državni svet Republike Slovenije	34
2.6	Vlada Republike Slovenije	36
2.6.1	Pristojnosti Vlade Republike Slovenije.....	37
2.6.2	Organizacija in način dela Vlade Republike Slovenije.....	38
2.6.3	Razmerja Vlade Republike Slovenije do Državnega zbora Republike Slovenije.. ..	40

2.6.4	Razmerja Vlade Republike Slovenije do Državnega sveta Republike Slovenije ..	41
3	PRAVNI AKTI, KI DOLOČAJO NAČIN SODELOVANJA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE IN DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE, IN POMEN STROKOVNIH SLUŽB VLADE IN DRŽAVNEGA ZBORA	42
3.1	Zakon o Vladi Republike Slovenije.....	42
3.2	Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije	44
3.3	Poslovník Vlade Republike Slovenije	47
3.4	Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije	49
3.5	Strokovne službe Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora Republike Slovenije.....	63
4	DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA SODELOVANJE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE IN DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE V OBDOBJU 2014–2016.....	67
4.1	Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018.....	68
4.2	Normativni delovni program vlade za leto 2015	81
4.3	Zunanji dejavniki, ki vplivajo na sodelovanje Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora Republike Slovenije v obdobju 2014–2016.....	92
4.3.1	Gospodarska kriza	92
4.3.2	Migrantska kriza.....	100
4.4	Notranji dejavniki, ki vplivajo na sodelovanje Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora Republike Slovenije v obdobju 2014–2016.....	107
4.4.1	Novi politični obrazi v Državnem zboru Republike Slovenije	107
4.4.2	Novi politični obrazi v Vladi Republike Slovenije	112
5	PREVERITEV HIPOTEZ.....	117
5.1	Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018 je normativni okvir oziroma temeljni dokument za pripravo smotrno oblikovanih letnih normativnih delovnih programov vlade.....	118

5.2	Zunanji dejavniki, kot sta gospodarska in migrantska kriza, vplivajo na način sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016.....	125
5.3	Notranji dejavniki, kot so nove politične stranke in novi politični obrazi, tako med člani vlade kot tudi med poslanci v državnem zboru, vplivajo na učinkovitost sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016.....	130
6.	PREDLOGI ZA BOLJŠE SODELOVANJE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE IN DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE V DANIH OKOLIŠČINAH.....	135
7	SKLEP.....	138
8	LITERATURA.....	141

SEZNAM KRATIC

BDP	Bruto družbeni proizvod
DeSUS	Demokratska stranka upokojencev Slovenije
DUTB	Družba za upravljanje terjatev bank
EU	Evropska unija
EK	Evropska komisija
EMU	Evropska monetarna unija
NSi	Nova Slovenija – krščanski demokrati
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj
PoDZ-1	Poslovník državnega zbora
PoDS-1	Poslovník državnega sveta
ReNDej	Resolucija o normativni dejavnosti
SD	Socialni demokrati
SDH	Slovenski državni holding
SDS	Slovenska demokratska stranka
SMC	Stranka modernega centra
SVZ	Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
ZaAB	Zavezništvo Alenke Bratušek
ZDU-1	Zakon o državni upravi
ZDSve	Zakon o državnem svetu
ZL	Združena levica
ZSDZVZEU	Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije
ZVDZ	Zakon o volitvah v državni zbor
ZVRS	Zakon o Vladi Republike Slovenije

1 UVOD

1.1 Opredelitev teme magistrske naloge

»Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) sta v parlamentarnem sistemu državne oblasti, kakršnega uveljavlja Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava), relativno neodvisna nosilca različnih vej oblasti, pri čemer je vlada odgovorna državnemu zboru.« (Državni zbor 2016a)

Način oblikovanja vlade določajo ustava, Zakon o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS), s proceduralnega vidika pa tudi Poslovník državnega zbora (v nadaljevanju: PoDZ-1).

Kot določa ustava, predsednika vlade voli državni zbor, in sicer na predlog predsednika republike. Predsednik vlade je izvoljen z večino glasov vseh poslancev, s tajnim glasovanjem. Vlada je oblikovana, ko je izvoljen predsednik vlade in imenovani ministri, vsi skupaj pa nastopijo funkcijo, ko prisežejo pred državnim zborom (Grad 2000, 297).

Državni zbor lahko delovanje vlade usmerja predvsem prek sprejemanja zakonodaje, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih političnih usmeritev.

Glavna naloga državnega zbora je, da oblikuje vlado, jo nadzoruje in po potrebi sankcionira njeno delo prek različnih pravnih in političnih mehanizmov, kot so na primer: poslanska vprašanja, interpelacija ali nezaupnica vladi. Hkrati pa lahko tudi vlada sama državnemu zboru postavi vprašanje zaupnice, s čimer preizkusi stopnjo zaupanja, ki ga uživa med poslanci.

Vlada ima kot nosilec izvršne oblasti poleg ostalih pristojnosti in nalog tudi pomembno predlagateljsko vlogo. Državnemu zboru predlaga v sprejetje zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države (Grad 2000, 316).

Vlada nima zakonodajne pristojnosti, torej ne more sprejemati aktov z zakonsko močjo, zato lahko z uredbami le podrobneje ureja in razčlenjuje z zakonom ali drugim aktom državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in kriteriji zakona (Državni zbor 2016b).

Vlada uresničuje svoja razmerja do državnega zbora v skladu z ustavo, ZVRS ter Zakonom o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (v nadaljevanju: ZSDZVZEU), na način, kot ga določata PoDZ-1 in Poslovník vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Poslovník vlade) (Poslovník vlade).

Sodelovanje med vlado in državnim zborom v parlamentarnem sistemu je intenzivno in raznovrstno, saj sta pri opravljanju njunih funkcij med seboj tesno povezana. Predvsem vlada velik del svojega delovanja uresničuje prav prek državnega zbora, ko mu v sprejem predlaga najpomembnejše odločitve (Grad 2000, 315).

V parlamentarnem sistemu organizacije državne oblasti je prav razmerje med parlamentom in vlado ključno, saj sta med seboj povezana. Vlada ne more obstajati brez parlamenta in nasprotno. V slovenskem parlamentarnem sistemu je razmerje med parlamentom in vlado bolj zapleteno, ker je vpliv parlamenta na oblikovanje vlade večji in pomembnejši, kot je značilno za klasični parlamentarni sistem, kar zahteva natančnejšo ustavno ureditev ter ustrezno razčlenitev v zakonu in poslovníku državnega zbora (Grad 2013, 109 in 111).

V obdobju 2014–2016, ko na delovanje vlade ter na sodelovanje vlade in državnega zbora vplivajo različni zunanji dejavniki, kot sta gospodarska in migrantska kriza, aktualna vlada predlaga, sprejema in izvaja predvsem ukrepe in politike, katerih cilj je doseganje dolgoročno vzdržne gospodarske rasti ter omilitev migrantske krize.

Vlada, kljub sledenju programskemu delu Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018 in skladno s tem pripravi in realizaciji Normativnega delovnega programa vlade za posamezno leto, predlaga državnemu zboru v obravnavo in sprejem tudi druge, ne vnaprej v Normativnem programu dela vlade načrtovane zakonodajne predloge in ostale predloge aktov, ki jih terjajo aktualne razmere v državi.

Eden od pomembnih notranjih dejavnikov, ki prav tako vpliva na sodelovanje vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016, so tudi novi politični obrazi v vladi in državnem zboru, ki so se v slovenskem političnem prostoru pojavili po predčasni državnozborskih volitvah v juliju 2014. Ti so pri svojem delu v vladi oziroma državnem zboru manj oziroma neizkušeni, kar jim otežuje zmožnost hitrega zavzemanja stališč in oblikovanja alternativnih predlogov.

1.2 Namen in cilji

Namen dela je predstaviti način sodelovanja vlade in državnega zbora v Republiki Sloveniji v obdobju 2014–2016 in ugotoviti, ali in kako gospodarska in migrantska kriza kot zunanja dejavnika ter novi obrazi v slovenskem političnem prostoru kot notranji dejavnik vplivajo na način njunega sodelovanja v obdobju 2014–2016. Hkrati je namen prikazati, v kolikšni meri je Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018 normativni okvir oziroma temeljni dokument za pripravo smotrno oblikovanih letnih normativnih delovnih programov vlade s predpisi iz pristojnosti državnega zbora.

Kot navaja Ragin, je eden od pglavitnih ciljev družboslovnega raziskovanja prepoznavanje splošnih vzorcev in povezav (Ragin 2007, 49).

Osnovni cilj dela je torej ugotoviti, ali in v kolikšni meri nekateri notranji in zunanji dejavniki vplivajo na sodelovanje vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016 ter predlagati morebitne načine za izboljšanje njunega sodelovanja v danih okoliščinah.

1.3 Hipoteze

Hipotezo lahko razumemo kot učeno domnevo, ki temelji na raziskovalčevem poznavanju pojava, ki ga proučuje, in na njegovem razumevanju relevantnih idej ali družbenih teorij. Pogosto so formulirane kot predpostavke o pričakovanih zvezah med dvema ali več spremenljivkami v okviru določene kategorije primerov. Hipoteza je izvedena iz teorije in znanja o predmetu raziskovanja (Ragin 2007, 29 in 30).

Kot hipotetični okvir dela so glede na predmet in cilj proučevanja postavljene naslednje hipoteze:

H1: *Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018 je normativni okvir oziroma temeljni dokument za pripravo smotrno oblikovanih letnih normativnih delovnih programov vlade.*

H2: *Zunanji dejavniki, kot sta gospodarska in migrantska kriza, vplivajo na način sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016.*

H3: *Notranji dejavniki, kot so nove politične stranke in novi politični obrazi, tako med člani vlade kot tudi med poslanci v državnem zboru, vplivajo na učinkovitost sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016.*

S prikazom in analizo:

- skladnosti predpisov iz pristojnosti državnega zbora v Normativnem delovnem programu vlade za leto 2015 s predlogi ukrepov v programskem delu Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018,
- aktov z ukrepi za reševanje gospodarske in migrantske krize, ki jih je vlada v obdobju 2014–2016 predložila državnemu zboru po nujnem postopku in številu izrednih sej državnega zbora ter
- novih političnih strank in političnih obrazov tako med poslanci v državnem zboru kot tudi med člani vlade

bom poskušala potrditi, ali in v kolikšni meri domnevni dejavniki v obdobju 2014–2016 vplivajo na sodelovanje vlade in državnega zbora ter predlagala možne izboljšave.

1.4 Metodološki okvir

Pri pripravi dela bom v teoretičnem delu za opis dejstev in pojmov, kot so: politična modernizacija in demokratizacija, parlamentarna demokracija, državna ureditev, državni zbor, vlada, gospodarska in migrantska kriza, nove politične stranke, novi politični obrazi, ter za opis procesov, kot sta: sodelovanje vlade in državnega zbora, zakonodajni postopek, uporabila deskriptivno metodo. Zato bom proučila primarne in sekundarne vire ter domačo in tujo strokovno literaturo.

Z analizo primarnih in pravnih virov, kot so ustava, zakoni, poslovniki, koalicijski sporazum, normativni program dela vlade in drugi vladni dokumenti, bom poskušala prikazati vpliv teh predpisov in dokumentov na način sodelovanja vlade in državnega zbora.

V empiričnem delu bom z analizo sekundarnih virov ter domače in tuje strokovne literature, kot so: poročila o izvajanju normativnega programa dela vlade, poročila o delu državnega zbora, mediji, strokovna literatura in s študijami primerov poskušala prikazati dejavnike sodelovanja vlade in državnega zbora v danih okoliščinah.

Hkrati bom v posameznih delih vključila tudi lastno znanje, svoje delovne izkušnje in ugotovitve, zato bom v teh delih uporabila metodo indukcije.

Kot navaja Ragin (2007, 30), proces uporabe izkustvenega gradiva za oblikovanje ali preoblikovanje splošnih idej imenujemo indukcija. Podatki, ki so relevantni za hipotezo, so potem zbrani ali urejeni in ocenjena je točnost hipoteze. Novo znanje, ki nastane na ta način, se lahko uporabi v procesu indukcije za širjenje, izboljšanje ali preoblikovanje veljavnih idej.

Z metodo primerjanja bom v empiričnem delu naloge poskušala preveriti ali ovreči postavljene hipoteze in prikazati, v kolikšni meri vlada v danih okoliščinah sledi zavezam aktualnega koalicijskega sporazuma in kako uspešna je pri realizaciji Normativnega delovnega programa Vlade za leto 2015. Prikazani bodo tisti predlogi aktov, ki jih je vlada skladno z zavezami v koalicijskem sporazumu vključila v Normativni program dela Vlade za leto 2015 in nato predložila v obravnavo in sprejem državnemu zboru ter predlogi aktov, ki so pripravljene z namenom čim hitrejšega sprejema ukrepov in politik, katerih cilj je doseganje dolgoročno vzdržne gospodarske rasti in reševanje migrantske krize.

S študijami posameznih primerov bom poskušala prikazati, ali in kako novi politični obrazi vplivajo na učinkovitost sodelovanja vlade in državnega zbora.

Po Raginu (2007, 124–125) je primerjalni pristop zaradi svojih različnih značilnosti, kot so: uporaba prilagodljivih okvirov, izrecna usmerjenost k vzrokom za raznolikosti ter poudarek na sistematični analizi podobnosti in razlik v prizadevanju za določanjem vzorcev raznolikosti, dobra strategija za razvijanje teorije. Pri primerjalnem raziskovanju je osnovni poudarek na vzročnosti, torej določitvi vzrokov družbenih pojavov.

Delo bo temeljilo na akademski oziroma deskriptivni policy¹ analizi, ki je usmerjena v predmet raziskovanja, ki je znanstveno relevanten, s ciljem širiti spoznanja o vzročnih zvezah, in poteka praviloma daljše obdobje (Fink-Hafner in Lajh 2002, 20). Z analizo sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016 nameravam prikazati vpliv zunanjih in notranjih dejavnikov na način njunega sodelovanja.

¹ Policy je po Hogwoodu in Gunnu (1984) pojmovana kot področje dejavnosti, kot odločitev ali neodločitev, kot načrtovanje akcije, vladno delovanje, kot učinki vladne dejavnosti, kot ena ali kot serija odločitev, kot delovanje vlade v ožjem pomenu besede, kot odločitev parlamenta ali kot delovanje javne uprave ipd. Policy analiza je opredeljena kot uporabna družbena disciplina, ki v okoliščinah argumentacije in javne razprave uporablja multiple raziskovalne metode za ustvarjanje, kritično ocenjevanje in sporočanje policy-relevantnega znanja (Dunn v Fink-Hafner in Lajh 2002, 12).

V zaključnem delu naloge bom ob morebitni potrditvi hipotez uporabila tudi uporabno oziroma aplikativno policy analizo s predlogi za boljše sodelovanje vlade in državnega zbora v danih okoliščinah. Cilj uporabne policy analize je namreč oblikovati spoznanja o relativno ožjem problemu, o vprašanjih, ki so predvsem neposredno uporabna v procesih političnega odločanja (Fink-Hafner in Lajh 2002, 20).

1.5 Predvidena struktura dela

V začetnem delu naloge bom v poglavju o državni ureditvi v Republiki Sloveniji predstavila parlamentarni sistem državne oblasti ter razmerja vlade do državnega zbora in državnega sveta ter obratno.

Sledila bo predstavitev pristojnosti vlade in državnega zbora z analizo določb aktov, na podlagi katerih sodelujeta vlada in državni zbor. Prav tako bodo predstavljene strokovne službe vlade in državnega zbora in njihov pomen pri njunem sodelovanju.

Nadaljevala bom z analizo aktualnega koalicijskega sporazuma in prikazom predpisov iz pristojnosti državnega zbora, ki jih je vlada uvrstila v svoj normativni program dela za leto 2015.

S prikazom in opisom aktualnih zunanjih in notranjih dejavnikov, ki bi lahko vplivali na sodelovanje vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016, želim v sklepnem poglavju prikazati: vpliv Koalicijskega sporazuma o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018, vpliv zunanjih dejavnikov, kot sta gospodarska in migrantska kriza, in vpliv notranjih dejavnikov, kot so nove politične stranke in s tem novi politični obrazi v državnem zboru in vladi, na način oziroma učinkovitost sodelovanja vlade in državnega zbora.

V zaključnem delu bodo predstavljeni predlogi za izboljšanje sodelovanja vlade in državnega zbora v danih okoliščinah.

2 DRŽAVNA UREDITEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

»Državna ureditev je skupek predpisov, ki urejajo organizacijo državne oblasti, položaj in pristojnosti temeljnih državnih organov, načela za njihovo delovanje ter njihova medsebojna razmerja in sodijo med najpomembnejše pravne norme v državi. S temi predpisi se

vzpostavlja tudi razmerje med državljanom in državno oblastjo. Državna ureditev je tudi eden najpomembnejših delov ustave v formalnem pomenu.« (Grad in drugi 1999, 83)

Slovenija je demokratična republika s parlamentarnim sistemom, kjer ima najpomembnejšo vlogo parlament kot nosilec zakonodajne veje oblasti. Slovenski parlament sestavljata Državni zbor in Državni svet. Ključnega pomena v parlamentarnem sistemu je delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Parlamentarizem je neločljivo povezan s pravno državo in z načeli javnega razpravljanja, v katerem pravno prevlada moč oblasti. Delovanje parlamentarnega sistema temelji tudi na svobodi političnega združevanja, ki je osnova za delovanje političnih strank, katerih konkurenca omogoča tekmovalne volitve. Na splošnih, večstrankarskih in svobodnih volitvah se potrjuje suverenost ljudstva (Državni zbor 2016c).

Glede na to, da delo predstavlja sodelovanje zakonodajne in izvršilne oblasti, se bom v tem poglavju osredotočila na predstavitev in pristojnosti slednjih, hkrati pa predstavila pojem in proces nastanka parlamentarne demokracije.

2.1 **Politična modernizacija in demokratizacija**

»V Sloveniji in na širšem območju Srednje Evrope se je konec 80. let prejšnjega stoletja začel pospešen proces vsesplošne demokratizacije in modernizacije družb, ki so zaradi ideološko oblikovanih gospodarskih sistemov zaostale v razvoju.« (Huntington 1991, 50) Posebnost politične modernizacije v srednji in vzhodni Evropi je bilo predvsem odpiranje možnosti za demokratični politični proces in z njim uveljavljanje politične participacije in kompetitivnosti (Huntington 1991, 580).

Zajc (2004, 79–80) politično modernizacijo predstavi kot najpomembnejši del družbene modernizacije, ki zajema spremembe na vseh področjih človekovega življenja in delovanja. Pravi, da je posebnost politične modernizacije odprava ideoloških kriterijev oziroma ideoloških meril, ki temeljijo na razrednih, verskih, posebnih skupinskih ali drugačnih interesih, vrednotah ali celo »znanstvenih« dognanjih, ki vsiljujejo določen pogled na svet in zahtevajo podrejanje posameznikov določeni oblasti v imenu višjih ciljev.

Po Huntingtonu (2006, 34) politična modernizacija predpostavlja:

- *racionalizacijo oblasti*, ki pomeni odpravo različnih avtoritet in njihovo zamenjavo z legitimno nacionalno oblastjo;

- *utrditev suverenosti nacionalne države* nasproti zunanjim vplivom in njene notranje regionalne in lokalne oblasti;
- *jasno diferenciacijo oblasti* na zakonodajno, sodno in izvršno ter določitev razmerij med njimi;
- *razvoj in osamosvojitve posebnih strokovnih območij*, kot so pravno, gospodarsko, vojaško in upravno, od političnega;
- *samostojnost sredstev obveščanja*, kar omogoča nastanek kritičnega javnega mnenja;
- *večjo politično participacijo državljanov* pri uveljavljanju njihovih interesov in odločanju o skupnih zadevah, kar zmanjšuje državni nadzor ali nadzor neformalnih ideoloških in drugih centrov moči nad njimi. Prav v tem smislu je politična modernizacija bistveni pogoj za uveljavitev modernega parlamentarizma.

Politična modernizacija je nujno vključevala tudi oblikovanje novih samostojnih držav in prav osamosvajanje posameznih narodov je pospešilo njihov prehod v demokratičen sistem (Zajc 2001, 9).

Kot navaja Agh (1998, 80), aktiviranje manjših, tako imenovanih »zamudniških« narodov ni le sestavni del splošne demokratizacije, ampak se vključuje v idejo o »novi politiki« in postmaterialističnih vrednotah, ki vključuje tudi etnične in druge skupine, ki si prizadevajo za priznanje svojih legitimnih interesov, širijo možnosti konsenzualne demokracije in racionalnega razreševanja konfliktov.

Politično modernizacijo Brezovšek (2008, 26–27) opredeljuje kot racionalizacijo oblasti, ki se odraža v legitimni nacionalni oblasti kot utrditev suverenosti nacionalne države nasproti zunanjim vplivom in glede regionalne in lokalne oblasti ter delitev oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno oblast in določitev razmerij med njimi z razvojem in osamosvojitvijo posebnih strokovnih področij.

Politična modernizacija pomeni tudi prehod od politično monističnih,² totalitarnih³ in avtoritarnih⁴ političnih sistemov k demokratičnim parlamentarnim sistemom, ki ustrezajo modernim demokratičnim merilom (Zajc 2004, 80).

² Gre za politični sistem, ki ga vodi in upravlja ena oseba.

³ Predstavlja enopartijski politični sistem.

⁴ Oblika vladavine, ki ima moč, da vlada brez odobritve ljudstva.

Pitamic (2009, 188) koncept politične modernizacije opredeli kot povezanost s pridobivanjem politične samostojnosti. Pravica do osvoboditve in samostojnega razvoja izvira iz pravice do upora proti tuji ali nepravični oblasti, kar pomeni, da lahko ljudstvo za zaščito svojih pravic postavi svojo vlado.

Različni avtorji ugotavljajo, da so bili vzroki za politično modernizacijo v državah srednje in vzhodne Evrope, kamor sodi tudi Slovenija, precej podobni:

- kriza legitimnosti, kjer se je demokratična alternativa za legitimiranje oblasti v nasprotju z utemeljevanjem legitimnosti na izrazito ideoloških predpostavkah v gospodarsko in družbeno manj razvitih državah izkazala za privlačnejšo od oblasti brez nadzora, omejitev in odgovornosti volivcev (Linz in Stepan 1996, 17);
- sistematično omejevanje človekovih pravic, kjer so totalitarni in avtoritarni sistemi nasprotovali ustavni ureditvi, ki temelji na posamezniku oziroma upošteva njegove »naravne« in neodtujljive politične in druge pravice, ki mu pripadajo kot človeku in državljanu (Bavcon 1995, 137);
- splošna neučinkovitost socialističnih sistemov, ki se je navznoter kazala predvsem v nesposobnosti uresničiti materialna pričakovanja družbe ter obvladati gospodarske težave, kar je bil vzrok za krizo celotnega sistema in zaostajanje za demokratično urejenimi in politično kompetitivnimi družbami (Zajc 2004, 85);
- visoki stroški represije, ker nedemokratični sistemi običajno raztrgajo vse mreže družbenosti in lojalnosti, razen do oblasti, ki jo načrtno oblikujejo in privzgapajo. V razmerah negotovosti in represije nastaja »subkultura strahu«, ki slabi sposobnost ljudi za samostojno načrtovanje in delovanje, niti ni več pravil in institucij, ki bi zagotavljale uspeh kolektivne akcije (Dahl v Brezovšek in drugi 2008, 27).

Brezovšek (2008, 27) navaja, da je bil ključni razlog za politično modernizacijo in demokratizacijo srednje- in vzhodnoevropskih držav dejstvo, da je tedanja komunistična oblast omejevala družbeni razvoj.

Demokratizacijo predstavi kot del obsežnega sklopa procesov družbene modernizacije, pri čemer gre za velike spremembe na vseh treh ključnih ravneh politike: institucionalni, akcijski in kulturno-vrednostni. Osrednji pomen demokratizaciji daje vzpostavitev vloge posameznika kot avtonomnega in odgovornega subjekta, sposobnega igrati aktivno vlogo v javnem življenju.

Pri demokratizaciji gre za dolgotrajen proces v več fazah. Kot pravi Tomšič (2002, 19), lahko v splošnem govorimo o treh fazah demokratizacije: demokratični prehod, demokratična konsolidacija in demokratična stabilizacija.

»Pojem demokratični prehod označuje proces odprave totalitarističnega režima, vzpostavitve ustavne ureditve, oblikovanje proceduralnih pravil političnega tekmovanja in razpustitve totalitarnih organizacij ter odpravo zakonov, ki so neskladni z demokratično republiko.« (Tomšič 2002, 130)

Prvi pogoj za utrditev demokracije je vzpostavitev ustreznega institucionalnega okvira. Tomšič (2002, 131) pravi, da je proces politične konsolidacije končan takrat, ko ostane demokracija edini sprejemljiv princip političnega delovanja in vsi relevantni akterji vidijo svojo politično eksistenco v okviru obstoječih demokratičnih institucij. Vendar pa, kot meni Zajc (2000a, 25), utrjena demokracija ni vedno tudi učinkovita pri reševanju temeljnih problemov, zato potrebuje učinkovit državni aparat, ki temelji na racionalni organizaciji in je zavezan demokratičnim pravilom.

»Ustave so, kar zadeva oblikovanje političnih institucij v političnih demokracijah, bistveni institucionalni okvir za delovanje demokracije. Kot izhodišče za vzpostavitev stabilne demokracije se predpostavlja oblikovanje ustreznega institucionalnega okvira, torej tistih političnih institucij, brez katerih demokratično življenje ni mogoče.« (Brezovšek in drugi 2008, 48)

Slovenija je na že prehodu v demokracijo konec 80. let razvila ključne družbene in politično-predstavniške institucije. Prva, pluralistično sestavljena slovenska skupščina, izvoljena na prvih demokratičnih volitvah v aprilu 1990 je pomenila velik korak v smeri politične modernizacije. Zavedala se je že potrebe po izboljšanju svojega dela, potem ko je bila leta 1991 preoblikovana v parlament samostojne države oziroma državni zbor in je morala na povsem nov način organizirati svoje delo ter doseči ustrezno notranjo institucionaliziranost. Vzpostaviti je morala nove, moderne oblike dela ter posodobiti pravila delovanja, predvsem zakonodajni postopek (Zajc 2001, 60).

2.2 Parlamentarna demokracija

Zajc (2004, 11) parlamentarizem pojmuje kot obliko moderne demokratične vladavine, v kateri se skupni interes oblikuje na osnovi posameznih in posebnih interesov in temelji na

političnem predstavništvu oziroma parlamentu, kjer izvoljeni predstavniki predstavljajo ljudstvo, ki je osnovni nosilec suverenosti.

Kot oblika demokratične, predstavniške demokracije se je postopoma uveljavil v drugi polovici 19. in na začetku 20. stoletja v razvitejših državah, kjer se je prej uveljavilo spoštovanje posameznika v obliki človekovih pravic (Zajc 2004, 40).

O modernem slovenskem parlamentarizmu pa, kot pravi Zajc (2000b, 93), lahko govorimo v okviru širših procesov politične modernizacije, demokratizacije in parlamentarizacije v Srednji Evropi konec 80. in v začetku 90. let, ko je prišlo do splošne krize socialističnih sistemov in procesov globalizacije. Razpad socialističnih sistemov je bil prav posledica pomanjkanja osnovnih značilnosti demokracije, kar kaže na to, da je razvoj parlamentarizma odvisen od stanja demokracije.

Zajc (2004, 21–24) parlamentarizem opredeli tudi kot institucionaliziran sistem pravil in odgovornosti, ki določa:

- *načine vključevanja ljudi v procese odločanja*, kot so pravila političnega združevanja, ustanavljanja političnih strank, oblikovanja političnih programov in političnega tekmovanja ter volilna pravila;
- *načine oblikovanja institucij*, kot so predstavniški organi in njihovo razmerje do drugih institucij, kar je odvisno od pojmovanja predstavništva, družbenih vrednot in tradicij;
- *posebne postopke za razreševanje družbenih nasprotij oziroma sprejemanje zavezujočih odločitev*, kot so institucionalna pravila, ki določajo postopke odločanja in zagotavljajo potrebno integracijo političnih sistemov ter s tem predvidljivost in stabilnost njihovega delovanja;
- *posebna pravila nadzora institucij*, kot je temeljni nadzor nad predstavniškim telesom in nad vlado, zagotavljajo volitve, s katerimi imajo državljani možnost zamenjave na listah strank izvoljenih predstavnikov ali samostojnih poslancev, nadzor nad vlado pa opravlja parlament sam, z uporabo različnih instrumentov, kot so poslanska vprašanja, interpelacija, zaupnica ali nezaupnica;
- *posebna pravila odločanja z večinskim načelom*, ki je podlaga za konstituiranje družb in odločitev večine velja za odločitev vseh (Locke v Zajc 2004, 23), kar je potrebno za racionalizacijo političnega in gospodarskega sistema ter zanesljivost pravnega reda.

Grad (1999, 28) parlamentarizem predstavi kot sistem predstavniške vladavine, v katerem se suverenost prenaša na parlament z volitvami na podlagi splošne, enake, neposredne in svobodne volilne pravice državljanov.

Kot pravi Pitamic (2009, 96), ideja predstavništva pomeni v najširšem smislu upoštevanje interesov tistih, ki pri odločanju niso neposredno udeleženi.

Pitkin (2011, 210) predstavniško telo oziroma parlament predstavi kot izraz suverenosti ljudstva, na katerega volivci z volitvami prenesejo izvajanje suverene oblasti.

Parlamentarizem širše definira Ogris (1926, 214) s predpostavko sodobnega transfera interesov iz civilne družbe v sfero države, kjer gre za sistem interesnega posredovanja, ki omogoča, da se vsi, tudi nasprotujoči se interesi, pojavijo v urejenem in preglednem parlamentarnem okolju, v katerem postanejo razmerja moči jasno določena. Tako se lahko nenadzorovan boj nosilcev interesov spremeni v pregledno merjenje moči.

Teorija in praksa parlamentarizma kažeta, da je tesno povezan z demokracijo in demokratičnim ideali, kot so enake pravice ter možnosti državljanov udeleževati se javnega življenja, ne glede na njihov osebni in družbeni položaj ali njihova politična, verska in moralna prepričanja (Zajc 2004, 11 in 18).

Pojem demokracija izhaja iz grških besed »demos«, ki pomeni ljudstvo, in »kratos«, ki pomeni vladati. Torej demokracija etimološko pomeni vlada ljudstva (Lane in Ersson 2003, 25). Demokracija je torej oblika vladavine, v kateri oblast izvira iz ljudstva.

Lane in Ersson (2003, 2) demokracijo definirata kot politični sistem, kjer moč ljudstva predstavlja pravni red države.

Della Porta (2003, 34 in 161–163) demokracijo predstavi kot »oblast iz ljudstva«, »oblast ljudstva« in »oblast za ljudstvo«: izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za ljudstvo. Moč vladajočih izvira iz ljudskega pooblastila.

Predstavništvo označuje kot oblast, ki je dana predstavnikom, da se istovetijo z narodom in odločajo v njegovem imenu. Poglavitna predstavniška institucija je parlament, ki je vedno prisoten v predstavniških demokracijah, njegova struktura in naloge pa se v času in prostoru spreminjajo.

Schumpeter (1962, 27) enostavno pojmuje demokracijo kot sistem, ki omogoča sprejemanje političnih odločitev, kjer posamezniki pridobivajo svojo moč odločanja v tekmovanju za svoje glasove.

Dahl (1971, 3) v svoji definiciji predstavi dve razsežnosti demokracije, in sicer v eni predstavlja sodelovanje državljanov ali njihovo vpletenost v družbeno življenje, v drugi pa tekmovanje in nasprotovanje. Omenja nesmiselnost udeležbe državljanov, v kolikor ne bi imeli možnosti nasprotovanja državnemu vodstvu, mu predlagati alternativne rešitve ali ga celo zamenjati in predstavi predpogoje, ki morajo biti zagotovljeni v vsaki družbi, v obliki ustavno zagotovljenih pravic. Govori o osmih institucionalnih zagotovilih, kot so:

- pravica do svobodnega izražanja,
- pravica do ustanavljanja in pridruževanja organizacijam s političnimi cilji,
- pravica voliti,
- pravica do postavljanja kandidatov na volitvah za mesta v predstavniškem telesu,
- pravica kandidatov tekmovati za podporo volivcev in biti voljen,
- pravica do svobodnega oblikovanja mnenj in alternativnih virov informacij,
- pravica do svobodnih, občasnih in poštenih volitev ter
- obstoj institucij, ki zagotavljajo odvisnost vladnih politik od glasov volivcev.

Prav vsako od teh zagotovil mora biti zagotovljeno vsakemu državljanu. V svoji zamisli o poliarhični demokraciji – demokraciji za čim večje število ljudi – poudarja, da je svoboda političnega združevanja eden izmed nujnih predpogojev za demokracijo.

Svoboda združevanja je tudi nujen, a ne zadosten pogoj za delovanje politične opozicije, ker brez njenega zakonitega delovanja ni zakonitega boja za oblast. Prav slednje in možnost menjave oblasti na podlagi rezultatov demokratičnih volitev je tisto merilo, ki demokratične sisteme razlikuje od nedemokratičnih (Fink-Hafner 2001, 226).

Zajc (2004, 20–24) sodobno parlamentarno demokracijo pojmuje kot dinamičen proces, ki ga lahko poimenujemo tudi »demokratični razvoj« oziroma spremembe v smeri demokratizacije in parlamentarizacije, kjer se širijo pravice in svoboščine človeka kot posameznika in kot člana družbene skupnosti ter se ureja varovanje njegovega položaja v razmerju do drugih ljudi in do države, prav tako se povečujejo možnosti njegovega sodelovanja v javnem življenju. Hkrati se v tem procesu opredeljujejo tudi pristojnosti države in postavljajo omejitve njeni oblasti. Gre za institucionaliziran sistem pravil in odgovornosti. V parlamentarnem sistemu je

parlament nosilec najpomembnejše, zakonodajne oblasti, medtem ko vlada predstavlja samostojno vejo oblasti, podobno kot sodstvo.

Demokratični parlamentarizem zahteva tudi demokratično politično miselnost, povezano z razvito demokratično kulturo, državljansko samozavestjo, upoštevanjem različnih interesov, komunikacijo med različnimi socialnimi skupinami, pripravljenostjo podrejeni se demokratični večini in priznavati pravice manjšinam.

Zajc (2000a, 94) pravi, da demokracija temelji na splošnem konsenzu, ki ga tudi ustvarja, s tem da z rednimi volitvami daje državljanom možnost vplivati na izbiro predstavnikov in občutek, da so parlamenti in vlade legitimni.

Ustava Republike Slovenije v 1. členu določa, da je Slovenija demokratična republika, kar pomeni, da vsa oblast izhaja iz ljudstva in se izvaja v njegovem interesu.

Sodobne demokracije namreč temeljijo na načelu ljudske suverenosti, po katerem je nosilec suverene oblasti v posamezni družbeni skupnosti samo ljudstvo. Iz tega načela je izhajala že teorija o družbeni pogodbi, ki jo je v sodobnem pomenu v 18. stoletju razvil francoski mislec Jean Jacques Rousseau, v 19. stoletju pa je načelo ljudske suverenosti postalo temeljno načelo državne ureditve v ustavi kot najvišjem pravnem in političnem aktu države.

Kljub prepričanju Rousseauja, da oblast pripada ljudstvu in jo le ljudstvo samo lahko izvaja, se zahteva o neposredni demokraciji, torej o tem, da ljudstvo neposredno odloča o vseh najpomembnejših vprašanjih v družbi, v praksi ni izkazala kot uresničljiva. Zato se je uveljavila posredna demokracija z vladavino od ljudstva izvoljenih predstavnikov (Grad 2000, 17).

Tudi v slovenski ustavi 3. člen določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Oblast državljanke in državljanji izvršujejo neposredno in z volitvami. S tem je izraženo načelo neposredne in posredne demokracije. Ne glede ustavno določbo, ki izraža obe obliki demokracije, je v Sloveniji prevladujoča oblika izvrševanja oblasti posredna, kjer ljudstvo z volitvami prepušča izvrševanje oblasti svojim izvoljenim predstavnikom (Grad 2000, 18).

Kot navaja Grad (2000, 17–28), v Sloveniji tako kot v drugih sodobnih državah prevladuje predstavniška demokracija, katere izvajanje zahteva obstoj in delovanje predstavniškega organa ter izvršilnih organov in ureditev razmerij med njimi. Politično predstavništvo se v naši ustavni ureditvi izraža na dva načina, kot predstavništvo vsega ljudstva, ki se kot splošno

politično predstavništvo izraža prek državnega zbora, in kot predstavništvo nekaterih interesnih skupin, ki se kot posebno interesno predstavništvo izraža prek državnega sveta. Vendar tudi v državnem zboru niso vsi poslanci predstavniki vsega ljudstva, saj dva poslanca predstavljata narodni skupnosti.

2.3 Ustava Republike Slovenije

»Ustava je v pravnem smislu najvišji splošni pravni akt v državi, v političnem smislu postavlja ustava temelje demokracije, v splošnem družbenem oziroma sociološkem smislu pa ustava sodi med homeostatične ⁵mehanizme, ki zagotavljajo družbeno stabilnost.« Ustava tako najprej zadovoljuje človekovo potrebo po varnosti, saj omogoča predvidljivost v ravnanju pravnih subjektov in s tem vnaprej določen red v družbenih odnosih (Igličar 2004, 459).

Brezovšek (2001, 232) pravi, da je ustava temeljna listina države, ki dolgoročno postavlja načela za sožitje ljudi v skupnosti ter določa temeljno strukturo institucij, ki izvajajo naloge države. Formalni ustavnopravni akt, z izjemo nekaj držav po svetu, predstavlja hierarhično najvišji pravni akt nekega političnega sistema in je tisti državni dokument, ki ima pristojnost opredeljevati ključna razmerja in oblast v neki državi (Kustec Lipicer v Zajc 2001, 255).

Robertson (1985 v Zajc 2004) pojmuje ustavo kot skupek pravil, pristojnosti in postopkov, ki regulirajo sestavo in odnose med javnimi oblastmi ter med javnimi oblastmi in državljanji.

Povzeto po Gradu (2013, 22) je v sodobnih demokratičnih državah ustava najpomembnejši vir parlamentarnega prava, ker je po svojem položaju v hierarhiji pravnih aktov pravni akt z največjo veljavo v pravnem redu države. Z ustavo morajo biti usklajeni vsi drugi pravni akti, ki sestavljajo pravo neke države. Ustavne norme, ki sestavljajo pravne vire parlamentarnega prava, spadajo med najpomembnejše pravne norme v okviru pravne organizacije državne oblasti, saj urejajo temeljna vprašanja v zvezi s predstavniškim telesom kot nosilcem zakonodajne veje državne oblasti. Pravna ureditev parlamenta zaradi pomembnosti tradicionalno spada v ustavo, ker je eden najpomembnejših delov ustavne tvarine.

⁵Nespreminjanje oziroma stalnost zgradbe nečesa, kljub večjim spremembam v okolju.

»Pravna ureditev državne organizacije je tako pomembna, da tradicionalno sodi v ustavo, saj pomeni enega najpomembnejših delov ustavne ureditve. Prav ustavna ureditev položaja državnih organov in njihovih pristojnosti daje legitimno in legalno podlago za njihove posege v sfero državljana in avtonomnih družbenih subjektov.« (Grad in drugi 1999, 84–85)

Pri razumevanju politike kot upravljanja družbe s pomočjo države in prava, kot organiziranih pravil za eksistenčno pomembne odnose, je ustava najpomembnejše stičišče politike in prava, kjer nastopa v vlogi najbolj političnega elementa v pravu in najbolj pravnega elementa v politiki (Brezovšek in drugi 2008, 50).

Kot navaja Cerar (2001, 10), je bil proces nastajanja in uveljavljanja nove slovenske ustave, sprejete 23. decembra 1991, neločljivo povezan s procesom demokratizacije in političnega osamosvajanja Slovenije. Prav proces demokratizacije konec 80. in na začetku 90. let je bil po njegovem pogoj in temeljni okvir za prehod v novo ustavno ureditev, osamosvajanje države pa je bil eden od najpomembnejših ciljev te ureditve.

Kljub temu je bil proces osamosvajanja hitrejši od sprejema nove ustave, ki je bila sprejeta približno pol leta po razglasitvi slovenske neodvisnosti, 25. junija 1991. Razlogi za kasnejši sprejem ustave so bile številne težave pri iskanju političnega konsenza glede novih ustavnih rešitev (Brezovšek in drugi 2008, 50).

Ustava Republike Slovenije je, kot navaja Brezovšek (2008, 56), po zasnovi moderna ustava, ki vsebuje načelo ljudske oblasti, načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, načelo pravne in socialne države, načelo ustavnosti in zakonitosti, pluralnost lastninskih oblik, svobodo gospodarske pobude ter pluralizem na področju političnega in drugega združevanja. Skladno z načeli je izpeljana tudi njena zgradba, ki vsebuje preambulo ali uvodni del in normativni ali osrednji del, ki je bil že nekajkrat dopolnjen. Normativni del ustave je razdeljen v naslednje, tako imenovane problemske sklope: splošne določbe, temeljne človekove pravice in svoboščine ter državna ureditev. Normativni del obsega 174 členov, razvrščenih v deset poglavij.

Preambula slovenske ustave trdno in jedrnato predstavi samostojnost in neodvisnost Slovenije, temeljne človekove pravice in svoboščine, temeljno in trajno pravico slovenskega naroda do samoodločbe. Kot pravi Brezovšek (2008, 57), je preambula zavezujoča celo bolj kot sama ustava, saj zavezuje dejansko.

Prvi sklop v slovenski ustavi predstavljajo splošne določbe, ki opredeljujejo obliko slovenske države in so kot takšne pravna podlaga za ostale ustavne in druge pravne, npr. zakonske in podzakonske določbe. Slovenija je opredeljena kot republika s parlamentarnim sistemom, kot demokratična država, v kateri ima oblast ljudstvo, kot ozemeljsko celovita in kot pravna in socialna država.

Drugi sklop slovenske ustave predstavlja katalog temeljnih pravic in svoboščin, ki v celoti ustreza mednarodnim standardom in ustavam. Temeljne pravice in svoboščine so v ustavi opredeljene predvsem v drugem poglavju, v manjši meri tudi v tretjem in zadnjem poglavju. Tako zagotavlja sodno varstvo temeljnih pravic ter pravico do odprave njihove kršitve, hkrati uvaja institut varuha človekovih pravic in temeljnih svoboščin in namenja posebno vlogo Ustavnemu sodišču, ki kot varuh temeljnih pravic odloča o skladnosti splošnih pravnih aktov s temeljnimi pravicami, ali pa odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti.

Tretji sklop v slovenski ustavi se nanaša na ustavno ureditev, v katero sodijo pravila o organizaciji osrednjih državnih organov, ki so: zakonodajni, izvršilno-upravni in sodni, o njihovih pristojnostih ter razmerjih med njimi (Brezovšek in drugi 2008, 57).

2.3.1 Posebnosti Ustave Republike Slovenije

Slovenska ustava nekoliko odstopa od klasične ureditve, ker precej jedrnato ureja pristojnost več osrednjih državnih organov, ne vsebuje pa posebnih določil o dejavnostih državnega zbora in vlade ter o splošnih pravnih aktih v njeni domeni.

Dejstvo, da ustava sprejema parlamentarni sistem z različico konstruktivne nezaupnice, pomeni, da bi moral biti ta sistem v ustavo dosledno in v celoti vgrajen. Ustava bi morala predvidevati vsaj pravodajno pristojnost državnega zbora in vlade ter obseg, v katerem je vlada podrejena splošnim pravnim aktom zakonodajnega telesa.

V slovenski ustavi tudi ni izpeljana pristojnost Ustavnega sodišča v zvezi z ustavno pritožbo, saj je ta le izhodiščni pravni akt, ki nalaga ureditev te materije z navadnim zakonom. V slovensko ustavo je prišlo kar nekaj določb, ki so kljub v javnosti sprejetemu načelu parlamentarnega sistema uvedle v razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo vrsto elementov bivšega skupščinskega sistema, zaradi česar slovenski parlamentarni sistem deluje bližje skupščinskemu kot parlamentarnemu sistemu. Kot primer lahko navedem imenovanje

ministrov, kjer v državnem zboru izvoljen predsednik vlade po predložitvi liste kandidatov za ministre državnemu zboru nima več pravega vpliva na imenovanje ministrov. Ministrski kandidati se morajo najprej predstaviti v ustreznih delovnih telesih, šele nato jih lahko izvoli državni zbor, ki lahko tudi mimo volje predsednika vlade vpliva na sestavo vlade s tem, da lahko nasprotuje predsednikovemu predlogu za razrešitev ministra. Takšna ustavna določila zmanjšujejo moč in homogenost vlade (Zajc2000a, 98).

Prav tako slovenska ustava ne vpeljuje stroge delitve oblasti, niti ne vzpostavlja čistega parlamentarnega sistema, saj je predsednik države voljen neposredno in lahko razveljavi zakon po svoji presoji (Brezovšek in drugi 2008, 58).

Postopki za spremembo slovenske ustave so določeni v devetem poglavju ustave in kažejo na to, da je slovenska ustava trdna ustava.

Skladno s 168. členom ustave lahko predlog za začetek postopka za spremembo ustave poda dvajset poslancev državnega zbora, vlada ali najmanj 30.000 volivcev. Državni zbor nato z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev odloča najprej o predlogu za spremembo in v kolikor je odločitev sprejeta, sledi glasovanje o sprejetju akta o spremembi ustave, kjer pa je zahtevana absolutna dvotretjinska večina⁶ glasov vseh poslancev.

Ustava v 170. členu omogoča tudi možnost sprejetja predlagane spremembe ustave na referendumu, vendar mora to zahtevati najmanj trideset poslancev državnega zbora in za spremembo na referendumu glasovati večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev (Kustec Lipicer v Zajc 2001, 258).

2.4 Državni zbor Republike Slovenije

»Državni zbor je najvišji predstavniški in zakonodajni organ v Republiki Sloveniji. Njegova osnovna naloga je opravljanje zakonodajne funkcije oblasti, v okviru katere poslanci sprejemajo najpomembnejše pravne akte države.« (Državni zbor, 2016b)

Državni zbor je predstavniško telo, kjer se prek izvoljenih predstavnikov ljudstva izraža suverenost ljudstva. V njem so zastopana različna politična stališča volilnega telesa, organizirana v političnih strankah.

⁶Več o tem v poglavju 2.4.3.

Kot organ državne oblasti državni zbor opravlja zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo. Pristojen je za sprejemanje ne samo pravnih odločitev, temveč tudi za določanje politik na različnih področjih družbenega življenja. Poleg odločevalske funkcije se mu pripisuje tudi funkcije ustvarjanja legitimnosti, rekrutiranja, socializacije in izobraževanja (Brezovšek in drugi 2008, 62–65).

Državni zbor je skladno s slovensko ustavno ureditvijo predstavniško in zakonodajno telo, ki ga sestavlja 90 poslancev državljanov Slovenije, izvoljenih neposredno, na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem. V državni zbor se vedno izvoli tudi po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti (80. člen ustave), torej imamo poleg 88 predstavnikov ljudstva v državnem zboru tudi dva poslanca, ki predstavljata posebne interese narodnih skupnosti.

V 81. členu ustave je določena štiriletna mandatna doba državnega zbora in poslancev kot njegovih članov. Lahko je tudi krajša, v kolikor pride do razpusta državnega zbora še pred potekom štiriletne mandatne dobe in do predčasnih volitev, daljša pa le v primeru vojne ali izrednega stanja. Šele s prvo sejo novoizvoljenega državnega zbora, ki jo najkasneje 20 dni po njegovi izvolitvi skliče predsednik republike, se konča mandatna doba prejšnjega državnega zbora.

2.4.1 Konstituiranje Državnega zbora Republike Slovenije

Konstituiranje državnega zbora določa Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1) v svojem II. poglavju: »Državni zbor se konstituira na prvi seji, ko je potrjenih več kot polovica poslanskih mandatov.« (9. člen PoDZ-1)

»Državni zbor skupaj odloči o potrditvi mandatov, ki niso sporni, o vsakem spornem mandatu pa odloča posebej. Poslanec, katerega mandat je sporen, ne sme glasovati o potrditvi svojega mandata.« (Grad in drugi 1999, 108)

Za pripravo prve seje državnega zbora skrbi dotedanji predsednik državnega zbora. Prvo sejo državnega zbora vodi do izvolitve njegovega predsednika najstarejši poslanec. Predlog dnevnega reda prve seje vsebuje imenovanje predsednika in podpredsednika mandatno-volilne komisije, potrditev mandatov poslancev in izvolitev predsednika državnega zbora, lahko pa tudi izvolitev podpredsednikov državnega zbora, imenovanje predsednikov in

podpredsednikov delovnih teles ter imenovanje generalnega sekretarja državnega zbora (12. člen PoDZ-1).

2.4.2 Pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja vse funkcije, značilne za sodobne parlamente, in sicer: zakonodajno, nadzorno in volilno funkcijo. V okviru zakonodajne funkcije, ki v širšem pomenu poleg sprejemanja zakonov predstavlja tudi sprejemanje drugih aktov, državni zbor sprejema: spremembe ustave, nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe, zakone in druge splošne akte, svoj poslovnik, državni proračun in zaključni račun proračuna ter ratificira mednarodne pogodbe in razpisuje referendum (Grad in drugi 1999, 108).

Kot navaja Grad (1999, 106), v naši ustavni ureditvi državni zbor opravlja zakonodajno funkcijo v celoti, ker ima edini pravico sprejemati zakone, čeprav ustava tega posebej ne določa, saj je zakonodajna pristojnost temeljna funkcija predstavniškega telesa. Ustava v 86. členu določa samo, s kakšno večino se zakoni in druge odločitve državnega zbora sprejemajo.

Državni zbor v svoji volilni funkciji voli ter imenuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, sodnike ustavnega sodišča, sodnike, člane sodnega sveta, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic itd. Grad (1999, 108) meni, da vse te volilne funkcije državnega zbora verjetno izvirajo iz prejšnjega skupščinskega sistema.

V okviru nadzorne funkcije državni zbor predvsem odreja parlamentarno preiskavo, kjer gre za splošni družbeni nadzor; odloča o zaupnici in nezaupnici vladi, odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem, kjer pa gre za funkcijo političnega nadzora.

Pomembna funkcija državnega zbora je tudi odločanje o razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter o uporabi obrambnih sil.

Hkrati državni zbor opravlja tudi druge pomembne naloge, kot so verifikacija⁷ mandatov poslancev, odločanje o imuniteti⁸ poslancev, sodnikov ustavnega sodišča in sodnikov ter varuha človekovih pravic in njegovega namestnika (Grad in drugi 1999, 109).

2.4.3 Organizacija in delovanje Državnega zbora Republike Slovenije

Organizacijo in delovanje državnega zbora ureja poslovnik, ki ga s pravico do samoorganiziranja, glede na svoj položaj v sistemu organizacije oblasti, sprejme državni zbor.

Državni zbor vodi predsednik, ki je izvoljen z večino glasov vseh poslank in poslancev (84. člen ustave). »Predsednik predstavlja državni zbor, vodi njegovo delo, sklicuje in vodi seje, podpisuje zakone in druge akte, ki jih sprejme državni zbor. Predsednik skrbi za sodelovanje s predstavniškimi organi drugih držav.« (Državni zbor, 2016č)

Poleg predsednika ima državni zbor tudi največ tri podpredsednike, od tega enega iz največje opozicijske poslanske skupine, ki pomagajo predsedniku državnega zbora pri njegovem delu in v dogovoru z njim opravljajo posamezne zadeve z njegovega delovnega področja (20. člen PoDZ-1).

Predsedniku državnega zbora je pri njegovem delu v pomoč kolegij predsednika, kot njegovo posvetovalno telo.

Kolegij poleg predsednika državnega zbora sestavljajo še podpredsedniki državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. Pri delu kolegija sodeluje generalni sekretar državnega zbora, vodja zakonodajno-pravne službe državnega zbora, lahko pa tudi predsedniki delovnih teles, predstavniki vlade, strokovni delavci državnega zbora in drugi udeleženci. Predsednik državnega zbora skliče sejo kolegija, da se posvetuje o sklicih sej in o predlogih dnevnega reda sej državnega zbora ter o drugih zadevah, ki so povezane z delom državnega zbora in njegovih delovnih teles, o izpolnjevanju pogojev za oblikovanje novih poslanskih skupin, o pogojih za delo poslanskih skupin ter o drugih zadevah. (21. člen PoDZ-1)

⁷ Gre za potrditev mandatov poslancev.

⁸ Namen poslanske imunitete je zagotavljanje neodvisnosti in samostojnega delovanja poslancev. Z imuniteto se poskuša preprečiti onemogočanje poslancev s strani izvršilne in sodne oblasti. V 134. členu ustave je določena imuniteta sodnikov kot ena izmed prvin neodvisnosti sodnikov in predstavlja prepoved, da niti sodnika, niti sodnika porotnika ni možno klicati na odgovornost za mnenje, ki ga je dal pri odločanju na sodišču, kar predstavlja t. i. materialno imuniteto.

Predsedniku državnega zbora pri njegovem delu pomaga tudi generalni sekretar državnega zbora, ki vodi službe državnega zbora, ustanovljene za opravljanje strokovnih, administrativnih opravil in tehničnih nalog, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo državnega zbora (Grad in drugi 1999, 111). »Generalnega sekretarja državnega zbora imenuje državni zbor na predlog kolegija za čas do konca mandata državnega zbora, ki ga je imenoval. Za svoje delo je generalni sekretar odgovoren državnemu zboru.« (25. člen PoDZ-1)

Poseben pomen med službami državnega zbora ima zakonodajno-pravna služba, ki daje mnenja o skladnosti predlogov zakonov, drugih aktov in amandmajev z ustavo in pravnim sistemom ter o zakonodajno-tehničnih vidikih predlogov (26. člen PoDZ-1).

Grad (1999, 112–113) pravi, da poslanci kot predstavniki ljudstva v parlamentu igrajo odločilno vlogo političnih strank, njihova stališča do posameznih vprašanj, obravnavanih v državnem zboru, pa so zelo pomembna za njegovo delo. V sodobnih parlamentih so se zato začele uveljavljati poslanske skupine, kjer gre za skupine poslancev, ki praviloma pripadajo isti stranki. V poslanskih skupinah se zavzemajo stališča in dajejo usmeritve poslancem za glasovanje o zadevah, o katerih se določa v parlamentu. Vodje poslanskih skupin sodelujejo v kolegiju predsednika državnega zbora pri organiziranju dela državnega zbora, pri pripravah na seje državnega zbora in pri drugih zadevah v zvezi s poslovanjem državnega zbora, zato imajo poslanske skupine pri delovanju državnega zbora pomembno vlogo.

Tudi PoDZ-1 v 28. členu določa pravico poslancev, izvoljenih z iste kandidatne liste, torej iz iste stranke, da skupaj z drugimi poslanci ustanovijo poslansko skupino, pri čemer pa je poslanec lahko član le ene poslanske skupine. Na drugi strani pa imajo poslanci, ki so bili izvoljeni na isti kandidatni listi, in poslanci, ki so člani iste parlamentarne stranke, pravico ustanoviti le eno poslansko skupino. Poslansko skupino lahko ustanovijo najmanj trije poslanci in jo zastopa ter predstavlja vodja poslanske skupine (29. in 30. člen PoDZ-1).

Pri delovanju državnega zbora imajo pomembno vlogo njegova delovna telesa oziroma odbori in komisije, ki se, kot določa 32. člen PoDZ-1, ustanovijo za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov državnega zbora. O svojih stališčih in predlogih ob obravnavi posameznih zadev delovna telesa sproti poročajo državnemu zboru. Predvsem to velja za delovno telo, v katerega delovno področje sodijo zadeve, ki so predložene državnemu zboru in obravnava te zadeve kot matično delovno

telo. Druga delovna telesa lahko obravnavajo te zadeve kot zainteresirana delovna telesa (41. člen PoDZ-1). Delovna telesa poslanci sestavljajo tako, da pride do izraza politična in predvsem strankarska sestava državnega zbora.

Zajc (2004, 217) delovnim telesom pripisuje velik pomen v zakonodajnem postopku pri obravnavi predlogov zakonov in uveljavljanju trajnega in učinkovitega nadzora, saj so specializirana za posamezna področja in imajo posebne izkušnje in odgovornosti.

Državni zbor ima, kot določa 35. člen PoDZ-1, naslednje stalne komisije, ki so pomembne za konstituiranje in poslovanje državnega zbora: mandatno-volilno komisijo, komisijo za poslovnik, komisijo za narodni skupnosti, komisijo za nadzor javnih financ, komisijo za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb ter komisijo za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu.

Skladno z 32. členom PoDZ-1 lahko državni zbor ustanovi tudi druga delovna telesa. Na podlagi Odloka o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora so bile za mandatno obdobje 2014–2018 ustanovljene naslednje komisije in odbori: Komisija za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti, Ustavna komisija, Odbor za gospodarstvo, Odbor za infrastrukturo in prostor, Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo, prehrano in okolje, Odbor za finance in monetarno politiko, Odbor za zunanjo politiko, Odbor za pravosodje, Odbor za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo, Odbor za obrambo, Odbor za zdravstvo, Odbor za delo, družino, socialne zadeve in invalide, Odbor za izobraževanje, znanost, šport in mladino, Odbor za kulturo ter Odbor za zadeve Evropske unije.

V zadnjem mandatnem obdobju državnega zbora 2014–2018 sta bili v obdobju 2014–2016 na predlog kolegija državnega zbora ustanovljeni tudi Preiskovalna komisija o ugotavljanju zlorab v slovenskem bančnem sistemu ter ugotavljanju vzrokov in odgovornosti za že drugo sanacijo bančnega sistema v samostojni Sloveniji ter Preiskovalna komisija za ugotavljanje politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij pri investiciji v blok 6 Termoelektrarne Šoštanj.

Kot pojasnjuje Grad (1999, 112), ima delovno telo predsednika, praviloma enega podpredsednika in sekretarja. Predsednika, podpredsednika in člane imenuje državni zbor na podlagi liste kandidatov, ki jo določi mandatno-volilna komisija. Sestava delovnega telesa odraža število poslancev v posameznih delovnih skupinah, pri čemer mora biti vsaki poslanski skupini zagotovljeno vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu, kar zaradi velikega

števila delovnih teles in poslanskih skupin pomeni, da so poslanci člani več delovnih teles hkrati.

Na podlagi 75. člena PoDZ-1 predsednik državnega zbora sklicuje redne seje v skladu s programom dela državnega zbora, po sklepu državnega zbora, po dogovoru na kolegiju ali na predlog vlade. Redne seje potekajo v času rednih letnih zasedanj, praviloma vsak mesec v zadnjih sedmih delovnih dneh, vendar se lahko po sklepu državnega zbora ali po dogovoru v kolegiju predsednika državnega zbora redne seje skličejo tudi v drugih dneh. Poleg rednih lahko skladno z 58. členom PoDZ-1 predsednik državnega zbora skliče tudi izredno sejo na zahtevo najmanj četrtnine poslancev ali predsednika republike, najkasneje v 15 dneh po vložitvi zahteve, ki mora vsebovati predlog z razlogi za njen sklic s priloženim gradivom o zadevah, o katerih naj državni zbor odloča. Izredno sejo lahko skliče predsednik državnega zbora na predlog vlade ali po sklepu kolegija, kadar gre za zadeve, ki jih ni mogoče odlagati in jih ni mogoče pravočasno uvrstiti v dnevni red redne seje. Kot določa 59. člen PoDZ-1, sklic seje s predlogom dnevnega reda pripravi predsednik državnega zbora po posvetovanju v kolegiju v skladu s terminskim programom dela zbora, s sklepi državnega zbora oziroma z zahtevami predlagateljev sklica seje.

PoDZ-1 tudi določa, da državni zbor posluje v slovenskem jeziku, samo poslanca narodnih skupnosti lahko pisno in ustno delujeta v jeziku svoje narodne skupnosti, kar terja ustavno varstvo narodnih skupnosti. Delo državnega zbora je javno. Javnost se lahko izjemoma omeji ali izključi v primeru, da zaradi splošnih koristi tako odloči državni zbor ali njegovo delovno telo.

Državni zbor praviloma lahko sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev, kar velja v primerih, ko je za sprejem odločitve predpisana navadna večina in ne velja, kadar je za sprejem odločitve predpisana kvalificirana absolutna večina. Potrebno število članov za odločanje se imenuje sklepčnost ali kvorum. Kadar je za sprejem odločitve potrebna dvotretjinska večina vseh poslancev, državni zbor veljavno odloča, če sta na seji navzoči najmanj dve tretjini vseh poslancev (81. člen PoDZ-1).

Državni zbor sprejema odločitve z večino opredeljenih glasov za ali proti in ne upošteva poslancev, ki so se glasovanja vzdržali. Za običajne odločitve navadno zadošča relativna večina, torej večina navzočih članov, medtem ko je za pomembnejše odločitve potrebna, lahko tudi z ustavo ali zakonom določena, absolutna večina, torej večina vseh članov. Za

nekatero odločitve je določena tudi drugačna večina, npr. za izvolitev predsednika vlade je potrebna večina glasov vseh poslancev, prav tako pri ponovnem določanju o zakonu na zahtevo državnega sveta, sprejem poslovnika državnega zbora in zakon o referendumu se sprejemata z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, zakon o volitvah v državni zbor se sprejema z dvotretjinsko večino vseh poslancev, prav tako tudi akt o spremembi ustave. Glasovanje v državnem zboru je javno, z uporabo glasovalne naprave ali z vzdigovanjem rok (87. člen PoDZ-1).

Tajno se glasuje po vnaprej določenem volilnem postopku z glasovnicami in uporabo volilne skrinjice. Tajno glasovanje se izvede le pri nekaterih odločitvah, kot so na primer volitve za predsednika vlade, predsednika ali podpredsednika državnega zbora in nekaterih občutljivejših odločitvah, na primer pri odločanju o obtožbi predsednika republike, o odločanju o zaupnici vladi ter v nekaterih drugih primerih, ki jih določa PoDZ-1 (Grad in drugi 1999, 114).

2.4.4 Razmerja Državnega zbora Republike Slovenije do Državnega sveta Republike Slovenije

Razmerje državnega zbora do državnega sveta podrobneje urejajo Zakon o državnem svetu (v nadaljevanju: ZDSve), PoDZ-1 in Poslovník državnega sveta (v nadaljevanju: PoDS-1).

Predsednik državnega zbora na podlagi 215. člena PoDZ-1 obvešča predsednika državnega sveta o sejah državnega zbora in mu pošilja vsa gradiva o zadevah, ki so na dnevnem redu sej državnega zbora, ter skrbi za sprotno seznanjanje državnega sveta z delom državnega zbora. Ta način sodelovanja je še posebej pomemben v zvezi z zakonodajnim postopkom, kjer lahko državni svet v vsaki zakonski obravnavi poda svoje mnenje, po sprejetju zakona pa se lahko odloči za vložitev veta. V primeru, da državni svet močno nasprotuje določenemu zakonu ali njegovi posamezni določbi, se lahko odloči tudi za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma. Kot določata 217. in 219. člen PoDZ-1, delovna telesa državnega zbora sodelujejo z državnim svetom in z njegovimi delovnimi telesi tako, da obravnavajo mnenja državnega sveta ali njegovih delovnih teles, pri čemer lahko na svoje seje vabijo tudi predstavnike državnega sveta oziroma delovnih teles državnega sveta.

2.4.5 Razmerja Državnega zbora Republike Slovenije do Vlade Republike Slovenije

Kot že povedano v uvodu, sta vlada in državni zbor v parlamentarnem sistemu državne oblasti, kakršnega uveljavlja slovenska ustava, relativno neodvisna nosilca različnih vej oblasti, pri čemer je vlada odgovorna državnemu zboru, ki lahko njeno delovanje usmerja predvsem prek sprejemanja zakonodaje, državnega proračuna ter drugih načelnih in dolgoročnih političnih usmeritev (Državni zbor 2016d).

Razmerja državnega zbora do vlade so določena v 3. poglavju PoDZ-1. Državni zbor je v razmerju do vlade pristojen za: volitve predsednika vlade, imenovanje in razrešitev ministrov, postavljanje poslanskih vprašanj in podajanje pobud vladi, posameznemu ministru ali generalnemu sekretarju vlade, spremljanje in nadziranje dela vlade prek delovnih teles državnega zbora, izrekanje nezaupnice vladi, interpelacije o delu vlade ali posameznega ministra, obtožbe zoper predsednika vlade in ministre pred ustavnim sodiščem, glasovanje o zaupnici vladi, sodelovanje z vlado v zadevah evropske unije.

Natančneje so razmerja državnega zbora do vlade in obratno prestavljena v tretjem poglavju tega dela, kjer je s pomočjo analize določb posameznih aktov, kot so poslovniki in zakoni, prikazano njuno medsebojno sodelovanje.

2.5 Državni svet Republike Slovenije

»Na uvedbo državnega sveta v slovenski parlamentarni sistem so vplivali predvsem trije dejavniki: močna tradicija v zastopanju funkcionalnih interesov na slovenskem, tradicija tridomne republiške skupščine v prejšnjem sistemu in zgledovanje po bavarskem senatu.« (Lukšič v Brezovšek in drugi 2008, 77–78).

Glede na to, da imamo v Sloveniji model nepopolne dvodomnosti, državni svet ni enakopraven državnemu zboru, ampak do njega opravlja vlogo korekcijskega faktorja (Kristan v Brezovšek in drugi 2008, 78).

Ustava državni svet uvršča takoj za državnim zborom, ker ima poseben položaj v organizaciji oblasti. Glede na to, da ima državni svet možnost predlagati zakone ali zahtevati, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča, gre za organ, ki deluje v

okviru zakonodajne funkcije. Skladno z ustavnim položajem ima državni svet predvsem iniciativno, suspenzivno⁹ in svetovalno funkcijo (Grad in drugi 1999, 132–133).

Ustava državni svet opredeljuje kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Državni svet sestavlja 40 članov: štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in 22 predstavnikov lokalnih interesov (96. člen ustave).

Pristojnosti državnega sveta prav tako določa ustava. Državni svet ima naslednje pristojnosti:

- državnemu zboru lahko predlaga sprejem zakona,
- državnemu zboru daje mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti,
- lahko zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo kakega zakona o njem še enkrat odloča (odložilni veto),
- lahko zahteva razpis zakonodajnega referendumu in zahteva preiskavo o zadevah javnega pomena (parlamentarno preiskavo),
- na zahtevo državnega zbora je dolžen izreči mnenje o posamezni zadevi (96. člen ustave).

Glede na to, da v ustavi niso urejena nekatera vprašanja, ki so pomembna za organizacijo in delovanje državnega sveta, to ureja poseben zakon, ZDSve, svoje poslovanje pa si ureja sam, s Poslovníkom državnega sveta (PoDS-1).

ZDSve določa, da ima državni svet predsednika in enega podpredsednika, ki ju izvoli z večino glasov vseh članov za dobo dveh let in pol, in sta lahko na to funkcijo ponovno izvoljena. Predsednik predstavlja državni svet, pripravlja, sklicuje in vodi seje državnega zbora, podpredsednik pa mu pomaga pri pripravi in vodenju sej ter ga nadomešča v primeru zadržanosti (8. in 10. člen PoDS-1).

PoDS-1 v 5. poglavju določa, da ima tudi državni svet komisije. Gre za stalne in občasne komisije, ki delujejo na različnih področjih in opravljajo podobne naloge kot delovna telesa državnega zbora. Komisije vodijo izvoljeni predsedniki komisij.

⁹ Odložilno.

V državnem svetu se organizirajo interesne skupine po posameznih področjih, zastopanih v državnem svetu.

»Državni svet in njegove komisije imajo pravico zahtevati od predsednika republike, vlade, ministrstev in drugih državnih organov gradiva, pojasnila ali podatke v zvezi z zadevami, ki jih obravnavajo, ter jim posredovati akte državnega sveta o zadevah iz njihove pristojnosti.« (97.člen PoDS-1)

Skladno z 99. členom ustave državni svet sprejema odločitve samo, če je sklepčen, torej če je na seji navzoča večina članov. Le zahtevo za razpis zakonodajnega referendumu sprejme državni svet z večino glasov vseh članov.

2.6 Vlada Republike Slovenije

»Vlada Republike Slovenije je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije.« (1. člen ZVRS)

Grad (1999, 154) pravi, da je izvršilna oblast tisti del državne oblasti, v okviru katere se na najbolj neposreden način izvršujejo najpomembnejše funkcije sodobne države, kot so represivna, socialne in ekonomske funkcije države.

Kot določata 110. člen ustave ter 8. člen ZVRS, vlado sestavljajo predsednik vlade in ministri, ki vodijo posamezne resorje. Grad (2000, 282) pojasnjuje, da je takšna ureditev povzeta iz nemške ustave. V okviru svojih pristojnosti so ministri samostojni in odgovorni državnemu zboru, ki jih na predlog predsednika vlade tudi imenuje. Število članov vlade oziroma ministrov se z mandati vlad spreminja.

Skladno z zadnjimi spremembami in dopolnitvami ZVRS v septembru 2014 so v vladi, izvoljeni za mandatno obdobje 2014–2018, ministrice ali ministri za: zunanje zadeve, notranje zadeve, obrambo, finance, gospodarski razvoj in tehnologijo, pravosodje, javno upravo, delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, zdravje, izobraževanje, znanost in šport, infrastrukturo, kulturo, kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter okolje in prostor. Vlada ima tudi ministra brez resorja za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu ter ministra brez resorja za področje razvoja, strateške projekte in kohezijo. V aktualni vladi je torej skupno število ministric in ministrov, vključujoč ministra brez resorja, 16.

»Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in njegovih organov v njegovi sestavi, ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis.« (Brezovšek in drugi 2008, 83)

Zakon o državni upravi (v nadaljevanju: ZDU-1) določa, da se v ministrstvu lahko imenujeta največ dva državna sekretarja, v ministrstvu, pristojnem za finance, pa se lahko imenujejo največ štirje državni sekretarji. Po ZVRS ima lahko minister brez resorja največ enega državnega sekretarja. Državni sekretar pomaga ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru pooblastil ministra in ga nadomešča v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti, ne more pa ga nadomeščati pri izdaji predpisov in glasovanju na seji vlade.

2.6.1 Pristojnosti Vlade Republike Slovenije

Pristojnosti vlade določa ZVRS; vlada jih mora izvrševati v okviru ustave in v skladu z zakonom.

»Vlada vodi, usmerja in usklajuje uresničevanje državne politike, ki jo določa državni zbor in je zato dogovorna državnemu zboru.« (Zajc 1997, 19)

Vlada lahko sama sprejema ali državnemu zboru predlaga sprejem političnih, pravnih, ekonomskih, finančnih, organizacijskih in drugih ukrepov, potrebnih za izvajanje nalog iz državne pristojnosti na posameznih področjih. V okviru svoje politično-izvršilne funkcije vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge akte, kar se pojmuje kot iniciativna funkcija vlade, hkrati pa skrbi za njihovo uresničevanje. V okviru upravne funkcije deluje kot vrh državne uprave in usmerja ter nadzoruje delovanje upravnih organov. Pomembna funkcija vlade je predlagateljska, saj je vlada tista, ki državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, državni proračun, proračunski memorandum, nacionalne programe in druge splošne akte in s tem pomembno vpliva na njihovo vsebino. V praksi je namreč med pooblaščenimi predlagatelji prav vlada predlagateljica večine zakonov.

Vlada lahko izdaja tako splošne kot konkretne pravne akte iz svoje pristojnosti, kot jih določa ZVRS: uredbo, odlok, poslovnik, sklep in odločbo. Z navedenimi akti vlada zgolj razčlenjuje ali ureja razmerja, ki so sicer določena z zakonom. Vlada razmerij ne more urejati na novo, zato se mora pri svojem delu držati vsebine zakonskih določb (Brezovšek in drugi 2008, 84).

Vlada tudi zastopa Republiko Slovenijo pri izvrševanju nekaterih posebnih pravic in dolžnosti države s tem, ko izvršuje pravice in dolžnosti, ki pripadajo Republikli Sloveniji kot ustanoviteljici zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij, če s posebnim zakonom ni drugače določeno. Prav tako vlada zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če glede posameznih zadev s posebnim zakonom ni drugače določeno (6. in 7. člen ZVRS).

V zadevah EU vlada predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU, kot so Evropski parlament, Svet EU, Evropska komisija, Sodišče evropskih skupnosti in Evropsko računsko sodišče. Glede zadev EU je vlada samostojna in odgovorna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave, ZVRS in ZSDZVZEU, ki ureja razmerje med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU¹⁰.

Vlada vodi in usmerja državno upravo prek ministrov in pri tem nadzoruje delo ministrstev z možnostjo, da vlada ali predsednik vlade lahko zadržita izvršitev predpisa, ki ga izda minister. Ministrom daje politične usmeritve za izvajanje politike, izvrševanje zakonov in drugih splošnih aktov ter skrbi za usklajeno izvrševanje funkcij ministrstev. Prav tako vlada odloča o sporih glede pristojnosti med ministrstvi ali vladnimi službami (Grad in ostali 1999, 159–160).

2.6.2 Organizacija in način dela Vlade Republike Slovenije

Svojo notranjo organizacijo in način dela vlada ureja s Poslovníkom vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Poslovník vlade) in z ZVRS.

Kot kolegijsko telo vlada deluje na rednih in dopisnih sejah, kjer določa o zadevah iz svoje pristojnosti. Na rednih sejah vlade, ki so praviloma enkrat na teden, navadno ob četrkih, predsednik vlade in ministri sodelujejo in odločajo neposredno. Na dopisnih sejah vlade njeni člani sodelujejo in odločajo z uporabo informacijsko-telekomunikacijskih storitev v okviru informacijskega sistema vlade, kjer so objavljeni sklic, gradivo in naveden rok za pošiljanje sporočil, ki ne sme biti krajši od štirih ur in ne daljši od treh dni. Izjemoma lahko predsednik vlade generalnemu sekretarju vlade dovoli, da ta rok skrajša.

Kot določa 16. člen ZVRS, je sklepanje veljavno, če je na seji navzoča večina njenih članov, odločitve pa se sprejemajo z večino glasov vseh članov. V primeru sodega števila članov

¹⁰ Več o tem v poglavju 3.

vlade je ob polovici prisotnih članov vlade ta sklepčna, če je prisoten tudi predsednik vlade, odločitev pa je sprejeta, če je zanjo glasovala polovica članov vlade, zanjo pa je glasoval tudi predsednik vlade. Na seji vlade sodelujejo predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade, vodja kabineta predsednika vlade, direktor vladne službe za zakonodajo in ostali vabljeni. V primeru zadržanosti ministra se seje lahko udeleži državni sekretar, ki pa skladno z 21. členom Poslovnika vlade nima pravice glasovati.

Za predhodno obravnavo posameznih zadev iz svoje pristojnosti ter za dokončno obravnavo gradiv, ki obravnavajo posamezna ožja in manj pomembna vprašanja, vlada ustanovi odbore in komisije, ki po obravnavi izdajo poročila s stališči do obravnavanih zadev s predlogom za obravnavo na seji vlade. Tako ima v mandatu 2014–2018 vlada ustanovljene: odbor za državno ureditev in javne zadeve, odbor za gospodarstvo ter komisijo za kadrovske in administrativne zadeve. Ta delovna telesa, ki obravnavajo vsebinska vprašanja, o katerih nato odloča vlada na seji, so v praksi stalna v vseh vladnih mandatih. Odbor oziroma komisijo sestavljajo predsednik, namestniki in člani, ki jih imenuje vlada izmed ministrov in državnih sekretarjev, izjemoma lahko tudi izmed vodilnih uslužbencev ministrstev in drugih upravnih organov ter vladnih služb.

Skladno s 5. členom Poslovnika vlade za vzpostavitev dialoga z organizacijami civilne družbe in nevladnimi strokovnimi institucijami vlada ustanavlja tudi svete vlade. Tako ima sedaj vlada ustanovljen Ekonomsko socialni svet, ki je tristranski organ socialnih partnerjev in vlade, ustanovljen za obravnavo vprašanj in ukrepov, povezanih z ekonomsko in socialno politiko, ter drugih vprašanj, ki se nanašajo na posebna področja dogovarjanja partnerjev. Spremlja tudi stanje na ekonomskem in socialnem področju, ga obravnava ter oblikuje stališča in predloge v zvezi s temi področji in ostalimi področji, ki imajo širok pomen za vse tri partnerje. Sestavljen je iz predstavnikov delojemalcev, delodajalcev in vlade (Ekonomsko socialni svet 2016).

ZVRS predsedniku vlade omogoča ustanovitev strateških svetov za posamezno delovno področje. Ti na predlog predsednika vlade obravnavajo posamezna vprašanja ter svetujejo in pripravljajo mnenja za predsednika vlade (Brezovšek in drugi 2008, 87).

Skladno z 20. členom ZVRS ima vlada svet za nacionalno varnost, ki ima status posvetovalnega in usklajevalnega organa za področje obrambe, varnostnega sistema, sistema zaščite in reševanja ter za druga vprašanja nacionalne varnosti.

Generalni sekretariat vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Generalni sekretariat vlade) deluje kot vladna služba in ga vodi generalni sekretar vlade, ki za vlado opravlja strokovno-administrativna dela in druge naloge. Pristojen je predvsem za izvedbo sej vlade, sej njenih delovnih teles, sej strokovnih svetov in drugih vladnih teles. Spremlja izvajanje odločitev, ki jih je sprejela vlada, ter obveznosti, ki jih je prevzela ali so ji bile naložene. Med njegove naloge sodi tudi sodelovanje pri delu državnega zbora, sodelovanje s predsednikom republike, drugimi organi in organizacijami v državi ter drugimi državami in mednarodnimi organizacijami. Skrbi za zagotavljanje mnenj in drugih gradiv, namenjenih za oblikovanje stališč vlade in njenih delovnih teles, za organizacijo in delovanje vladnih služb, katerih predstojnik je generalni sekretar vlade, ter urejanje drugih zadev, potrebnih za delovanje vlade, njenih delovnih teles in svetov ter vladnih služb, za katere je pristojen generalni sekretar vlade (Generalni sekretariat vlade 2016a).

Generalni sekretar vlade skrbi za uresničevanje Poslovnika vlade in je pristojen za razlago njegovih posameznih določb (53. člen Poslovnika vlade). Skladno z navodili predsednika vlade skrbi za pripravo sej in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Generalni sekretar vlade je funkcionar, a ni član vlade in nima pravice glasovanja na seji vlade. Funkcija mu preneha z razrešitvijo, z odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade (25. člen ZVRS).

»Kot vladna služba deluje tudi Kabinet predsednika vlade. Če je predstojnik kabineta predsednika vlade direktor, ga imenuje in razreši predsednik vlade. Položaj mu preneha z razrešitvijo, odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade, za postopek njegove izbire pa se ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne uslužbence.« (25. člen ZVRS)

2.6.3 Razmerja Vlade Republike Slovenije do Državnega zbora Republike Slovenije

Razmerja vlade do državnega zbora so določena v 6. poglavju Poslovnika vlade.

»Vlada uresničuje svoja razmerja do državnega zbora v skladu z ustavo in zakonom tako, kot določata poslovnik državnega zbora¹¹ in poslovnik vlade.« (44. člen Poslovnika vlade)

Vlada kot svoje predstavnike za sodelovanje na sejah delovnih teles ali plenarnih sejah državnega zbora pri obravnavi posameznega gradiva, ki ga je predložila v obravnavo

¹¹Več o tem v poglavjih 2.4.5 in 3.

državnemu zboru, določi pristojnega ministra, ali državnega sekretarja, ali direktorja vladne službe. Pri delu delovnih teles državnega zbora lahko za sodelovanje kot svojega predstavnika določi še generalnega direktorja direktorata v ministrstvu, drugi javni uslužbenci in zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi obravnavanih gradiv, pa so lahko navzoči kot strokovna pomoč predstavnikom vlade. Generalni sekretar za vsako sejo državnega zbora predlaga dežurnega ministra, da vlado predstavlja pri delu državnega zbora. Predstavnik vlade lahko na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles izraža stališča do obravnavanega gradiva in sklepov samo v okviru načelnih stališč, ki jih je pred tem sprejela vlada. Generalni sekretar lahko po pooblastilu vlade v njenem imenu vloga uskladitvene amandmaje k predlogom aktov, ki jih sprejema državni zbor. Gradiva državnega zbora, ki nalagajo vladi določene naloge, pripravo mnenj ali stališč, pošlje generalni sekretar pristojnim ministrstvom in vladnim službam, ki skladno z določenim rokom pripravijo vladna gradiva za obravnavo in odločanje na seji vlade. Sprejete odločitve oziroma mnenja ali stališča posreduje državnemu zboru (44.-48. člen Poslovnika vlade).

2.6.4 Razmerja Vlade Republike Slovenije do Državnega sveta Republike Slovenije

Grad (2013, 131–132) pojasnjuje, da je v sistemih nepopolne dvodomnosti, kakršen je slovenski, običajno, da vlada odgovarja samo prvemu domu parlamenta, ki je predstavnik vsega ljudstva, torej državnemu zboru. Ustava ne določa razmerij med državnim svetom in vlado, kljub temu pa ustavne pristojnosti državnega sveta vlado silijo v vzpostavitev razmerij do njega.

Kar zadeva pristojnosti državnega sveta pri sodelovanju pri izvajanju zakonodajne funkcije, torej pravice do zahteve, da državni zbor ponovno odloča o kakšnem zakonu ter pravice, da državnemu zboru daje mnenje o vseh zadevah v njegovi pristojnosti, to pomeni, da so mnenja državnega sveta pri zakonodajnem odločanju za vsebino zakona lahko pomembna. Vlada zato skuša vplivati na oblikovanje mnenj tako pri državnem zboru kot tudi pri državnem svetu, kar pomeni, da ima državni svet vpliv na delo vlade.

Kot že omenjeno,¹² PoDS-1 določa, da je vlada državnemu svetu in njegovim komisijam dolžna posredovati vsa gradiva in podatke, ki jih potrebujejo pri svojem delu. To pa bi bilo, kot meni Grad (2013, 133), lahko tudi ustavno sporno, saj državni svet po ustavi v razmerju do vlade nima nobenih pooblastil.

¹²Več o tem v poglavju 2.4.

3 PRAVNI AKTI, KI DOLOČAJO NAČIN SODELOVANJA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE IN DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE, IN POMEN STROKOVNIH SLUŽB VLADE IN DRŽAVNEGA ZBORA

Kot že povedano v uvodu, je sodelovanje med vlado in državnim zborom intenzivno in raznovrstno, saj je za parlamentarni sistem značilno, da sta parlament in vlada pri opravljanju njunih funkcij med seboj tesno povezana (Grad 2000, 315). Državni zbor lahko posega v delo vlade samo takrat, ko uveljavlja njeno politično odgovornost, medtem ko vlada velik del svojega delovanja uresničuje prek državnega zbora, s tem ko mu v sprejem predlaga najpomembnejše politične odločitve. Gre za različne oblike sodelovanja. Ena od oblik je sodelovanje vlade pri delu državnega zbora pri sprejemanju zakonov in oblikovanju politike države, druga oblika pa bolj predstavlja razmerja med državnim zborom in vlado, ko gre za sodelovanje pri imenovanju in razreševanju ministrov, uveljavljanju odgovornosti vlade in ministrov ter poročanje vlade državnemu zboru.

Vendar se v slovenskem parlamentarnem sistemu pri sodelovanju med vlado in državnim zborom kažejo elementi skupščinskega sistema. Eden takšnih elementov je možnost, da lahko državni zbor sprejme sklep, s katerim od vlade ali ministra zahteva, da državnemu zboru poroča o izvrševanju zakonov ali drugih predpisov, sprejetih v državnem zboru. Med te elemente prištevamo tudi izvolitev članov vlade oziroma ministrov v državnem zboru¹³. V parlamentarnem sistemu namreč vlada deluje samostojno, parlament nad njo le izvaja politično nadzorstvo s sredstvi parlamentarnega nadzora, kot so poslanska vprašanja, interpelacija in nezaupnica (Grad 2013, 130–131).

Način sodelovanja med vlado in državnim zborom je določen v ZVRS, PoDZ-1 in v Poslovniku vlade, katerih določbe, ki urejajo način njunega sodelovanja, bom predstavila v tem poglavju. Prav tako bo kot pomemben element pri sodelovanju vlade z državnim zborom predstavljen pomen strokovnih službe vlade in državnega zbora.

3.1 Zakon o Vladi Republike Slovenije

Zakon o Vladi Republike Slovenije je bil sprejet 12. januarja 1993 in nato večkrat, predvsem pred nastopom mandata vsake vlade, spremenjen oziroma dopolnjen. Tako si koalicijske stranke z zakonom določijo sestavo vlade oziroma področne ministre ter način dela vlade.

¹³Več o tem v poglavjih 2.3.1 in 2.4.2.

Nekatere manj zahtevne spremembe in dopolnitve ZVRS so bile potrebne zaradi njegove uskladitve z drugimi sprejetimi zakoni.

ZVRS v 2. členu določa, da vlada v skladu z ustavo, zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Torej mora vlada pri izdaji predpisov iz svoje pristojnosti in sprejemanju ukrepov za zagotovitev razvoja države in urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države slediti ustavi in ostalim aktom, ki jih sprejme državni zbor.

Vlada državnemu zboru samo predlaga v sprejem zakone, proračunski memorandum, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte za določitev načelnih, dolgoročnih političnih usmeritev za posamezna področja iz pristojnosti države. Državni zbor ima možnost vsebino oziroma posamezne določbe katerega od vladnih predlogov aktov v postopku obravnave z amandmaji spremeniti ali celo sprejeti sklep, da določen predlog akta ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Slednje se sicer v praksi pri vladnih predlogih ne dogaja pogosto, ker se poslanci koalicijskih strank seznanijo z njihovo vsebino že pred obravnavo predloga akta na vladi. Tako vlada državnemu zboru predlaga že predhodno koalicijsko usklajene predloge aktov, ki imajo po obravnavi v državnem zboru za sprejem zagotovljeno podporo večine, ki jo predstavljajo poslanci koalicije.

3. člen ZVRS določa, da je vlada samostojna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev državnega zbora, hkrati pa določba 4. člena ZVRS navaja, da je vlada odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države, za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora, tako kot za celotno delovanje državne uprave.

Vse te določbe ZVRS v zvezi z odgovornostjo vlade državnemu zboru kažejo na to, da je vlada glede na državni zbor v podrejenem položaju, saj je pri svojem delu podrejena aktom, ki jih sprejme državni zbor. Prav tako vlada za sprejem svojih predlogov v državnem zboru potrebuje zadostno podporo.

V primeru, da državni zbor zavrača njene predloge ali kritizira njeno delo, vlada izgubi podporo v državnem zboru, kar pomeni oceno njenega dela in uveljavitve njene odgovornosti državnemu zboru. Ker je v parlamentarnem sistemu vlada odgovorna za stanje v državi, izguba zaupanja v parlamentu kaže tudi izgubo zaupanja v politični javnosti (Grad 2013, 119).

11. člen ZVRS, ki predsedniku vlade določa 15-dnevni rok po njegovi izvolitvi za predložitev imenovanja ministrov državnemu zboru, prav tako kaže na moč oziroma nadrejeni položaj državnega zbora, saj mu lahko samo državni zbor po poteku tega 15-dnevnega roka določi nov rok, v katerem mora predložiti predlog za sestavo vlade. Če tudi po izteku roka, ki ga je določil državni zbor, predsednik vlade ne predloži predloga za imenovanje članov vlade, državni zbor ugotovi, da je predsedniku vlade prenehala funkcija. V primeru, da v desetih dneh po nastopu funkcije vlade še ni imenovanih vseh ministrov, mora predsednik vlade državnemu zboru predlagati še neimenovane ministre oziroma obvestiti državni zbor, katere resorje bo začasno, vendar ne dlje kot za tri mesece, prevzel sam ali jih poveril drugemu ministru. Če državni zbor tudi v treh mesecih po nastopu funkcije vlade še ne imenuje vseh ministrov, državni zbor ugotovi, da je funkcija predsedniku vlade in vsem imenovanim ministrom prenehala.

Vsekakor se tudi v navedenih določbah ZVRS kaže moč državnega zbora, ki lahko po izteku zakonsko določenih rokov za predložitev kandidatov za ministre s strani predsednika vlade ugotovi prenehanje funkcije tako v državnem zboru izvoljenem predsedniku vlade kot tudi tam imenovanim ministrom.

12. člen ZVRS določa, da imajo predsednik vlade in vsak minister pravico svoj odstop obrazložiti v državnem zboru, torej prav tam, kjer je bil predsednik vlade ali minister izvoljen oziroma imenovan, lahko pa na seji državnega zbora, če želi, tudi pojasni svoje razloge za odstop.

3.2 Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije

V zvezi s članstvom Slovenije v EU je bilo potrebno z zakonom urediti tudi razmerje med vlado in državnim zborom glede sodelovanja pri sprejemanju pravnih aktov in odločitev v EU. Tako je državni zbor v letu 2004, še pred vstopom Slovenije v EU, sprejel ZSDZVZEU, s katerim je podrobneje uredil način tega sodelovanja.

Ker ZSDZVZEU ureja tudi vprašanja, ki zadevajo organizacijo in delovanje državnega zbora, je državni zbor skladno s tem sprejel ustrezne dopolnitve svojega poslovnika, s katerimi je uredil notranja razmerja v državnem zboru glede zadev EU in skladno s tem sprejel tudi odloka, s katerima je ustanovil novi delovni telesi Odbora za zadeve EU in Odbor za zunanjo politiko (Grad 2013, 139–140).

V zadevah EU vlada predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU in je pri tem samostojna ter odgovorna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave, zakona, ki ureja položaj in delovanje vlade, in ZSDZVZEU (3. člen ZSDZVZEU). Grad (2013, 140) pojasnjuje, da tudi pri tem razmerju veljajo vsi instituti parlamentarnega sistema, kot sicer v razmerju med vlado in državnim zborom.

Poleg tega ZSDZVZEU v prvem odstavku 4. člena določa, da državni zbor sodeluje le pri oblikovanju stališč Republike Slovenije do tistih zadev EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost. Predloge takšnih stališč mora državni zbor obravnavati v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij EU, ali izraziti namero, da bo predlog obravnaval, sicer se šteje, da predlog stališča, ki ga je določila vlada, postane stališče Republike Slovenije. Državni zbor lahko na svojo pobudo ali na predlog vlade obravnava tudi druge zadeve EU.

Vlada je po 8. členu ZSDZSVZEU dolžna sproti obveščati državni zbor o vseh zadevah EU ter poročati o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU, hkrati je dolžna seznanjati državni zbor tudi o drugih gradivih, ki so pomembna za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanja EU.

V okviru sprotnega obveščanja državnega zbora o poteku sprejemanja evropskih zadev mora vlada predložiti državnemu zboru tudi podatke o:

- postopku sprejemanja akta v EU,
- poglavitnih rešitvah in ciljnih predloga akta ter
- predvidenem času pričetka obravnav in sprejema predpisa v EU.

Predlog stališča, ki ga državnemu zboru predloži vlada najkasneje v petih tednih po prejemu zadeve EU, mora vsebovati tudi oceno vplivov in posledic predloga zadeve EU na Republiko Slovenijo (9. člen ZSDZVZEU).

O spremembah pogodb, na katerih temelji unija, pred odločanjem v institucijah EU, kot je na primer sprememba Pogodbe o delovanju EU, skladno s 5. členom ZSDZVZEU razpravlja in zavzame stališče Republike Slovenije državni zbor.

Ta najmanj enkrat letno razpravlja tudi o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej. Po uvodni predstavitvi predsednika vlade sledi sprejem Deklaracije o usmeritvah za delovanje

Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v prihodnjem obdobju, ki jo pripravi in državnemu zboru predloži vlada.

ZSDZVZEU določa, da zadeve EU obravnava in o njih zavzema stališča Republike Slovenije delovno telo, pristojno za evropske zadeve – Odbor za zadeve EU, v zadevah zunanje in varnostne politike pa delovno telo, pristojno za zunanjo politiko – Odbor za zunanjo politiko. Odločitve, ki jih o predlogu stališč Republike Slovenije sprejme pristojno delovno telo, se posredujejo vladi, ki jih v okviru svojih pristojnosti upošteva pri svojem delovanju v institucijah EU. Hkrati vladi ta zakon v 10. členu daje tudi pravico, da lahko odloči v nasprotju s stališčem delovnega telesa, vendar mora o tem obvestiti državni zbor in mu predstaviti razloge za takšno ravnanje. Pri tem prav iz zakonske določbe izhaja, da vlada ni dolžna upoštevati stališč delovnega telesa državnega zbora, a le pod pogojem, da njihova uveljavitev ali popolna uveljavitev ni izvedljiva ali ne bi koristila Republiki Sloveniji (Grad 2013, 141).

Možnost, da se pomembne EU zadeve obravnavajo na seji državnega zbora, omogoča 11. člen ZSDZVZEU, ki določa, da se na zahtevo najmanj četrtine poslancev, ali na zahtevo pristojnega delovnega telesa, ali na podlagi sklepa kolegija predsednika državnega zbora o predlogu stališča vlade do zadeve EU, razpravlja državni zbor na plenarni seji in v zvezi z njo sprejme stališče Republike Slovenije.

Vendar ta možnost v slovenski parlamentarni praksi do sedaj še ni nikoli ni bila izkoriščena, kar kaže na to, kolikšen pomen poslanci pripisujejo razpravljanju oziroma odločanju o zadevah EU. Vsekakor bi bilo smiselno, da bi poslanci to možnost oziroma varovalko izkoristili in zahtevali razpravo z odločanjem na plenarni seji državnega zbora, predvsem v obdobjih kriz, ko se na Odboru za zadeve EU odloča o pomembnih evropskih zadevah, ki lahko v veliki meri vplivajo na nacionalne politike držav članic EU.

Ustava vladi nalaga, da pri svojem delovanju upošteva stališča o zadevah EU, ki jih sprejme državni zbor. Tudi s tem je postavljeno posebno razmerje med državnim zborom in vlado (Grad 2013, 141).

11.b člen ZSDZVZEU zakona vladi nalaga, da državni zbor seznanj tudi s predlogom kandidata za člana Evropske komisije (v nadaljevanju: EK), o katerem mora vlada odločiti na redni seji. Predlagani kandidat se mora predstaviti delovnemu telesu državnega zbora,

pristojnemu za evropske zadeve, ki o kandidatu glasuje, o njem poda mnenje z obrazložitvijo ter ga pošlje vladi. Vendar vlada v tem primeru na mnenje državnega zbora ni vezana, lahko pa šele po prejemu tega mnenja obrazložen predlog kandidata za člana EK posreduje pristojnim institucijam EU in o tem obvesti tudi državni zbor. Prav tak postopek se uporablja tudi za predlaganje predstavnika Republike Slovenije v Evropsko računsko sodišče in v Upravni odbor Evropske investicijske banke.

Torej je skladno z ZSDZVZEU tudi o predlogih za imenovanje kandidatov za člane nekaterih institucij EU vlada dolžna obveščati državni zbor, ki v zvezi s predlogom poda za vlado sicer neobvezujoče mnenje.

3.3 Poslovník Vlade Republike Slovenije

Poslovník vlade je bil sprejet 10. maja 2001 in nato večkrat spremenjen in dopolnjen. V večji meri leta 2004, ko je v poglavju »6.4 Razmerja do institucij EU« določil

postopke priprave, obravnave in sprejema stališč Republike Slovenije do predlogov aktov zakonodajne narave in predlogov odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU, ter stališč, ki jih Republika Slovenija zastopa v postopkih EK za ugotavljanje kršitev pravnega reda EU in v postopkih pred Sodiščem Evropskih skupnosti in Sodiščem prve stopnje (Poslovník vlade).

Prav tako je prišlo do večjih sprememb in dopolnitev Poslovníka vlade v letu 2010, ko je v poglavju »3. Gradivo vlade« med drugim natančneje določil obliko in okvirno vsebino predlogov sklepov vlade, sestavine, ki jih mora skladno s PoDZ-1 in Resolucijo o normativni dejavnosti vsebovati predlog zakona ter v okviru sodelovanja z javnostjo objavo osnutka predpisa na spletnih straneh, sestavine predloga podzakonskega predpisa vlade, sestavine predloga akta ali druge odločitve vlade, in priporočila glede uporabe njegovih določb pri sestavinah predloga podzakonskega predpisa ministra ali nosilca javnega pooblastila.

Za izvajanje Poslovníka vlade generalni sekretar vlade izda Navodilo za izvajanje Poslovníka vlade, ki natančneje določa vsebino in obliko gradiv vlade (Poslovník vlade).

Kot že povedano, se s Poslovnikom vlade urejata organizacija in način dela vlade, ki uresničuje svoja razmerja do državnega zbora v skladu z ustavo in zakonom na način, kot ga določata poslovnik PoDz-1 in Poslovník vlade.

Poslovník vlade v 8. členu določa, da mora uvod predloga zakona, ki ga vlada po obravnavi in določitvi na seji predloži državnemu zboru, obvezno vsebovati sestavine, določene s PoDZ-1.

Torej je vlada, oziroma strokovne službe Generalnega sekretariata vlade, pri predlogih zakonov, ki so ji predloženi v vladno obravnavo, dolžna preveriti, ali so pripravljeni skladno z določbami PoDZ-1. Vlada mora namreč državnemu zboru predložiti predlog akta, ki je pripravljen skladno z določbami njegovega poslovníka.

Vlada skladno z 41. členom svojega poslovníka določi svoje glavne naloge za določeno obdobje z delovnim programom vlade, kjer so navedeni predlogi zakonov, uredb in drugih splošnih pravnih aktov vlade in ministrstev. 42. člen Poslovníka vlade pa ji nalaga, da pošlje seznam zakonov in drugih aktov iz pristojnosti državnega zbora, ki so vključeni v delovni program vlade, v vednost državnemu zboru. Državni zbor se torej po sprejemu delovnega programa vlade seznaní s predlogi zakonov in drugih aktov iz njegove pristojnosti, ki mu jih namerava vlada predložiti v prihodnjem obdobju.

Določbe poslovníka vlade, ki se nanašajo na sodelovanje predstavnikov vlade pri obravnavi posameznega gradiva v državnem zboru, dežurne predstavnike vlade na seji državnega zbora, izražanje stališč vlade v državnem zboru in vlaganje uskladiitvenih amandmajev k predlogom aktov, ki jih sprejema državni zbor, so v delu že podrobneje predstavljene v poglavju 2.6.3.

49.h člen Poslovníka vlade delno ureja način sodelovanja med vlado in državnim zborom v zadevah EU, in sicer kar zadeva predložitev predlogov stališč vlade in stališč vlade do zadev EU državnemu zboru.

Če je za sprejem Stališča Republike Slovenije v skladu z ZSDZVZEU pristojen državni zbor, vlada določi besedilo predloga Stališča Republike Slovenije in ga skupaj s predlogom zadeve EU predloži državnemu zboru. K zadevi EU, za katero v skladu ZSDZVZEU za sprejem odločitve Republike Slovenije ni pristojen državni zbor, lahko vlada na lastno pobudo ali na zahtevo državnega zbora pripravi stališče Republike Slovenije, ki ga skupaj s predlogom zadeve EU predloži v mnenje državnemu zboru.

Določbe v zvezi z izhodišči Republike Slovenije vsebuje 49.k člen, ki zavezuje vlado, da izhodišča Republike Slovenije za delovanje predstavnikov Republike Slovenije v institucijah EU, ki jih obravnava in sprejme vlada, pošlje tudi v seznanitev državnemu zboru. Prav tako skladno z 49.r členom poročila z zasedanj Evropskega sveta in Sveta EU na ravni ministrov obravnava vlada in z njimi seznanjeni državni zbor.

Ti poslovniški določbi sta skladni z ZSDZVZEU, ki določa, da vlada o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU obvešča državni zbor.

3.4 Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije

»Poslovnik zakonodajnega organa je sui generis¹⁴, saj zajema tako ustavno kot zakonsko in podzakonsko vsebino.« (Igličar 2011, 241–242)

»Določbe poslovnika so izredno pomembne za delovanje demokratične oblike oblasti, saj so predvsem proceduralne norme poslovnika odločilne pri doseganju legitimnosti sprejetih odločitev parlamenta.« (Luhmann v Igličar 2011, 241).

Grad (2000, 131) pojasnjuje, da z ureditvijo razmerij do drugih državnih organov posega v organizacijo vrhovnih državnih organov, pri čemer gre za sestavino ustave v materialnem pomenu. V nekaterih delih ima poslovnik tudi naravo zakona.

Nadzakonsko naravo poslovnika kaže tudi način njegovega sprejemanja, saj je za njegov sprejem ali sprejem njegovih sprememb ali dopolnitev v državnem zboru potrebna večja, kar dvotretjinska večina, kot za sprejem zakonov. Namen zahtevane dvotretjinske večine pri sprejemanju tega akta je doseči večjo usklajenost pri postavljanju pravil za sprejemanje parlamentarnih odločitev (Igličar 2011, 242).

Za položaj državnega zbora je zelo pomembno, da ima pravico, da si sam uredi svoje poslovanje, torej sprejme svoj poslovnik. S poslovníkom so urejeni: način dela in poslovanja državnega zbora, pravice in dolžnosti poslancev in razmerja državnega zbora do drugih organov, s katerimi sodeluje. Temeljna načela delovanja državnega zbora ureja ustava, na nekaterih področjih pa je poslovanje državnega zbora določeno z zakoni. Hkrati je poleg

¹⁴ V latinščini: genialen, unikatni po svojih karakteristikah.

predpisov za delovanje državnega zbora pomembna tudi parlamentarna praksa, ki se izoblikuje pri delu državnega zbora (Kaučič in Grad, 189–190).

Prvi Poslovnik državnega zbora je bil sprejet na konstitutivni seji državnega zbora 23. decembra 1992 z namenom določitve sestave delovnih teles in bil v letu 1993 dopolnjen s tem, da je delovnim telesom določil nove pristojnosti. V letu 2002 je bil na osnovi izkušenj, ki so nastale ob uporabi poslovniških določb o zakonodajnem postopku, in primerjalno-pravnih zgledov dopolnjen v določbah o zakonodajnem postopku. Z novimi pravili o zakonodajnem postopku je omogočil hitrejšo sprejemanje zakonov in s tem sledil načelu racionalnosti ob hkratni zagotovitvi demokratičnega odločanja v državnem zboru (Igličar 2004, 118–119).

V letu 2004 je državni zbor svoj poslovnik dopolnil z natančnejšimi navodili glede obravnave evropskih zadev, v letu 2007 pa ga je spremenil in dopolnil z možnostjo vlaganja dokumentov v zakonodajnem postopku v elektronski obliki in s pravno podlago za uvedbo elektronskega podpisa. Kasneje je določil tudi zaključek postopkov obravnave vseh aktov in poslanskih vprašanj in pobud ob koncu mandata državnega zbora ter drugače določil, kdo lahko predstavlja vlado na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles v postopku obravnave zadev EU, kar je olajšalo sodelovanje med vlado in državnim zborom. Hkrati je določil tudi vrstni red postavljanja poslanskih vprašanj (Jaklič 2010, 90–92).

V letu 2013 je državni zbor svoj poslovnik skladno z Resolucijo o normativni dejavnosti dopolnil v 115. členu, ki določa, da morajo obvezne sestavine v uvodnem delu predloga zakona, ki ga po rednem ali skrajšanem postopku predlaga vlada, vsebovati tudi presojo posledic na posameznih področjih in prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona.

Razmerja državnega zbora do vlade, kakor tudi način njunega sodelovanja, določa 3. poglavje PoDZ-1. Državni zbor ima skladno s svojim poslovnikom v razmerju do vlade naslednje pristojnosti:

- *Volitve predsednika vlade*

Do volitev predsednika vlade pride takrat, ko se po parlamentarnih volitvah sestane nov državni zbor in funkcija dotedanjega predsednika vlade avtomatično preneha. Do volitev predsednika vlade pa lahko pride tudi v primeru, če predsedniku vlade preneha funkcija na drugačen način, na primer z njegovim odstopom, lahko tudi na podlagi izglasovane nezaupnice vladi v državnem zboru.

Po posvetovanjih s poslanskimi skupinami kandidata za predsednika vlade državnemu zboru predlaga predsednik republike. Državni zbor o predlogu za predsednika vlade odloča s tajnim glasovanjem. Predsednik vlade je izvoljen z večino glasov vseh poslancev. Če predlagani kandidat ne dobi potrebne večine glasov, lahko predsednik republike po ponovnih posvetovanjih predloži drugega ali ponovno istega kandidata. Svoje kandidate za predsednika vlade lahko predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. V primeru, da nobeden od predlaganih kandidatov ni izvoljen, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Ima pa v tem primeru državni zbor možnost, da v 48 urah le izvoli predsednika vlade, pri čemer za takšno izvolitev zadostuje večina opredeljenih glasov navzočih poslancev in se oblikuje manjšinska vlada (225.–228. člen PoDZ-1).

- *Imenovanje in razrešitev ministrov*

Na predlog predsednika vlade ministre imenuje in razrešuje državni zbor, kar je posebnost v slovenski ustavni ureditvi. Ko se po parlamentarnih volitvah in konstituiranju državnega zbora ali po izrečni nezaupnici vladi oblikuje nova vlada, novoizvoljeni predsednik vlade državnemu zboru predlaga listo ministrov z obrazložitvijo vsake posamične kandidature. Kandidat za ministra se mora pred imenovanjem na seji državnega zbora predstaviti pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora, kjer odgovarja na vprašanja članov delovnega telesa, pristojnega za področje, na katerem bo opravljal funkcijo ministra.

Pri imenovanju ministrov poslanci glasujejo o listi kandidatov za ministre kot celoti, razen v primeru, ko na predlog predsednika vlade odločajo le o imenovanju posameznega ministra. Če lista kandidatov za ministre ni izglasovana, se opravi novo glasovanje na podlagi nove liste kandidatov za ministre. V primeru, da tudi nova lista kandidatov ni izglasovana, lahko predsednik vlade predlaga, da se o vsakem predlaganem kandidatu z liste glasuje posebej.

Funkcija ministrov preneha, ko se po volitvah sestane novoizvoljeni državni zbor, s prenehanjem funkcije predsednika vlade ter z razrešitvijo ali odstopom ministra. Minister, ki mu je prenehala funkcija, mora opravljati tekoče posle do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novega ministra (229.–234. člen PoDZ-1).

Volitve predsednika vlade ter imenovanje in razrešitev ministrov, kjer gre dejansko za način oblikovanja oziroma postavitve vlade, so za razmerje med parlamentom in vlado zelo pomembni. Oblikovanje vlade se v slovenski ustavni ureditvi razlikuje od klasičnega

parlamentarnega modela, kjer parlament za to ni pristojen. Naša ureditev se zgleduje po nemški, kjer oblikovanje vlade sledi okrepitvi položaja predsednika vlade, ki ga prav tako kot pri nas izvoli parlament, s čimer je njegovemu položaju dana visoka stopnja legitimnosti.

S tem, ko predsednik vlade pri nas dobi mandat od državnega zbora, je tudi močnejše vezan na državni zbor, kar ima močan vpliv na njegovo politično odgovornost (Grad 2013, 111 in 114). Enako velja tudi za člane vlade, torej ministre, ki jih prav tako izvoli in imenuje državni zbor.

- *Poslanska vprašanja in pobude*

Vsak poslanec lahko vladi, posameznemu ministru ali generalnemu sekretarju vlade postavi ustno ali pisno poslansko vprašanje ali poda pisno pobudo za ureditev posameznih zadev ali za sprejem določenih ukrepov s področja delovanja vlade oziroma posameznega ministrstva ali vladne službe.

Enkrat mesečno se na redni seji državnega zbora določi posebna točka dnevnega reda za vprašanja poslancev, kjer morajo biti prisotni predsednik vlade in ministri ter generalni sekretar vlade. Predsedujoči na seji pri določitvi vrstnega reda prijav poslanskih vprašanj zagotovi, da pridejo na vrsto poslanci iz različnih poslanskih skupin. Prva štiri vprašanja postavijo poslanci opozicije in poslanec vladajoče koalicije. Na ta prva štiri vprašanja, ki se nanašajo na oblikovanje ali uresničevanje vladne politike, odgovarja predsednik vlade. Na ustna poslanska vprašanja odgovarja predsednik vlade, minister, ali generalni sekretar vlade na isti seji, če pa zaradi časovne omejitve, odsotnosti ali drugega razloga ne more podati odgovora, mora v 30 dneh poslati pisni odgovor. V kolikor poslanec vztraja pri ustnem odgovoru na postavljeno vprašanje, se vprašanje uvrsti na naslednjo sejo državnega zbora.

Na podano pisno poslansko vprašanje ali pobudo mora vlada, minister ali generalni sekretar vlade odgovoriti pisno v 30 dneh. Če poslanec z odgovorom ni zadovoljen, lahko zahteva njegovo dopolnitev (240.–249. člen PoDZ-1).

Kot navaja Zajc (2000, 96), je to sredstvo nadzora nad vlado med poslanci zelo priljubljeno. Poslanci so pri postavljanju poslanskih vprašanj in podajanju pobud odvisni od informacij, saj poslanec ni nujno strokovnjak za posamezno področje ali pa celo povezan z reševanjem nekega problema, ki je v pristojnosti vlade. Zato del svoje nadzorne funkcije prepusti volivcem, članom stranke ali interesnim skupinam, ki mu sporočajo svoja stališča in vprašanja. Hkrati se poslanci pri postavljanju vprašanj naslanjajo tudi na informacije različnih

medijev in se sklicujejo na že objavljene informacije, kar še povečuje njihovo priljubljenost. S tem instrumentom nadzora nad vlado si poslanci povečujejo ugled in vpliv znotraj državnega zbora in znotraj svojih poslanskih skupin, s tem pa tudi možnosti za ponovno izvolitev.

- *Spremljanje dela vlade prek delovnih teles državnega zbora*

Delovna telesa državnega zbora imajo različne pristojnosti. Posredno ali neposredno opravljajo tudi funkcijo spremljanja in nadziranja dela vlade oziroma posameznih ministrstev. Pristojna so za obravnavo različnih zakonskih in drugih predlogov vlade in o njih sprejemajo sklepe, ki so podlaga za odločanje državnega zbora, hkrati ob tem opozarjajo ministre in druge predstavnike vlade na morebitne pomanjkljivosti in napake.

Tudi kandidat za novega ministra se mora, pred odločanjem državnega zbora o njegovem imenovanju, predstaviti pristojnemu delovnemu telesu in odgovarjati na vprašanja njegovih članov. Potem predsednik delovnega telesa pošlje predsedniku državnega zbora in predsedniku vlade mnenje, ki ga je delovno telo sprejelo o predlaganem kandidatu. To mnenje za državni zbor in za predsednika vlade kot predlagatelja kandidata za ministra ni zavezujoče, dejansko pa ima lahko velik pomen za sprejem končne odločitve o imenovanju ministrskega kandidata (Državni zbor 2016d).

Delovna telesa torej, kot pravi Zajc (2000, 103), zagotavljajo nadzor ministrov in državnih uradnikov ter podajanje potrebnih informacij in pojasnil o uresničevanju sprejetih politik, ki bi jih sicer težko dobili. Delovna telesa vplivajo na način razmišljanja in delovanja znotraj resorjev, na njihovo upravno prakso, pripravo določenih predlogov, poročil itd.

Kot pravi Judge (1993, 167), delovna telesa s svojim nadzorom omogočajo preglednost delovanja vlade in njenih resorjev, kar je v korist tako parlamentu kot širši, tudi volilni javnosti, in posameznim skupinam.

Po Olsonu (1994, 60) pa se moč delovnih teles izraža skozi njihovo samostojnost in dejavnost v zakonodajnem procesu.

- *Izrekanje nezaupnice vladi*

Kot določa že ustava, lahko državni zbor izglasuje vladi nezaupnico, vendar le na način, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade, kar se imenuje konstruktivna nezaupnica. S tem je dotedanji predsednik vlade razrešen,

mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisege nove vlade (116. člen ustave). PoDZ-1 daje možnost predsedniku vlade, da pred volitvami novega predsednika odgovori na podan predlog in obrazloži svoje poglede na dotedanje delo vlade, predlagani kandidat pa na seji državnega zbora pred glasovanjem o njegovi kandidaturi lahko predstavi programske zasnove vlade (254.–256. člen PoDZ-1).

V primeru uveljavljanja politične odgovornosti vlade o nezaupnici glasovanje o podpori vladi sprožijo poslanci, navadno takrat, kadar kaže, da vlada izgublja podporo v parlamentu in se nakazujejo nove koalicijske povezave za oblikovanje vlade (Grad 2013, 122).

- *Glasovanje o zaupnici vladi*

PoDZ-1 daje predsedniku vlade možnost, da vloži pisno zahtevo predsedniku državnega zbora, naj državni zbor glasuje o zaupnici vladi. Pred glasovanjem o zaupnici vladi, ki je lahko najprej 48 ur in najkasneje sedem dni po vložitvi zahteve, ima predsednik vlade možnost obrazložiti svojo zahtevo. Če vlada ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, mora državni zbor v 30 dneh izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju izglasovati zaupnico, sicer lahko predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Predsednik vlade lahko vprašanje zaupnice veže tudi na sprejem zakona ali druge odločitve v državnem zboru. Če odločitev skladno s predlogom predsednika vlade ni sprejeta, se šteje, da je bila vladi izglasovana nezaupnica (257.–260. člen PoDZ-1).

Če je bil predsednik vlade izvoljen z navadno večino glasov, mu je tudi nezaupnica na podlagi predloga najmanj 10 poslancev lahko izglasovana z navadno večino glasov poslancev, vendar le v primeru, ko po več neuspešnih poskusih državni zbor ne uspe z absolutno večino izvoliti predsednika vlade.

V primeru uveljavljanja politične odgovornosti vlade torej pri zaupnici glasovanje o podpori vlade sproži predsednik vlade in ne poslanci državnega zbora.

- *Interpelacija o delu vlade ali posameznega ministra*

Ustava določa, da lahko najmanj 10 poslancev sproži v državnem zboru interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra, PoDZ-1 pa določa način njene izvedbe. Interpelacija se vloži pisno in vsebuje jasno postavljeno in obrazloženo vprašanje, ki je predmet interpelacije. S podpisi vseh poslancev, ki so jo vložili, se predloži predsedniku državnega zbora, ki z njo

takoj seznanj poslance ter jo hkrati pošlje predsedniku vlade oziroma ministru, na katerega se nanaša, in jima določi rok za odgovor, ki ne sme biti krajši od 15 in ne daljši od 30 dni. Odgovor na interpelacijo predsednik državnega zbora pošlje vsem poslancem. O interpelaciji odloča državni zbor, praviloma že na svoji prvi naslednji seji, če so poslanci dobili odgovor na interpelacijo najmanj 15 dni pred sejo. Na seji se opravi razprava. Pred tem lahko predstavnik poslancev, ki so vložili interpelacijo, to obrazloži, prav tako pa ima predsednik vlade ali minister, na katerega se interpelacija nanaša, pravico obrazložiti svoj pisni odgovor ali ustno odgovoriti na interpelacijo. Po končani razpravi o interpelaciji lahko predlagatelji interpelacije predlagajo, naj državni zbor sprejme sklep, s katerim se oceni delo vlade oziroma ministra.

Če se razprava o interpelaciji nanaša na delo vlade, lahko najmanj 10 poslancev zahteva, da se glasuje o nezaupnici vladi, če hkrati s to zahtevo predlagajo izvolitev novega predsednika vlade (konstruktivna nezaupnica), po opravljeni razpravi o interpelaciji o delu ministra pa lahko na zahtevo najmanj 10 poslancev pride do glasovanja o nezaupnici ministru (250.–253. člen PoDZ-1).

Kot navaja Grad (2013, 126), gre v tem primeru za obliko individualne in kolektivne odgovornosti ministra. Interpelacija se vložijo le občasno, po posebnem postopku in z namenom razprave o politični odgovornosti vlade kot celote ali posameznega ministra. Pri interpelaciji gre predvsem za orožje opozicije, ki z njo lahko doseže celo odstop vlade in razpustitev parlamenta s predčasnimi parlamentarnimi volitvami. Z interpelacijo opozicija tudi z majhnim tveganjem preizkusi trdnost položaja vlade v državnem zboru in s tem trdnost vladne koalicije.

- *Obtožba zoper predsednika vlade in ministre pred ustavnim sodiščem*

Predsednika vlade ali ministre lahko državni zbor pred ustavnim sodiščem obtoži kršitve ustave in zakonov, storjene pri opravljanju njihovih funkcij.¹⁵ Uvedbo postopka o ustavni obtožbi lahko državnemu zboru predlaga najmanj 10 poslancev. Predlog za uvedbo postopka mora biti praviloma obravnavan na prvi naslednji seji državnega zbora, ta pa mora o njem odločiti najkasneje v 60 dneh od sprejetja predloga. Če državni zbor odločitve v tem roku ne sprejme, se šteje, da je predlog zavrnjen. Predsednik vlade ali minister lahko pisno ali ustno

¹⁵ Gre za ustavno obtožbo ali t. i. »impeachment«.

na seji državnega zbora odgovori na predlog ustavne obtožbe. Na zahtevo državnega zbora mora mnenje o predlogu obtožbe predsednika vlade podati predsednik republike, o predlogu obtožbe ministra pa predsednik vlade.

Če državni zbor sprejme sklep o obtožbi, ga predsednik državnega zbora pošlje ustavnemu sodišču ter predsedniku vlade oziroma ministru, zoper katerega je vložena obtožba. S sklepom državni zbor izmed poslancev, ki so predlagali uvedbo postopka, imenuje pooblaščenega predstavnika, ki bo zastopal obtožbo pred ustavnim sodiščem, kjer se bo o njej odločalo (187.–192. člen PoDZ-1).

- *Sodelovanje z vlado v zadevah Evropske unije*

Obravnava zadev EU, kot jih določa ZSDZVZEU, poteka skladno z določbami PoDZ-1. O zadevah EU razpravlja in sprejme stališča Republike Slovenije Odbor za zadeve Evropske unije, v zadevah zunanje in varnostne politike pa Odbor za zunanjo politiko, če ni z ZSDZVZEU ali s PoDz-1 določeno, da stališča Republike Slovenije sprejme državni zbor. Zadeve EU, ki jih vlada predloži državnemu zboru v obravnavo, se pošljejo predsedniku državnega zbora, ki jih dodeli v obravnavo pristojnemu odboru in glede na vsebino predloga matičnim delovnim telesom. Hkrati pošlje zadevo EU tudi državnemu svetu in zakonodajno-pravni službi. Predlog sprememb pogodb, na katerih temelji EU, vlada predloži v obravnavo, ko je začel postopek obravnave v Svetu EU.

Za razpravo o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU vlada glede na delovni program EK ter program predsedovanja Svetu EU predloži predlog deklaracije. Uvodno predstavitev na seji državnega zbora poda predsednik vlade, v razpravi pa sodelujejo tudi ministri in predstojniki vladnih služb.

Predlog sprememb pogodb, na katerih temelji EU, s predlogom stališč Republike Slovenije in predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU pred obravnavo na seji državnega zbora obravnavata pristojna odbora in pripravita poročilo z dopolnjenim predlogom stališč Republike Slovenije oziroma dopolnjenim predlogom deklaracije. Po opravljeni razpravi in glasovanju o amandmajih pristojni odbor sprejme stališča Republike Slovenije do obravnavane zadeve EU in jih pošlje vladi.

Vlada je dolžna sproti poročati pristojnima odboroma o svoji dejavnosti in odločitvah v Svetu EU ter o uveljavitvi stališč Republike Slovenije pri tem. Kadar vlada deloma ali v celoti ne uveljavi stališč Republike Slovenije, ki jih je sprejel pristojni odbor, zaradi neizvedljivosti ali

ocene, da to ne bi bilo v korist Republiki Sloveniji, lahko s pisnim poročilom pojasni razloge za tako odločitev na prvi naslednji seji pristojnega odbora (154.a–154.l člen PoDZ-1).

PoDZ-1 v 3. poglavju v posebnem razdelku ureja tudi sodelovanje vlade pri delu državnega zbora, kjer določa, da vlado v državnem zboru predstavljajo predsednik vlade in ministri, s tem da ima predsednik vlade najbolj splošno pooblastilo oziroma pravico predstavljati vlado v državnem zboru in v njegovih delovnih telesih. Ostali člani vlade morajo za to imeti posebno pooblastilo vlade.

Na seji državnega zbora vlado lahko predstavljajo lahko samo predsednik vlade, minister ali predstojnik vladne službe, ki ga določi vlada. V primeru odsotnosti ali zadržanosti ministra lahko nadomešča državni sekretar ali predstojnik organa v sestavi ministrstva, predstojnika vladne službe pa njegov namestnik.

Na seji delovnega telesa pa vlado lahko predstavlja minister, državni sekretar, predstojnik organa v sestavi ministrstva ali predstojnik vladne službe, ki ga določi vlada. V primeru odsotnosti ali zadržanosti ministra nadomešča državni sekretar ali predstojnik organa v sestavi ministrstva, predstojnika vladne službe pa njegov namestnik. V primeru zadržanosti lahko ministra in državnega sekretarja na seji delovnega telesa nadomešča generalni direktor direktorata na ministrstvu.

Ker predstavniki vlade pri svojem delu na seji državnega zbora ali delovnega telesa potrebujejo strokovno pomoč, lahko na teh sejah s pooblastilom vlade sodelujejo tudi drugi vodilni uslužbenci ministrstev in vladnih služb, vendar nimajo pravice predstavljati vlade (235. člen PoDZ-1).

Zato, da vlada lahko sodeluje pri delu državnega zbora, mora biti obveščena o njegovem delu. Državni zbor in njegova delovna telesa jo zato obveščajo o svojih sejah, njihovem dnevnem redu ter o sprejetih odločitvah in ji pošiljajo potrebno gradivo (236. člen PoDZ-1).

Državni zbor lahko tudi sprejme sklep, s katerim od vlade ali od posameznega ministra zahteva, da poroča državnemu zboru o izvrševanju zakonov in drugih predpisov, ki jih je sprejel državni zbor, ter o drugih ukrepih iz svojih pristojnosti in njihovih učinkih (237. člen PoDZ-1), hkrati pa ima poslanec pravico zahtevati od organov državne uprave pojasnila, ki jih potrebuje v zvezi z delom v volilni enoti (238. člen PoDZ-1).

Pri poslovniško določenih pristojnostih državnega zbora v razmerju do vlade oziroma njunega sodelovanja prevladujejo nadzorne funkcije državnega zbora, katerih osnovni cilj je z nadzorom vlade in ministrov preverjati, ali delujejo v okviru ustave in zakonov ter kako uresničujejo v državnem zboru sprejete politike (Zajc 2000b, 94).

S takšnim nadzorom se povečuje odgovornost vlade in vpliva na pripravljenost zagotoviti vse zahtevane informacije o svojem delu. Hkrati ta nadzor vlado sili k izboljšanju ustaljene prakse delovanja, ministrstva pa k novim metodam in načinom uresničevanja sprejetih politik ali konkretnih odločitev (Norton 1993, 109).

Zajc (2004, 215) pravi, da se tak nadzor pogosto obravnava kot poglobljena funkcija večine sodobnih parlamentov. Njegov smisel je zagotoviti odgovornost v parlamentu tistemu, ki mu je bila prenesena izvršilna moč.

Razmerje med vlado in parlamentom se lahko pojmuje tudi kot nekakšno razmerje med »naročnikom« in »izvajalcem« s teoretično zamisljivo, ki predpostavlja pogodbeni model z omejitvami za »izvajalca«, da ne more ravnati enostransko ali s svojim ravnanjem povzročiti škode »naročniku«. Hkrati ta teoretični model omogoča nadzor in obvezuje »izvajalca«, da poroča o svojem delu, v primeru, da »izvajalec« ni sposoben izvesti naročila, pa ima »naročnik« pravico predčasno prekiniti pogodbo in oblikovati novo vlado. V praksi se seveda postavljajo tudi odstopanja, zato je v interesu »naročnika« smotrna uporaba instrumentov nadzora in omogočanje »izvajalcu« dovolj pobude, da zastopa in uresničuje »naročnikove« interese (Kiewiet in McCubbins v Zajc 2004, 215–216).

Zakonodajni postopek

Ker je najpomembnejša funkcija parlamenta zakonodajna, je pomemben del poslovniške ureditve namenjen zakonodajnemu odločanju parlamenta. Gre za pravno ureditev postopka za sprejemanje zakonov kot najpomembnejših pravnih aktov. To daje poslovniku ustavnopravni pomen (Grad 2013, 30).

Določbe, ki urejajo zakonodajni postopek, PoDZ-1 vsebuje v drugem poglavju, v 114. do 154. členu. V splošnih določbah navaja, da predlog zakona predsedniku državnega zbora lahko pošlje vlada, poslanec, državni svet ali najmanj 5.000 volivcev. Predpisana je tudi vsebina predloga zakona, in sicer mora vsak predlog zakona vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Podrobneje določa tudi vsebino teh prvin. V primeru, da gre za

spremembo ali dopolnitev zakona, torej za novelo zakona, mora ta vsebovati tudi besedilo tistih določb zakona, za katere je predložena sprememba. Predlagatelj mora predlog zakona poslati predsedniku državnega zbora, ki ga, v kolikor vsebuje vse zahtevane sestavine, dodeli vsem poslancem, s čimer se začne zakonodajni postopek (Grad 2013, 238–239).

V primeru, da predlog nima vseh zahtevanih sestavin, predsednik državnega zbora predlagatelja pozove, da svoj predlog dopolni. V primeru, da predlagatelj tega ne stori, se šteje, da predlog zakona ni bil vložen (Igličar 2004a, 119).

Vlada ima v zakonodajnem postopku poseben položaj, ki ima sicer vse pravice predlagatelja, vendar na svoj predlog zakona ne more vlagati amandmajev.

V zakonodajnem postopku imajo ves čas aktivno vlogo delovna telesa državnega zbora, predvsem matično delovno telo, ki lahko predlagajo ustrezne odločitve državnega zbora. Glede skladnosti predloga zakona z ustavo, celotnim pravnim redom in pravno-tehničnimi zahtevami poda strokovno mnenje Zakonodajno-pravna služba državnega zbora (Grad 2013, 239).

- Predhodna obravnava

Še pred prvo obravnavo predloga zakona se lahko na predlog predlagatelja in skladno z odločitvijo kolegija predsednika državnega zbora na pristojnem delovnem telesu državnega zbora opravi predhodna obravnava zakona o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki jih ureja predloženi zakon (119. člen PoDZ-1).

Načelo stopnjevitosti zakonodajnega postopka določa, da obravnavanje in sprejemanje zakona poteka v treh fazah oziroma obravnavah (Igličar 2004a, 121).

- Prva obravnava

PoDZ-1 določa, da se prva obravnava opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem, ki se sami seznanijo z njegovo vsebino.

Najmanj deset poslancev lahko v 15 dneh po posredovanju predloga zakona poslancem zahteva, da državni zbor opravi splošno razpravo na plenarni seji, kjer po končani razpravi o razlogih za sprejem zakona, njegovih ciljih, načelih in poglavitnih rešitvah, poslanci lahko

sklenejo, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo ali pa, da za to ni primeren, in končajo zakonodajni postopek.

Če predlog zakona posega v položaj in pravice lokalnih skupnosti ali se nanje prenaša izvrševanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, predsednik državnega zbora pristojne organe lokalnih skupnosti že v začetku zakonodajnega postopka pozove k njihovem mnenju (Grad 2013, 240).

- Druga obravnava

Po preteku 15 dni od posredovanja predloga zakona poslancem ali po zaključeni splošni razpravi na seji državnega zbora predsednik državnega zbora za nadaljevanje obravnave predloga zakona določi matično delovno telo, pristojno za področje družbenih odnosov, v katere posega zakonski predlog, ki opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona ter o vloženi amandmajih¹⁶.

Poleg matičnega delovnega telesa lahko predlog zakona obravnavajo tudi druga delovna telesa, v kolikor njegova vsebina posega v njihovo delovno področje.

Druga obravnava je, kot pravi Igličar (2004a, 122), najpomembnejša stopnja zakonodajnega postopka, saj v njej člani zakonodajnega telesa izražajo tako politične interese kot tudi strokovne argumente glede predlaganih rešitev.

Po končani obravnavi členov predloga zakona in amandmajev na matičnem delovnem telesu se pripravi poročilo, ki vsebuje tudi skladno s sprejetimi amandmaji dopolnjen predlog zakona za drugo obravnavo na plenarni seji državnega zbora. Matično delovno telo lahko na podlagi obravnave tudi sklene, da predlog zakon ni primeren za nadaljnjo obravnavo, s čimer se zakonodajni postopek konča.

Dopolnjen predlog zakona v drugem delu druge obravnave na seji obravnava še državni zbor, ki opravi razpravo o posameznih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji, in glasuje o posameznih amandmajih. K dopolnjenemu predlogu zakona je mogoče v obravnavi v državnem zboru vložiti amandmaje k tistim členom predloga zakona, h katerim je matično delovno telo sprejelo amandmaje. To možnost imajo poslanska skupina, deset poslancev,

¹⁶Parlamentarni izraz za spremembo ali dopolnitev besedila akta, ki ga obravnava državni zbor in ga sprejme na podlagi glasovanja.

predlagatelj zakona in vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Predlagatelj lahko tako kot pri obravnavi predloga zakona na matičnem delovnem telesu tudi pri njegovi obravnavi na seji državnega zbora vloži amandmaje k amandmajem, vloženi k dopolnjenemu predlogu zakona.

Po končani drugi obravnavi predloga zakona Zakonodajno-pravna služba državnega zbora pripravi besedilo zakona za tretjo obravnavo na podlagi sprejetih amandmajev.

Državni zbor lahko na predlog predlagatelja zakona tudi sklene, da se tretja obravnavna predloga zakona opravi na isti seji, če temu predlogu ne nasprotuje več kot tretjina poslancev, vendar le v primeru, da so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona.

Če v drugi obravnavi k dopolnjenemu predlogu zakona ni bil sprejet noben amandma, lahko državni zbor na isti seji glasuje o zakonu kot celoti (povzeto po PoDZ-1 in Gradu 2013, 240–241).

- Tretja obravnavna

V okviru tretje obravnave predloga zakona državni zbor razpravlja in sklepa o predlogu zakona kot celoti, le izjemoma o posameznih členih predloga zakona, in sicer le o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji. V tretji obravnavi predloga zakona se lahko amandmaji vložijo le k tistim členom, h katerim so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji. Te lahko vložijo le predlagatelj zakona, vlada, kadar ni predlagateljica zakona, ali poslanska skupina.

V tretji obravnavi je mogoče predlagati še sprejem uskladitvenih amandmajev, ki so potrebni, kadar zaradi sprejetih amandmajev pride do medsebojne neuskklajenosti zakonskih določb ali neuskklajenosti zakonskih določb z drugimi zakoni. Za pripravo uskladitvenega amandmaja je zadolžen predlagatelj zakona. V primeru, da uskladitveni amandma ni izglasovan, je zakonodajni postopek končan.

Po končani razpravi v tretji obravnavi se glasuje o predlogu zakona kot celoti. Zakon je sprejet, če je število glasov »za« večje od števila »proti«, torej z večino opredeljenih glasov, razen v primerih, ko je za sprejem posameznega zakona predpisana zahtevnejša večina in v primeru pri ponovnem odločanju o zakonu, na katerega je državni svet izglasoval veto in je za sprejem zakona potrebna večina glasov vseh poslancev.

Po sprejemu zakona Zakonodajno-pravna služba državnega zbora opravi pravno in jezikovno redakcijo zakona in pripravi njegovo končno besedilo. Za uveljavitev zakona je potrebna še njegova razglasitev in objava. Skladno z 91. členom ustave zakone razglašča predsednik republike, najpozneje v osmih dneh od njihovega sprejema. Zakon v skladu z ustavo običajno začne veljati 15. dan po objavi, razen če je v njem določeno drugače (Grad 2013, 242).

- Skrajšani postopek

PoDZ-1 v 142. členu predlagatelju omogoča, da predlaga obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku, vendar le če gre za:

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

O predlogu za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku odloči kolegij predsednika državnega zbora. Predsednik po odločitvi kolegija takoj določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo. V skrajšanem postopku obravnave predloga zakona se ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji državnega zbora. Amandmaji k predlogu zakona se lahko vlagajo na sami seji do začetka tretje obravnave predloga zakona.

Skrajšani zakonodajni postopek se od rednega razlikuje po tem, da z združitvijo treh faz v eno samo, ki se opravi na isti seji državnega zbora, omogoča bistveno hitrejši sprejem zakona. Pri tem gre za časovno, ne pa tudi vsebinsko združitev faz zakonodajnega postopka (Grad 2013, 242–243).

- Nujni postopek

Skladno s 143. členom PoDZ-1 naj bi se nujni postopek za sprejem zakona uporabljal le izjemoma, in sicer tedaj, ko je potrebno zakon hitro sprejeti zaradi interesov varnosti ali obrambe države, zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države.

O predlogu za obravnavo predloga zakona po nujnem postopku prav tako odloči kolegij predsednika državnega zbora. Predsednik takoj po odločitvi kolegija določi matično delovno

telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo. Predlog zakona, ki se obravnava po nujnem postopku, se uvrsti na prvo sejo državnega zbora po odločitvi kolegija. Amandmaji se lahko predlagajo tudi ustno na seji do konca razprave o posameznih členih zakona.

Restriktivna uporaba nujnega postopka se kaže v tem, da ga lahko z ustrezno utemeljitvijo predlaga samo vlada, ki ima na voljo največ informacij za oceno izjemnih situacij v državi (Igličar 2004, 130).

Elementi nujnega postopka glede zakonske iniciative in načina obravnave predloga zakona se uporabljajo tudi za obravnavo in sprejemanje zakonov, s katerimi se ratificirajo mednarodne pogodbe. Torej predlog zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe lahko predloži le vlada, ki se tudi pogaja o sklenitvi mednarodne pogodbe. V postopku ratifikacije mednarodne pogodbe ni mogoče vlagati amandmajev na njeno besedilo (Grad 2013, 243 in 247).

3.5 Strokovne službe Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora Republike Slovenije

Poseben pomen pri sodelovanju vlade in državnega zbora imajo njune strokovne službe, ki skladno s predpisi zagotavljajo kontinuirano delo izvršne in zakonodajne oblasti.

Strokovne službe Vlade Republike Slovenije

Za sodelovanje z državnim zborom sta kot strokovni službi vlade pristojni Generalni sekretariat vlade Republike Slovenije in Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

Generalni sekretariat vlade, kot vladna služba, je skladno z Odlokom o ustanovitvi Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije, sprejetim 18. marca 2010, poleg organizacijskih, strokovnih, administrativnih in tehničnih nalog, pri izvedbi sej vlade, njenih delovnih teles, strokovnih svetov ter drugih vladnih teles, pristojen tudi za sodelovanje vlade oziroma njenih predstavnikov pri delu državnega zbora.

Za sodelovanje vlade z državnim zborom je v Generalnem sekretariatu vlade pristojen Sektor za sodelovanje z državnim zborom in za evropsko in mednarodno sodelovanje, ki je zadolžen za:

spremljanje dela državnega zbora, njegovih delovnih teles in sodelovanje s strokovnimi službami državnega zbora, spremljanje evropske in mednarodne dejavnosti vlade, zagotavljanje mnenj in drugih gradiv, namenjenih za oblikovanje

stališč vlade oziroma odstopanje gradiv v reševanje pristojnim organom, proučevanje gradiv vlade in ugotavljanje njihove usklajenosti s poslovníkom vlade in PoDZ-1, pripravo sklepov in sprejetih odločitev vlade iz svojega delovnega področja, spremljanje izvajanja sklepov vlade iz delovnega področja sektorja, signiranje oziroma usmerjanje v reševanje pošte, prejete iz državnega zbora in državnega sveta, neposredno organiziranje spremljanja sej državnega zbora, udeležbo predstavnikov vlade in javnih uslužbencev generalnega sekretariata vlade na sejah državnega zbora ter pripravo potrebnih gradiv za njihovo delovanje ter obveščanje predstojnika in služb generalnega sekretariata vlade, spremljanje evropske in druge zakonodaje iz svojega delovnega področja, vodenje evidenc in pripravo poročil o svojem delu in delu državnega zbora ter za administrativno-tehnične naloge povezane z delom sektorja. (Generalni sekretariat vlade 2016a)

Generalni sekretariat vlade predlogov aktov, ki jih vlada predloži državnemu zboru, s pravno-sistemskega vidika ne pregleduje, saj za to ni pristojen, ampak samo ocenjuje, ali so primerni za uvrstitve na seje vladnih odborov in vlade ter preveri njihovo usklajenost z določbami PoDZ-1. Za zagotovilo vladi, da so njeni predpisi skladni z ustavo, pravno-sistemskega pravilni in ustrezno nomotehnično pripravljene, je pristojna Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (Pogorelec 2016, 27).

Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, sprejet 13. decembra 2006, določa, da Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: SVZ) v okviru svojih nalog prav tako sodeluje z državnim zborom. Pri tem, kot določa 2. člen odloka, SVZ opravlja predvsem naslednje naloge:

Obravnava, z vidika skladnosti z ustavo in pravnim sistemom ter s pravom EU in z vidika pravil pravne tehnike, predloge zakonov in drugih aktov, ki jih vlada predlaga državnemu zboru, oziroma ki jih državni zbor predloži v mnenje vladi, predloge pravnih aktov vlade in osnutke pravnih aktov ministrov, po sklepu vlade pripravlja tudi predloge zakonov in drugih aktov, obravnava vprašanja izgradnje pravnega sistema ter v sodelovanju z vlado in resornimi ministrstvi skrbi za uresničevanje ustavnosti in zakonitosti, po sklepu vlade ali predsednika vlade pripravlja poročila, stališča in pravna mnenja o posameznih pravnih vprašanjih s področja dela vlade, primerjalno-pravno proučuje pravo drugih držav in mednarodnih organizacij,

oblikuje pravila pravne tehnike pri izdelavi predlogov zakonov in drugih aktov, ki jih vlada predlaga državnemu zboru, ter pravnih aktov vlade in ministrov, opravlja za vlado strokovne naloge v zvezi z nadzorstvom ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki jih izdajajo ministri, spremlja in proučuje vpliv pravnega reda Evropske unije na notranji pravni red in vprašanja, povezana z izvajanjem pravnega reda Evropske unije, ter o tem daje vladi in ministrstvu mnenja in predloge, opravlja notifikacijo nacionalnih predpisov, ki so bili sprejeti za zagotovitev prenosa direktiv v pravni red Republike Slovenije, in o stanju poroča vladi, koordinira in v sodelovanju z resornimi ministrstvi pripravlja stališča v predsodnih postopkih, sproženih zaradi nenotifikacije, spremlja izvajanje delovnega programa vlade z vidika pravnega reda Evropske unije, sodeluje pri delu vlade v državnem zboru, izdaja, v skladu z zakonom, Uradni list Republike Slovenije, upravlja, vodi in koordinira Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije, upravlja, vodi in koordinira Register predpisov Republike Slovenije, pripravlja neuradna prečiščena besedila predpisov in drugih splošnih aktov, kot je določeno z uredbo, ki ureja Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije, ter je skrbnik zbirke neuradnih prečiščenih besedil predpisov, zagotavlja objavo predpisov vlade in ministrov v Uradnem listu Republike Slovenije in opravlja vse druge naloge v skladu s sprejeto zakonodajo. (Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo)

Pri opravljanju svojih nalog SVZ sodeluje s pravnimi službami ministrstev in drugih vladnih služb, z Zakonodajno-pravno službo državnega zbora, z drugimi pravnimi institucijami v državi, z institucijami Evropske unije in mednarodnimi pravnimi institucijami.

SVZ vodi direktor, pri čemer ima enaka pooblastila, kot jih ima minister pri vodenju ministrstva. Direktorja imenuje in razrešuje vlada na predlog predsednika vlade, kateremu je odgovoren za delo službe (Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo).

Strokovne službe Državnega zbora Republike Slovenije

Predstavniška telesa so v svojem razvoju oblikovala posebne administrativne, strokovne in tehnične službe, ki skrbijo za njihovo učinkovito delovanje. Posebne strokovne in administrativne službe pomagajo pri načrtovanju dela, nudijo strokovno pomoč pri vsebinski pripravi zakonov in oblikovanju politik na posameznih področjih, predvsem pa skrbijo za formalni postopek določanja in smotrni potek vseh posameznih postopkov ter tudi za

privilegije poslancev. S tem pomembno krepijo stabilnost delovanja, zagotavljajo potrebno rutino odločanja in pomagajo dopolnjevati postopkovne standarde, s čimer prispevajo k predvidljivosti zakonodajnih postopkov in kakovosti odločitev (Laundy 1998, 123).

Odlok o organizaciji in delu služb državnega zbora (v nadaljevanju: OdODSDZ), sprejet 26. marca 1997, določa organizacijo in delo služb državnega zbora pri opravljanju strokovnih, administrativnih in drugih opravil in tehničnih nalog, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo državnega zbora. Njihovo organiziranost in strukturo opredeljuje Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora (v nadaljevanju: OdNODMN).

Službe državnega zbora vodi generalni sekretar državnega zbora, ki je poleg poslank in poslancev v državnem zboru po statusu edini funkcionar. Ker opravlja strokovne in nepolitične naloge ter je predstojnik služb državnega zbora, bi ga lahko imenovali tudi »upravni funkcionar«. Imenuje ga državni zbor za mandatno obdobje državnega zbora in je odgovoren predsedniku državnega zbora.

Generalni sekretar državnega zbora organizira, usklajuje delo služb pri opravljanju 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 PoDZ-1 in v skladu z drugimi predpisi (Lončar 2008, 131 in 134).

Generalni sekretar ima skladno z OdODSDZ tudi namestnika, ki ga imenuje komisija državnega zbora za volitve, imenovanja in administrativne zadeve na predlog generalnega sekretarja. Namestnik generalnega sekretarja vodi in koordinira delo na področju priprave in poteka sej državnega zbora in njegovih delovnih teles ter mednarodnega sodelovanja državnega zbora.

Med notranjimi organizacijskimi enotami ima pri sodelovanju z vlado v sekretariatu državnega zbora najpomembnejšo vlogo Sektor za izvajanje dejavnosti državnega zbora oziroma njegov Oddelek za pripravo in izvedbo sej državnega zbora ter delovnih teles, ki je pristojen za opravljanje strokovnih in administrativnih nalog na področju priprave in poteka sej državnega zbora in njegovih delovnih teles. Pri tem sodeluje s strokovnimi službami vlade, predvsem z Generalnim sekretariatom vlade, s Sektorjem za sodelovanje z državnim zborom in mednarodno in evropsko sodelovanje.

Prav tako ima pomembno vlogo pri sodelovanju državnega zbora z vlado. Zakonodajno-pravna služba državnega zbora, ki daje mnenja o skladnosti predlogov zakonov, drugih aktov in amandmajev z ustavo, pravnim sistemom in poslovnikom ter o zakonodajno-tehničnih vidikih predlogov. Pripravlja tudi strokovne podlage za oblikovanje mnenj (6. člen OdNODMN). Pri opravljanju svojih nalog sodeluje tudi s SVZ.

Grad (2000, 194) pravi, da parlamentarne službe s strokovnim osebjem opravljajo naloge na več ravneh organizacije državnega zbora. Na ravni celotnega državnega zbora sodelujejo pri operacionalizaciji in izvedbi zakonodajnih programov ter oblikovanju dnevnih redov rednih in izrednih sej, pripravljajo zapisnike in druge dokumente, ki so pomembni za korektno izvedbo zakonodajnih postopkov. Službe, ki so vezane na predsednika državnega zbora pripravljajo tudi različne podatke v zvezi z zadevami na dnevnem redu in oblikujejo dokumente, ki se vlagajo v ustrezne baze podatkov. Posebne službe, kot so informacijsko-dokumentacijske, tehnično-operativne, raziskovalne ali tiste, ki skrbijo za odnose z javnostmi, so običajno vezane na generalnega sekretarja državnega zbora.

4 DEJAVNIKI, KI VPLIVAJO NA SODELOVANJE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE IN DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE V OBDOBJU 2014–2016

Dejavniki sodelovanja vlade in državnega zbora so prikazani za prvo obdobje aktualnega mandata 12. slovenske vlade in sedmega državnega zbora, od septembra 2014 do januarja 2016.

Na njuno sodelovanje v tem obdobju vplivajo različni zunanji dejavniki, kot sta gospodarska in migrantska kriza, prav tako pa tudi notranji dejavniki, kot so novi politični obrazi v državnem zboru in vladi.

Hkrati Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018, ki so ga sprejele stranke vladajoče koalicije, v svojem programskem delu predstavlja nekakšen okvir za pripravo letnih normativnih delovnih programov vlade s predlogi aktov, ki jih namerava vlada predložiti državnemu zboru.

4.1 Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018

»Koalicijski sporazum je najbolj zavezujoč dokument, ki določa obnašanje koalicijskih strank na podlagi skupnih vrednostnih izhodišč in ciljev ter usmerja notranje življenje v koaliciji.« (Müller in Strøm v Zajc 2009, 27)

Skupna vrednostna izhodišča in cilji strank oziroma njihova programska sorodnost so temelj za sklepanje povolilnih koalicij in potem koalicijskih sporazumov. Skupna politika koalicijskih strank je namreč odvisna od ideološke usmeritve nosilne stranke in usmeritev pridruženih oziroma partnerskih strank (Zajc in drugi 2009, 25). Prav ideološka različnost strank določa stopnjo kompaktnosti njihove skupne politike (Zajc 2009, 27).

Po predčasni državnozborni volitvi 13. julija 2014 in konstituiranju državnega zbora 1. avgusta 2014 je državni zbor na izredni seji 18. septembra 2014 imenoval novo, dvanajsto slovensko vlado z mandatom za obdobje 2014–2018 in sprejel Sklep o imenovanju ministrice in ministrov s štirinajstimi ministri in dvema ministroma brez resorja. Vladno koalicijo sestavljajo Stranka modernega centra (SMC), Demokratična stranka upokojujencev Slovenije (DeSUS) in Socialni demokrati (SD).

Na zadnjih državnozbornih volitvah je namreč stranka SMC prejela najvišji delež vseh glasov in hkrati najvišji delež glasov med koalicijskimi strankami, kar 34,49 % vseh glasov volivcev, in s tem dobila 36 poslanskih mest v državnem zboru. Stranka DeSUS je prejela 10,18% vseh glasov volivcev in s tem 10 poslanskih mest, stranka SD pa 5,98% vseh glasov volivcev in 6 poslanskih mest v državnem zboru (Državna volilna komisija 2016a).

Gre za večstrankarsko koalicijo oziroma strateško povezavo več strank, ki terja preiščeno in dolgoročno medsebojno sodelovanje na podlagi bolj ali manj skupnih vrednot in interesov za doseganje skupnih ciljev. Te cilje lahko dosegajo z oblikovanjem vsebinsko in ciljno usklajenih politik, ki so dogovorjene in opredeljene v koalicijskem sporazumu (Zajc 2009, 17). Zato so stranke vladajoče koalicije 3. septembra 2014 sklenile Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018.

Vladna koalicija po Zajcu (2009, 13) predstavlja skupino strank, ki so na volitvah v nacionalni parlament osvojile ustrezne deleže glasov, ki jim skupaj običajno zagotavljajo

večino, in na osnovi skupnega programa sodelujejo v vladi in oblikujejo ter uresničujejo skupne politike.

Vladna koalicija strank SMC, DeSUS in SD bi lahko predstavljala model minimalnih povezanih večinskih koalicij, kjer imata glavni pomen pri povezovanju strank ideološka bližina in podobnost programskih izhodišč. Prav tako ta koalicija ustreza modelu koalicije mogoče oziroma uresničljive politike, ki predpostavlja, da se v danih okoliščinah med seboj povežejo predvsem stranke, ki se zavzemajo za določeno politiko in so programsko sorodne (Zajc 2009, 20–21).

»Glede na to, da so koalicijski sporazumi v sodobnih strankarskih demokracijah najpomembnejši dovolilni politični dokumenti, v njih stranke, ki v parlamentu predstavljajo večino, opredelijo ključne zadeve svojega strateškega sodelovanja v določenem mandatu, ki so:

- skupni cilji strank oziroma skupna vladna politika ali politike na posameznih področjih,
- razdelitev ministrskih mest med koalicijske partnerje glede na volilni rezultat stranke,
- način vodenja koalicije ter komunikacije med člani koalicije.

Pogosto sta v koalicijskih sporazumih opredeljena tudi način razreševanja konfliktov med koalicijskimi partnerji in način komunikacije med koalicijo in javnostjo.« (Zajc in drugi 2012, 117).

Vpliv partnerskih strank na vsebino koalicijskega sporazuma je sorazmeren njeni moči, to je številu sedežev, ki jih ima koalicijska stranka v parlamentu (Warwick in Druckman v Zajc in drugi 2012, 23).

Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018 (v nadaljevanju: koalicijski sporazum 2014–2018) vsebuje naslednja poglavja:

1. Temeljna izhodišča in vrednotna načela delovanja vlade

V temeljnih izhodiščih koalicijskega sporazuma 2014–2018 je določeno načelo delovanja koalicijske vlade, in sicer »odgovorno, konstruktivno, povezovalno in transparentno reševanje družbenih problemov ter iskanje najboljših rešitev za človeka kot posameznika, za posamezne družbene skupine, nevladne organizacije, gospodarski sektor in državo kot celoto«.

Kot koalicijske prioritete sporazum predstavi večanje mednarodne konkurenčnosti in gospodarske uspešnosti Slovenije kot članice EU v konkurenčnem globalnem okolju. Za glavno poslanstvo vlade določi povrnitev zaupanja ljudi v državo in njene temeljne stebre državotvornega delovanja.»Koalicija si bo prizadevala za polno spoštovanje različnosti in omogočanje enakih možnosti za vse ranljive skupine, kot na primer Rome, verske in etnične manjšine, LGBT osebe, migrante in druge.

Cilj koalicije in vlade je narediti vse, da Slovenijo popeljeta iz politične, socialne, gospodarske in vrednotne krize, ter ji ponovno vrmeta ugled uspešne in spoštovane državo doma in v tujini.« (koalicijski sporazum 2014–2018, 4)

Prav na podlagi temeljnih izhodišč in splošne idejne usmeritve se določajo vsebine konkretnih politik na posameznih področjih ter sredstva za njihovo doseganje s pomočjo konkretnih zakonov in zakonodajnih programov ter določajo prioritete (Laver in Shepsle v Zajc in drugi 2009, 25).

2. Programske vizije in izhodišča

Programska izhodišča v sporazumu temeljijo na soodvisnosti med ključnimi gradniki družbe: človekom, strukturami in prostorom. Skozi odnose in procese v obliki ključnih temeljnih izhodišč med posameznimi gradniki sledijo cilju vrniti Slovenijo med napredne demokracije skozi naslednja temeljna izhodišča:

- *dosledno spoštovanje načel pravne države kot pogoj za normalizacijo razmer,*
- *predvidljivo in enostavno poslovno okolje za razvoj uspešnega in družbeno odgovornega gospodarstva,*
- *okolje za razvoj profesionalnih potencialov javnih uslužbencev in kakovostnih javnih storitev,*
- *odprt dialog s civilno družbo za odpravo anomalij v sistemu skozi vzajemno sodelovanje aktivnih državljanov,*
- *zdravo, inovativno, kompetentno in socialno podprto družbo za kakovostno življenje vseh ljudi v njej.* (koalicijski sporazum 2014–2018, 6)

Za razvoj teh odnosov in procesov nameravajo uporabljati področno opredeljena orodja oziroma politike in sisteme, kot so: temeljna politika za človeka, gospodarska politika, organi javne uprave in okoljsko-prostorska politika (koalicijski sporazum 2014–2018, 7).

Posamezna področja s konkretnimi ukrepi ureja programski del v 4. poglavju sporazuma.

3. Fiskalni okvir za mandatno obdobje 2014–2018

Glede na to, da je Slovenija od decembra 2009 formalno v postopku presežnega primanjkljaja, se koalicijski partnerji v posebnem poglavju sporazuma zavezujejo, da se bodo zavzemali za spoštovanje fiskalnih usmeritev in prioritete, ki so določene na ravni EU. Vse programske prioritete in ukrepi nadaljnjega razvoja Slovenije, zastavljeni v koalicijski pogodbi, morajo biti prilagojeni postavljenemu fiskalnemu okvirju.

V tem poglavju so za mandatno obdobje koalicije določeni trije glavni cilji fiskalne politike: odprava čezmernega primanjkljaja na vzdržen način, postopno zniževanje strukturnega primanjkljaja sektorja država in programsko načrtovanje ter dolgoročna vzdržnost javnih financ (koalicijski sporazum 2014–2018, 7–8).

4. Programski del koalicijskega sporazuma

Gre za del sporazuma, ki s predvidenimi ukrepi določa skupne vladne politike ali politike na posameznih področjih. Nekateri ukrepi predstavljajo podlago za pripravo področnih zakonov in drugih aktov iz pristojnosti državnega zbora, hkrati pa tudi okvir za pripravo letnih normativnih delovnih programov vlade.

V tem poglavju so prikazane programske vsebine s predvidenimi ukrepi na naslednjih področjih: banke in zavarovalnice, energetika, gospodarstvo, informacijska družba, inovacijska infrastruktura, javne finance, javna uprava, lokalna samouprava, kmetijstvo, gozdarstvo in podeželje, kultura, mladi, okolje in prostor, pravosodje in pravna država, politični sistem in človekove pravice, raziskovanje, Slovenci v zamejstvu in po svetu, socialna politika in pokojninski sistem, šport, politika enakih možnosti za vse, trg dela, varnost, visoko šolstvo, vzgoja in izobraževanje, zdravstvo in zunanja politika (koalicijski sporazum 2014–2018, 9).

Glede na to, da so predvideni ukrepi na različnih področjih precej obsežni in je za njihovo izvedbo sprejem predpisov lahko samo v pristojnosti izvršilne oblasti, bom v nadaljevanju predstavila le tiste, ki za svojo realizacijo predvidevajo sprejem zakona ali drugega akta v državnem zboru. V nekaterih delih tega poglavja so namreč določeni konkretni predlogi aktov

iz pristojnosti državnega zbora, ki so potrebni kot podlaga za izvedbo v tem sporazumu navedenih ukrepov.

Gospodarstvo:

- za izvedbo ukrepov plačilne discipline in boja proti sivi ekonomiji je predvidena priprava Zakona o davčnih blagajnah;
- za nadzorovano in strateško premišljeno privatizacijo in izboljšanje učinkovitosti in transparentnosti upravljanja z državnim premoženjem je predvidena morebitna dopolnitev Zakona o slovenskem državnem holdingu;
- iz javne agencije SPIRIT¹⁷ je potrebno izločiti STO¹⁸ kot osrednjo nacionalno turistično promocijsko ustanovo, za kar bo potrebna sprememba zakonodaje;
- na podlagi nadgrajene strategije igralnštva bo potrebna priprava sprememb igralniške zakonodaje;
- z realizacijo hitrega stečaja bo potrebna prenova insolvenčne zakonodaje (koalicijski sporazum 2014–2018, 12–15).

Javne finance:

- za uvedbo fiskalnega pravila in vzpostavitev fiskalnega sveta se predvideva sprejetje Zakona o fiskalnem pravilu in oblikovanje Fiskalnega sveta;
- v okviru projekta priprave zakona o davku na nepremičnine sporazum predvideva nov Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin, Zakon o davku na nepremičnine in Zakon o financiranju občin v skladu z odločbo Ustavnega sodišča;
- predložitev programskega proračuna državnemu zboru že v letu 2015;
- za učinkovito pobiranje javnih dajatev in krepitev davčne kulture se predvideva Zakon o davčnih blagajnah (ki je sicer predviden že v okviru ukrepov na gospodarskem področju);
- za preoblikovanje dohodninske lestvice se predvideva nov Zakon o dohodnini;
- znižanje obremenitve dela se bo uredilo skozi zeleno proračunsko (davčno) reformo;
- na področju javnih naročil se predvideva nov Zakon o javnem naročanju;

¹⁷ Javna agencija Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije.

¹⁸ Slovenska turistična organizacija.

- za izboljšanje upravljanja z državnim premoženjem s ciljem povečanja javnofinančnih prihodkov bo predložena klasifikacija naložb (predlog sklepa predložen DZ) (koalicijski sporazum 2014–2018, 20–23).

Lokalna samouprava:

- z zakonom se predvideva ustrezna institucionalna rešitev na vladni ravni z ustanovitvijo Ministrstva za javno upravo, ki bo pokrivalo področje lokalne samouprave,
- določitev inštituta odpoklica župana in občinskih svetnikov (koalicijski sporazum 2014–2018, 23–25).

Kmetijstvo, gozdarstvo in podeželje:

- za upravljanje z gozdovi se bo pripravil Zakon o gospodarjenju z gozdovi;
- morebitno preoblikovanje sklada kmetijskih zemljišč in gozdov v enovito državno podjetje;
- prizadevanje za spremembe evropske in nacionalne zakonodaje, ki bo omogočala, da bodo države članice lahko upoštevale socioekonomske dejavnike gojenja in uporabe gensko spremenjenih organizmov ter nekaterih drugih sodobnih tehnologij (koalicijski sporazum 2014–2018, 25–28).

Italijanska in madžarska narodna skupnost v Republiki Sloveniji:

- spoštovati pridobljene pravice narodnostnih manjšin ter jih nadgraditi s pripravo in sprejemom Zakona o avtohtoni italijanski in madžarski narodni skupnosti ter smiselna nadgradnja ostale zakonodaje (koalicijski sporazum 2014–2018, 28).

Kultura:

- predvidena je prenovitev Zakona o zagotavljanju sredstev za nekatere nujne programe Republike Slovenije v kulturi;
- s spremembo medijske zakonodaje vzpostaviti okolje transparentnega lastništva ter avtonomije novinarjev in urednikov (koalicijski sporazum 2014–2018, 28–30).

Okolje in prostor:

- s spremembo zakona se predvideva oblikovanje skupnega ministrstva za okolje in prostor (MOP) za učinkovito oblikovanje in izvajanje okoljske, prostorske in gradbene zakonodaje;

- priprava Nacionalnega programa varstva okolja;
- s spremembo zakonodaje omogočiti ustrežnejšo sanacijo po naravnih nesrečah;
- z ustreznim zakonom urediti, da je odgovorni za onesnaženje v okolju tudi plačnik škode;
- sprememba naslednje zakonodaje v obdobju 2015–2018: Zakona o graditvi objektov, Zakona o varstvu okolja, Zakona o odpravi posledic naravnih nesreč (stabilno finančno okolje) in Zakona o zelenem javnem naročanju;
- zapis pravice do pitne vode v ustavo;
- priprava Nacionalnega stanovanjskega programa 2014–2020 (koalicijski sporazum 2014–2018, 31–32).

Politični sistem in človekove pravice:

- pobuda za spremembo volilne in referendumске zakonodaje in zaveza že v letu 2014 na dnevni red državnega zbora uvrstiti Zakon o volitvah (koalicijski sporazum 2014–2018, 33–34).

Pravosodje in pravna država:

- konstruktivna vključitev vseh deležnikov v pripravo področne zakonodaje;
- s spremembo Zakona o sodiščih zmanjšati pretirane politične pristojnosti Ministrstva za pravosodje zaradi zagotavljanja samostojnosti in neodvisnosti sodstva (koalicijski sporazum 2014–2018, 34–36).

Raziskovanje:

- priprava novega Zakona o raziskovalni in inovacijski dejavnosti, ki bo komplementaren novemu Zakonu o visokem šolstvu (koalicijski sporazum 2014–2018, 36–38).

Socialna politika in pokojninski sistem:

- priprava in sprejetje Zakona o dolgotrajni oskrbi in osebni asistenci, ki bo vse storitve oskrbne, socialne in zdravstvene pomoči za osebe, ki so dolgotrajno odvisne od pomoči drugih, združil v enovit sistem (koalicijski sporazum 2014–2018, 39).

Politika enakih možnosti za vse:

- v skladu z evropsko zakonodajo bo urejen položaj zagovornika načel enakosti;
- priprava Resolucije o nacionalnem programu za enakost žensk in moških;

- Ratifikacija Istanbulske konvencije Sveta Evrope o preprečevanju nasilja in boju proti nasilju nad ženskami in v družini;
- razprava o novi Resoluciji o družinski politiki, ki bo podlaga za zaščito pravic otrok in vseh raznolikih oblik modernih partnerstev in družin (koalicijski sporazum 2014–2018, 39–41).

Šport:

- do konca 2015 sprememba obstoječega Zakona o športu (koalicijski sporazum 2014–2018, 42).

Trg dela:

- vlada bo pripravila spremembe Zakona o študentskem delu za odprave anomalij v sedANJI ureditvi (koalicijski sporazum 2014–2018, 44).

Varnost:

- okrepitev parlamentarnega nadzora nad varnostnimi in obveščevalnimi službami v smislu strokovno-tehničnega servisa, ki bi deloval kot pomoč parlamentarni Komisiji za zahtevnejša nadzorstvena opravila, in skladno s tem dopolniti Zakon o parlamentarnem nadzoru in Zakon o Slovenski varnostno obveščevalni službi (koalicijski sporazum 2014–2018, 46).

Visoko šolstvo:

- s spremembo relevantne zakonodaje na področju visokega šolstva olajšati institucionalno akreditacijo visokošolskih študijskih programov glede na kriterije kakovosti visokega šolstva in dosledno slediti evropskim standardom kakovosti;
- na podlagi nacionalne strategije visokega šolstva sprejem Zakona o visokem šolstvu (koalicijski sporazum 2014–2018, 47).

Zdravje:

- skladno z odločbo Ustavnega sodišča urediti pravice in obveznosti iz obveznega zdravstvenega zavarovanja na ravni zakona;
- razmejitev javnega in zasebnega interesa oziroma obstoj zdravnikov, ki hkrati delajo v javnem in zasebnem zdravstvu, kar predstavlja sistemsko korupcijsko tveganje in tveganje za nastanek nasprotja interesov, kar je treba s spremembo zakonodaje odpraviti (koalicijski sporazum 2014–2018, 49–51).

Zunanja politika:

- prenova deklaracije o zunanji politiki, katere sprejem v državnem zboru je predviden v prvi polovici leta 2015;
- spremembe in dopolnitve Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije skladno z dogovorom o tem, kako bo v prihodnje potekalo imenovanje evropskega komisarja iz Slovenije (koalicijski sporazum 2014–2018, 52–54).

Vsi v okviru ukrepov predvideni akti iz pristojnosti državnega zbora, ki jih koalicijski sporazum 2014–2018 vsebuje v programskem delu, bodo služili primerjavi z akti iz pristojnosti državnega zbora iz Normativnega delovnega programa vlade za leto 2015 in s tem ugotavljanju, ali ta koalicijski sporazum svojem programskem delu predstavlja okvir za pripravo letnih normativnih delovnih programov vlade¹⁹.

5. Vladna projektna pisarna

Koalicijski sporazum 2014–2018 v svojem 6. poglavju predvideva ustanovitev projektne pisarne, ki sicer ne bo pravno-formalna organizacijska oblika, temveč način dela oziroma način pristopa k upravljanju medresorskih projektov in bo v prvi vrsti namenjena preglednemu spremljanju razvoja in izvajanja strateških projektov na nivoju vlade. V tem delu sporazuma so določene tudi vloge, pristojnosti in odgovornosti ključnih deležnikov projektov ter ključni koalicijski projekti z določenimi nosilci (koalicijski sporazum 2014–2018, 54–72).

Gre za posebno poglavje, s katerim se koalicijski partnerji zavezujejo k določenemu načinu upravljanja in spremljanja najpomembnejših strateških projektov vlade, ki sledijo ukrepom v programskem delu koalicijskega sporazuma 2014–2018.

6. Uvodne določbe koalicijskega sporazuma

S tem poglavjem se določa delovanje koalicijskih članov v vladi in državnem zboru z doslednim izvajanjem in spoštovanjem zavez sporazuma o sodelovanju in delu v vladi, ki jo kot mandatar vodi dr. Miro Cerar.

¹⁹ Več o tem v poglavju 5.1.

Določa že tudi konkreten pravni akt, ki ga bo po podpisu sporazuma koalicija predložila v obravnavo državnemu zboru, in sicer Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi, hkrati pa določa tudi akte in imenovanja, ki jih prav tako po podpisu sporazuma koalicijski partnerji sprejmejo v državnem zboru in so potrebni za delovanje državnega zbora: Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles državnega zbora, Sklep o določitvi števila mest poslanskih skupin v delovnih telesih državnega zbora in o določitvi poslanskih skupin, ki jim pripadajo mesta predsednikov in podpredsednikov delovnih teles državnega zbora, imenovanje predsednikov in podpredsednikov delovnih teles ter generalnega sekretarja državnega zbora (koalicijski sporazum 2014–2018, 63).

7. Organiziranost in delovanje vlade

Koalicijski sporazum 2014–2018 v tem poglavju določa porazdelitev posameznih resorjev, torej ministrskih mest.

Sporazum določa, da bo predsednik vlade skladno z ustavo, ZVRS in dogovorom s koalicijskimi strankami, predlagal imenovanje kandidatk in kandidatov za ministrice in ministre v skladu z naslednjo strankarsko porazdelitvijo:

- 1. Ministrstvo za zunanje zadeve (Demokratska stranka upokojencev Slovenije – DeSUS),*
- 2. Ministrstvo za notranje zadeve (Stranka modernega centra – SMC),*
- 3. Ministrstvo za obrambo (Socialni demokrati – SD),*
- 4. Ministrstvo za finance (Stranka modernega centra – SMC),*
- 5. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (Stranka modernega centra – SMC),*
- 6. Ministrstvo za pravosodje (Stranka modernega centra – SMC),*
- 7. Ministrstvo za javno upravo (Stranka modernega centra – SMC),*
- 8. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (Socialni demokrati – SD),*
- 9. Ministrstvo za zdravje (Stranka modernega centra – SMC),*
- 10. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (Stranka modernega centra – SMC),*
- 11. Ministrstvo za infrastrukturo (Stranka modernega centra – SMC),*
- 12. Ministrstvo za kulturo (Demokratska stranka upokojencev Slovenije – DeSUS),*

13. *Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (Socialni demokrati – SD),*
14. *Ministrstvo za okolje in prostor (Demokratska stranka upokojencev Slovenije – DeSUS),*
15. *Minister brez resorja za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu (Demokratska stranka upokojencev Slovenije – DeSUS).*

Poleg ministra brez resorja iz prejšnje točke, im vlada lahko največ dva ministra brez resorja, ki pomagata predsedniku vlade pri usklajevanju dela in opravljanju njegove funkcije v okviru danih pooblastil. (koalicijski sporazum 2014–2018, 63)

Vsaki koalicijski stranki pripada le sorazmerno število ministrskih mest, ob hkratnem upoštevanju njihovega pomena oziroma števila mest, ki jih imajo v parlamentu (Warwick in Druckman v Zajc in drugi 2012, 23). Prav to se kaže tudi pri koalicijskem sporazumu 2014–2018, kjer večina ministrskih mest, kar osem, in eno ministrsko mesto brez resorja, pripada SMC, sledi DeSUS s tremi ministrskimi mesti in enim ministrskim mestom brez resorja in stranka SD s tremi ministrskimi mesti.

Kot pojasnjuje Zajc (2009, 26), razdelitev ministrskih mest v koalicijskem sporazumu predstavlja institucionalno rešitev, ki regulira koalicijsko vlado. Posamezna koalicijska stranka ima glede na svojo moč in pomen lahko prav sama pravico do imenovanja ministra na posameznem področju oblikovanja politik, lahko pa za to potrebuje tudi soglasje ostalih strank. Nekatere stranke si, kot odgovorne prav določeni skupini prebivalstva ali dejavnosti, prizadevajo za pridobitev določenih ministrstev, kot so kmetijsko, okoljsko, šolsko, gospodarsko ali finančno. Lahko pa imajo interes po upravljanju državotvornih ministrstev na področjih pravosodja, notranjih zadev in zunanje politike.

V obdobju mandata koalicije lahko pride do sprememb v ministrski sestavi, zaradi morebitnih sprememb v sestavi in programu koalicije, ko določeno stranko, ki iz koalicije izstopi, nadomesti druga stranka z drugimi programskimi cilji. Na zamenjave ministrov pa lahko vpliva tudi nezadovoljstvo predsednika vlade ali drugih članov z delom posameznega ministra

v vladi in uresničevanjem njegove politike, kar povzroča nezadovoljstvo javnosti z delom ministra²⁰.

8. *Protokol o sodelovanju v koaliciji*

Protokol o sodelovanju koalicijskih partnerjev, ki ga vsebuje koalicijski sporazum 2014–2018, zagotavlja usklajeno delovanje med koalicijskimi partnerji tako v »odnosu med političnimi strankami koalicijskih partnerjev do vlade in državnega zbora, v odnosu med vlado in državnim zborom kot v samem državnem zboru, pri sprejemanju zakonov, aktov in vseh drugih odločitev, ki jih navedena državna organa sprejemata in ki so predmet koalicijske pogodbe, kot tudi tistih, ki niso njen predmet,« s tem da so koalicijski partnerji enakopravni, ne glede na število poslank in poslancev v državnem zboru (koalicijski sporazum 2014–2018, 65).

Protokol v svojem II. poglavju »*Sodelovanje v vladi*« določa, da za nemoteno komunikacijo med vlado, ministrstvi in državnim zborom skrbi državni sekretar, pristojen za sodelovanje z državnim zborom in za koalicijsko pogodbo.

Skladno s protokolom seznanjanje z vladnimi gradivi ter sklici sej vlade in njenih delovnih teles poteka preko uradnih elektronskih naslovov ter preko objave na svetovnem spletu.

Protokol omogoča, da se na zahtevo predsednikom koalicijskih strank, sekretarjem koalicijskih strank ali njihovih pooblaščenecv, predsedniku državnega zbora, kontaktni osebi, ki jo določi predsednik državnega zbora, vodjem koalicijskih poslanskih skupin in sekretarjem koalicijskih poslanskih skupin omogoči dostop do vladnih gradiv v informacijskem sistemu vlade.

Ministri morajo skladno s tem protokolom seznaniti koalicijske partnerje z vsemi predlogi predpisov, ki so v pripravi, še preden gredo v medresorsko usklajevanje. Koalicijsko usklajevanje o predlogu zakona ali drugega akta lahko zahteva tudi predsednik vlade, ali vsak koalicijski partner, preden je zakon ali akt vložen v vladno proceduro.

²⁰ Več o tem v poglavju 4.4.2.

Za pripravo zapisnikov koalicijskih usklajevanj so pristojni strokovni sodelavci iz največje koalicijske poslanske skupine, ki jo nato sekretar te poslanske skupine pošlje na uradne elektronske naslove vseh poslanskih skupin ter pristojnemu ministru dva dni po sestanku.

Skladno s protokolom se predlogi zakonov in ostala gradiva, o katerih mora biti zagotovljeno koalicijsko usklajevanje, ne morejo uvrstiti na dnevni red seje vlade, dokler ne potečejo roki za usklajevanje oziroma dokler vsebina ni usklajena. Če med koalicijskimi partnerji kljub koalicijskemu usklajevanju ne pride do soglasja o vsebini določenega predloga zakona ali drugega akta, predsednik vlade skliče koordinacijo predsednikov strank. V primerih, ko predsednik vlade oceni, da gre za zakon, drug akt ali drugo odločitev, katere uresničevanje je nujno potrebno za uresničevanje nalog vlade, lahko odloči, da se zadeva uvrsti na dnevni red seje vlade.

Protokol v II. poglavju natančno določa še zavezanost članov vlade v času ministrskega mandata.

Protokol III. poglavje namenja zagotovitvi usklajenega delovanja koalicijskih partnerjev oziroma koalicijskih poslanskih skupin v državnem zboru, za kar skrbi vodja največje koalicijske poslanske skupine.

Protokol o sodelovanju koalicijskih partnerjev torej s svojimi določbami za mandat koalicije 2014–2018 definira tudi način sodelovanja vlade z državnim zborom in obratno.

V IV. poglavju protokola sledijo še določbe v zvezi s kršitvami protokola, v V. poglavju pravila odnosov med koalicijskimi partnerji ter v VI. poglavju končna določba, ki določa uveljavitev protokola po podpisu vseh predsednikov strank koalicijskih partnerjev in predvideva dopolnitve protokola zgolj ob njihovem soglasju (koalicijski sporazum 2014–2018, 65–72).

9. Končne določbe

Koalicijski sporazum 2014–2018 se lahko v skladu s končnimi določbami spreminja ali dopolnjuje samo s soglasjem vseh koalicijskih partnerjev. V veljavo stopi s podpisom predsednikov vseh političnih strank koalicijskih partnerjev (koalicijski sporazum 2014–2018, 72).

Kot pojasnjuje Zajc (2012, 117–118), je ne glede na formalno izdelanost koalicijskih sporazumov učinkovitost koalicije odvisna od različnih dejavnikov, kot so: skladnost idejnih in programskih stališč, relativna moč koalicijskih strank, upravljavska sposobnost koalicij, način vodenja koalicije, način reševanja konfliktov med koalicijskimi članicami. Prav tako se lahko razmere, v katerih deluje koalicijska vlada, v njenem mandatu nepredvidljivo spremenijo zaradi nekaterih notranjih okoliščin, kot so odnos opozicije, družbenih skupin, gospodarstva in stroke, ali zunanjih okoliščin, kot so globalne gospodarske razmere, zahteve mednarodnega okolja in različne vrste kriz v državi. Zaradi teh okoliščin se lahko prednostne naloge iz koalicijske pogodbe deloma ali pa tudi povsem spremenijo.

Formalni koalicijski sporazumi, ki konkretizirajo medsebojna pričakovanja in določajo pravila obnašanja koalicijskih partnerjev, so velikega pomena za obstoj in učinkovito delovanje koalicij oziroma koalicijskih vlad. Vendar je kompleksnost dejavnikov, ki vplivajo na pogajanja in sklepanje koalicijskih pogodb, tolikšna, da so koalicijske pogodbe vedno nepopolne in nikoli ne pokrivajo vseh možnosti, ki se lahko pojavijo med mandatom koalicijske vlade (Zajc in drugi 2012, 24).

Torej formalni koalicijski sporazumi nikakor ne morejo predvideti spremenljivih zunanjih, včasih pa tudi notranjih okoliščin, ki se lahko pojavijo v štiriletnem mandatu koalicijske vlade.

4.2 Normativni delovni program vlade za leto 2015

»Vlada določi svoje glavne naloge za določeno obdobje z delovnim programom vlade ter s proračunskimi dokumenti.« (41. člen Poslovnika vlade)

Vlada za načrtovanje in izvajanje politike, ki jo določi državni zbor, vsako leto pripravi delovni program. Ta vsebuje seznam uredb in drugih splošnih pravnih aktov vlade in ministrstev ter predlogov zakonov in drugih aktov, ki jih bo vlada predložila državnemu zboru. V programu so določeni postopki, roki za njihovo obravnavo na vladi in za obravnavo in sprejem v državnem zboru (Vlada 2016a).

Poslovník vlade določa, da se v delovnem programu vlade navedejo predlogi zakonov, uredb in drugih splošnih pravnih aktov vlade in ministrstev. Pri vsakem aktu se na kratko navede, zakaj je potreben njegov sprejem.

Podrobnejša navodila za pripravo delovnega programa vlade določi generalni sekretar, ki je tudi odgovoren za njegovo pravočasno sprejetje. Vlada sprejme delovni program vlade za prihodnje leto do konca koledarskega leta. Seznam zakonov in drugih aktov iz pristojnosti državnega zbora, ki so vključeni v delovni program vlade, vlada pošlje v seznanitev državnemu zboru.

Na podlagi poslovnika vlade generalni sekretar vlade izda navodilo, v katerem je vsebina delovnega programa podrobneje opredeljena.

Tako delovni program vlade vsebuje:

- *pravno obvezne akte – to so nacionalni predpisi, ki jih morajo vlada oziroma ministrstva in vladne službe pripraviti na podlagi obveznosti, ki izhajajo iz pravnega akta EU, nacionalnega predpisa, odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije ali mednarodnega sporazuma;*
- *pravno neobvezne akte - to so nacionalni predpisi, katerih sprejetje ne nalagajo obveznosti, ki izhajajo iz pravnih aktov in*
- *akte o ratifikacijah. (Generalni sekretariat vlade 2016b)*

Vlada je na 19. redni seji 22. januarja 2015 sprejela Normativni delovni program vlade za leto 2015 in Normativni delovni program vlade za leto 2015 – predpisi iz pristojnosti državnega zbora ter ju na 41. redni seji 12. junija 2015 dopolnila.

Glede na to, da je namen dela prikazati, ali je koalicijski sporazum 2014–2018 normativni okvir oziroma temeljni dokument za pripravo smotno oblikovanih letnih normativnih delovnih programov vlade s predpisi iz pristojnosti državnega zbora, bodo v nadaljevanju na podlagi dopolnjenega Normativnega delovnega programa vlade za leto 2015 predstavljeni akti iz pristojnosti državnega zbora po posameznih resorjih s predvideno vrsto postopka obravnave²¹.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (9)²²:

- Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev – redni postopek,

²¹ Pri nekaterih zakonih v Normativnem delovnem programu vlade za leto 2015 – predpisi iz pristojnosti državnega zbora postopek obravnave ni določen. Skladno s PoDZ-1 vlada lahko državnemu zboru v obravnavo predloži zakone po rednem, skrajšanem ali nujnem postopku. Obravnava predloga zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe v državnem zboru poteka skladno z določbami, ki urejajo obravnavo zakona po nujnem postopku.

²² Pri vsakem resorju je v oklepaju navedeno njegovo skupno število predpisov iz pristojnosti državnega zbora.

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem varstvu,
- Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja– redni postopek,
- Zakon o družinah– redni postopek,
- Zakon o poračunavanju finančnih obveznosti Republike Slovenije iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja– redni postopek,
- Zakon o postopku priznavanja poklicnih kvalifikacij za opravljanje reguliranih poklicev oziroma poklicnih dejavnosti v Republiki Sloveniji – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev,
- Zakon o socialnem vključevanju – redni postopek in
- Zakon o dolgotrajni oskrbi, osebni asistenci in zavarovanju za dolgotrajno oskrbo – redni postopek.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za finance (27):

- Zakon o dopolnitvi Zakona o dohodnini – nujni postopek,
- Zakon o ratifikaciji Poroštvene pogodbe med Republiko Slovenijo in Evropsko investicijsko banko (EKO SKLAD III) – ratifikacija²³,
- Zakon o investicijskih skladih in družbah za upravljanje – redni postopek,
- Zakon o upravljavcih alternativnih investicijskih skladov – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov,
- Zakon o javnih financah – redni postopek,
- Zakon o nematerializiranih vrednostnih papirjih – redni postopek,
- Zakon o reševanju bank,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o igrah na srečo,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank– redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij – skrajšani postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov – skrajšani postopek,
- Zakon o zavarovalništvu – redni postopek,

²³ Predlog zakona je naveden tudi med predpisi iz pristojnosti Ministrstva za zunanje zadeve, ker je upoštevan pri skupnem številu predpisov iz pristojnosti državnega zbora.

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti – skrajšani postopek,
- Zakon o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 – nujni postopek,
- Zakon o davčnih blagajnah,
- Zakon o računovodstvu – redni postopek,
- Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države,
- Zakon o davku na nepremičnine,
- Zakon o demografskem rezervnem skladu,
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 – nujni postopek,
- Zakon o množičnem vrednotenju nepremičnin,
- Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike,
- Zakon o trošarinah in
- Zakon o ugotavljanju katastrskega dohodka.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (20):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o avtorski in sorodnih pravicah – skrajšani postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah –skrajšani postopek,
- Zakon o spodbujanju razvoja turizma – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgovini – redni postopek,
- Zakon o izvensodnem reševanju potrošniških sporov– redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah– redni postopek,
- Zakon o spremembah Zakona o podpornem okolju za podjetništvo– skrajšani postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o spodbujanju razvoja turizma – nujni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevzemih – redni postopek,

- Zakon o spremembah Zakona o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2015 – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o socialnem podjetništvu – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o gostinstvu– skrajšani postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o industrijski lastnini– redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poštnih storitvah – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o potrošniških kreditih – redni postopek,
- Zakon o pogrebni dejavnosti in upravljanju pokopališč – redni postopek,
- Zakon o varstvu potrošnikov – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o storitvah – redni postopek in
- Zakon o Poslovnem registru Slovenije – redni postopek.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za infrastrukturo (14):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevozih – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o motornih vozilih – skrajšani postopek,
- Zakon o cestninjenju – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Pomorskega zakonika,
- Zakon o javnem potniškem prometu,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o letalstvu,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varnosti v železniškem – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozu nevarnega blaga,
- Zakon o Javnem skladu za financiranje razgradnje Nuklearne elektrarne Krško in odlaganja radioaktivnih odpadkov iz Nuklearne elektrarne Krško,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o cestah,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o letni dajatvi za uporabo vozil v cestnem prometu,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu in
- Zakon o voznikih.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (12):

- Zakon o spremembi Zakona o elektronskem poslovanju na trgu – skrajšani postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu – redni postopek,
- Zakon o Fundaciji za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji in o Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji,
- Zakon o športu – redni postopek,
- Zakon o slovenskem ogrođju kvalifikacij,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o elektronskih komunikacijah – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dodatni koncesijski dajatvi od prejemkov, izplačanih za občasna in začasna dela študentov – nujni postopek,
- Zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gimnazijah,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju in
- Zakon o spremembi Zakona o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami – redni postopek.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za javno upravo (12):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi,
- Zakon o interventnih ukrepih za uravnoteženje javnih financ občin – nujni postopek,
- Zakon o splošnem upravnem postopku – skrajšani postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostovoljstvu,
- Odlok o načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem države za druge državne organe za leto 2016 in 2017,
- Odlok o načrtu ravnanja s stvarnim premoženjem države za organe državne uprave, pravosodne organe, javne zavode, javne gospodarske zavode, javne agencije in javne sklade za leto 2016 in 2017,
- Zakon o javnem naročanju,
- Zakon o upravnih taksah – redni postopek,

- Zakon o funkcionarjih – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih in
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju – redni postopek.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (7):

- Zakon o spremembah Zakona o kmetijskih zemljiščih – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o morskem ribištvu – skrajšani postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o živinoreji – skrajšani postopek,
- Zakon o omejevanju ali prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin – nujni postopek,
- Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije – redni postopek,
- Zakon o agrarnih skupnostih – redni postopek in
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijstvu – skrajšani postopek.

Predpisi iz pristojnosti državnega zbora s področja Ministrstva za kulturo (7):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o avdiovizualnih medijskih storitvah,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o knjižničarstvu,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu kulturne dediščine,
- Zakon o spremembi Zakona o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji Republike Slovenije in
- Zakon o zagotavljanju sredstev za nekatere nujne programe v kulturi.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve (6):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalogah in pooblastilih policije,
- Zakon o mednarodni zaščiti – redni postopek,
- Zakon o prijavi prebivališča – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o organiziranosti in delu v policiji,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nadzoru državne meje in
- Zakon o varnosti na smučiščih.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za obrambo (3):

- Zakon o zaščiti kritične infrastrukture,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi in
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o službi v Slovenski vojski.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor (14):

- Nacionalni stanovanjski program (resolucija),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu pred ionizirajočimi sevanji in jedrski varnosti – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trajnem prenehanju izkoriščanja uranove rude in preprečevanju posledic rudarjenja v Rudniku urana Žirovski vrh,
- Resolucija o nacionalnem programu ravnanja z radioaktivnimi odpadki in izrabljenim gorivom za obdobje 2016–2025,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o evidentiranju nepremičnin,
- Zakon o evidentiranju gospodarske infrastrukture,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o infrastrukturi za prostorske informacije,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah – redni postopek,
- Zakon o dimnikarski službi – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja – redni postopek in
- Zakon o spremembi in dopolnitvi Stanovanjskega zakona – redni postopek.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za pravosodje (20):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije – redni postopek,
- Zakon o sistemskih preiskavah projektov državnega pomena – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvršbi in zavarovanju – skrajšani postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika,

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnih taksah – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju – skrajšani postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji – redni postopek,
- Zakon o hrambi in upravljanju začasno zavarovanega in odvzetega premoženja v kazenskem postopku in postopku odvzema premoženja nezakonitega izvora– redni postopek,
- Zakon o regulatornih prekrških – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu – redni postopek,
- Zakon o mladoletnih prestopnikih – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem pravobranilstvu – redni postopek,
- Zakon o sodnem svetu – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi – redni postopek in
- Zakon o državnih izpitih pravnikov in usposabljanju v pravosodju – redni postopek.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za zdravje (10):

- Zakon o pridobivanju in presaditvi delov človeškega telesa zaradi zdravljenja – redni postopek,
- Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija,
- Resolucija o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2016–2025,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti,
- Resolucija o Nacionalnem programu o prehrani in telesni dejavnosti za zdravje 2015–2025,
- Zakon o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih – redni postopek,
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni ustreznosti živil in izdelkov ter snovi, ki prihajajo v stik z živili – redni postopek,
- Zakon o zbirkah podatkov s področja zdravstvenega varstva – redni postopek in

- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – redni postopek.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za zunanje zadeve (24):

- Zakon o ratifikaciji Poroštvene pogodbe med Republiko Slovenijo in Evropsko investicijsko banko (EKO SKLAD III),
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore o izmenjavi in medsebojnem varovanju tajnih podatkov,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o pridružitvi med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Ukrajino na drugi strani,
- Zakon o ratifikaciji Pridružitvenega sporazuma med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Gruzijo na drugi strani,
- Zakon o ratifikaciji Pridružitvenega sporazuma med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Moldavijo na drugi strani,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o spremembi in dopolnitvi Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Makedonijo in Sporazuma o spremembi Administrativnega sporazuma o izvajanju Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Makedonijo,
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o delu v pomorstvu, 2006 (Konvencija MOD št. 186),
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Minamata o živem srebru,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije, Vlado Madžarske in Vlado Italijanske republike o Večnacionalnih silah kopenske vojske,
- Zakon o ratifikaciji Okvirnega sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Mongolijo na drugi strani,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o zračnem prevozu med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Singapur,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o nabavi in vzajemnih storitvah (USA - SVN-02) med Ministrstvom za obrambo Republike Slovenije in Ministrstvom za obrambo Združenih držav Amerike,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o skupnem zračnem prostoru med Evropsko unijo in njenimi državami članicami ter Republiko Moldavijo,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o enotnem sodišču za patente,

- Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Italijansko republiko o črti državne meje na reguliranem odseku potoka Čubnica/Barbucina v V. mejnem sektorju,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Kosovo o mednarodnem cestnem prevozu potnikov in blaga,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Kraljevino Španijo o izmenjavi in medsebojnem varovanju tajnih podatkov,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o sodelovanju Republike Hrvaške v Evropskem gospodarskem prostoru,
- Zakon o ratifikaciji Protokola št. 15, ki spreminja Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- Zakon o ratifikaciji Mednarodnega zdravstvenega pravilnika,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o vojaško-tehničnem sodelovanju,
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o prenosu in vzajemnosti prispevkov v okviru enotnega sklada za reševanje,
- Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Republiko Slovenijo in Republiko Srbijo o pravni pomoči v civilnih in kazenskih zadevah in
- Zakon o napotitvi oseb v mednarodne civilne misije in mednarodne organizacije.

Predpisi iz pristojnosti Urada Republike Slovenije za varovanje tajnih podatkov (1):

- Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore o izmenjavi in medsebojnem varovanju tajnih podatkov²⁴.

Predpisi iz pristojnosti Urada Republike Slovenije za narodnosti (1):

- Zakon o avtohtoni italijanski in madžarski narodni skupnosti v Republiki Sloveniji.

Skupno število predpisov iz pristojnosti državnega zbora v Normativnem delovnem programu vlade za leto 2015 je 186. Število navedenih predpisov je primerljivo s 170 predpisi iz pristojnosti državnega zbora v Normativnem delovnem programu vlade za leto 2014 ali za leto 2016, ko normativni delovni program vsebuje 166 takšnih predpisov.

²⁴ Zakon je naveden tudi med predpisi iz pristojnosti Ministrstva za zunanje zadeve, ki je pristojno za pripravo in predložitev vseh zakonov o ratifikacijah mednarodnih pogodb, kar je upoštevano pri skupnem številu predpisov iz pristojnosti državnega zbora.

Vlada se je na 63. redni seji 13. novembra 2015 seznanila s Poročilom o normativni dejavnosti Vlade Republike Slovenije v obdobju od 1. januarja 2015 do 30. oktobra 2015, v katerem je navedeno, da je realizirala skupaj 131 predpisov iz pristojnosti državnega zbora.

Od 186 predpisov iz pristojnosti državnega zbora, načrtovanih v Normativnem delovnem programu vlade za leto 2015, pa je v istem obdobju realiziranih 70 ali 37,63 % predpisov. Potrebno je pojasniti, da pri navedenih podatkih šteje predpis iz pristojnosti državnega zbora kot realiziran, če ga je na svoji seji določila vlada. (Vlada 2016b)

Uresničevanje normativnega delovnega programa vlade ni enostavno, saj so prioritete vlade in njeno delovanje lahko odvisni tudi od tega, kako je posamezen resor sposoben prikazati pomembnost svojega predpisa in ga tako prej uvrstiti na dnevni red seje vlade (Bowler in drugi 1999, 269–288). Tako imajo več možnosti za sprejem tisti predpisi iz pristojnosti državnega zbora, ki jih vlada obravnava v prvem delu svojega mandata, saj sprejem novih zakonskih predpisov pogosto zahteva daljši čas obravnave v državnem zboru.

4.3 Zunanji dejavniki, ki vplivajo na sodelovanje Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora Republike Slovenije v obdobju 2014–2016

4.3.1 Gospodarska kriza

Povod za zadnjo svetovno gospodarsko krizo v svetu je bil padec cen nepremičnin v Združenih državah Amerike (v nadaljevanju: ZDA), ki se je začel sredi leta 2006, katerega zanki so se pokazali spomladi 2007. Sprva so se znaki finančne krize kazali le v nekaterih državah, kot so ZDA in Velika Britanija, ki so se po poku nepremičninskega balona, prvih stečajev velikih finančnih ustanov in poskusa oživljanja gospodarstva ZDA s politiko davčne razbremenitve razširili tudi v druge države, kjer je bilo od začetka septembra 2008 že mogoče čutiti posledice v realnem sektorju gospodarstva.

Glavni razlog za začetek svetovne gospodarske krize mnogim predstavlja stečaj ameriške investicijske banke Lehman Brothers 14. septembra 2008 in z njim končni padec svetovnega finančnega sistema. S tem, ko njenega stečaja ameriška vlada ni hotela rešiti s finančno pomočjo, je z namenom proti uveljavljanju moralnega hazarda hotela opozoriti tudi druge igralce na finančnem trgu, da naj v podobnih situacijah ne računajo na njeno pomoč. Tako je sprožila strah in nezaupanje na borzah, kar je povzročilo visoke padce borznih indeksov povsod po svetu. Svetovni finančni sektor je doživel nelikvidnost, nekatere ustanove tudi

insolventnost²⁵. Sledil je propad treh od petih največjih ameriških in s tem svetovnih investicijskih bank, s čimer je investicijsko bančništvo izginilo, nelikvidnost in insolventnost finančnih družb se je začela odražati v obliki zmanjšanega kreditiranja realnega sektorja svetovnega gospodarstva, ki je od leta 2007 prihajal v recesijo (Štiblar 2008, 19–20).

Iz ZDA se je kriza razširila v Evropo in druge dele sveta in iz finančnih trgov nazaj v realno gospodarstvo, kjer se je z razraščanjem hipotekarnih posojil tudi začela (Štiblar 2008, 86).

Zadnja svetovna gospodarska kriza se je odrazila tudi v Sloveniji. Slovenija je v obdobju 2005–2008 dosegala visoke stopnje gospodarske rasti, v povprečju 5,1 % na leto, in s tem sledila povprečju gospodarske rasti EU z 91 % v letu 2008. Vendar se je z začetkom gospodarske krize soočila z enim najvišjih padcev gospodarske aktivnosti med državami EU in v letu 2010 dosegala le še 85% povprečja gospodarske rasti EU. Padec gospodarske aktivnosti v času gospodarske in finančne krize v Sloveniji je bil v letu 2009 kar 8,5 %, medtem ko je bil povprečen padec gospodarske aktivnosti vseh držav članic EU 4,5 %. To se je odrazilo tudi v povečani stopnji brezposelnosti, saj se je od leta 2008 do leta 2013 število delovno aktivnih v Sloveniji zmanjšalo kar za 9,7 % (Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj 2016a).

Kot navaja Poročilo o razvoju 2015 je poslabšanje gospodarske razvitosti predvsem posledica premalo učinkovitega izboljševanja konkurenčnosti gospodarstva v preteklem desetletju. Gospodarska kriza je tako izpostavila strukturne slabosti slovenskega gospodarstva, predvsem precej nizko tehnološko zahtevnost, premalo učinkovito vodenje podjetij, ki je povezano tudi z ohranjanjem velike vloge države oziroma politike v podjetjih, in prepočasnim izboljševanjem poslovnega okolja, ki ga pestijo administrativne ovire, nefleksibilnost trga dela in visoka obremenitev dela. Napredek na tem področju je mogoč le z ukrepi in politikami, ki omogočajo trajnejše izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva.

Hkrati poročilo navaja, da sta napredek pri reformah v zadnjih letih in začetek sanacije bančnega sistema, prestrukturiranja in privatizacije podjetij ob boljših razmerah v evrskem območju pripomogla k precejšnjemu izboljšanju pogojev zadolževanja Slovenije na mednarodnih finančnih trgih. Slednje je v letu 2014 skupaj z oživljanjem gospodarstva v mednarodnem okolju, državnimi naložbami in izboljšanjem konkurenčnosti pripomoglo k

²⁵Podjetje je insolventno, če obveznosti podjetja presegajo premoženje podjetja, kar pomeni, da podjetje ni oziroma ne bo sposobno poravnati vseh svojih obveznosti.

okrevanju gospodarstva, izboljšale pa so se tudi razmere na trgu dela (Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj 2016b).

Medtem se javnofinančni primanjkljaj znižuje počasi, od začetka krize se je povečal tudi javni dolg države. Stanje v javnih financah je v veliki meri posledica strukturnih slabosti iz obdobja pred krizo, kot so: nezadostna prilagoditev sistemov socialne zaščite, zlasti pokojninskega, demografskim spremembam, neučinkovito upravljanje državnega premoženja in nekatere neizkoriščene možnosti za razširitev davčnih osnov in učinkovitejše pobiranje davkov.

Ob navedenih strukturnih slabostih je izvajanje konsolidacije v krizi temeljilo predvsem na začasnih in interventnih ukrepih, kar se v zadnjem obdobju kaže kot težava, saj bi njihova sprostitev brez drugih sistemskih ukrepov lahko močno poslabšala javnofinančni položaj države.

V obdobju gospodarske krize v Sloveniji se je omejila tudi dostopnost do finančnih virov, saj je težja dostopnost do mednarodnih finančnih trgov zmanjšala kreditno sposobnost domačih bank, hkrati pa sta se zaradi nizke gospodarske aktivnosti zmanjšala likvidnost zadolženih podjetij in vrednost njihovega premoženja. Pokazale so se strukturne slabosti in neprilagodljivost bančnega sistema, ki so se odrazile v nizki učinkovitosti, zlasti velikih bank z visokim posrednim in neposrednim lastniškim deležem države (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo 2016).

Z namenom odprave posledic gospodarske krize aktualna vlada že vse od prevzema funkcije v septembru 2014 v skladu z zavezami iz koalicijskega sporazuma izvaja ukrepe in politike, katerih cilj je doseganje dolgoročno vzdržne gospodarske rasti, in sledi dvema ključnima prioritetama:

- krepitvi gospodarske rasti z naslavljanjem ključnih izzivov na področju zadolženosti gospodarstva in upravljanja podjetij v državni lasti in poslovnega okolja,
- zasledovanju postopne, a trajne fiskalne konsolidacije²⁶.

Ključni ukrepi vlade v letu 2015 na področju bančnega sistema, ki ga je zadnja kriza zelo prizadela, so:

- dokončna sanacija bančnega sistema s pomočjo dokapitalizacij;

²⁶ Uravnoteženje javnih financ.

- oblikovanje sklada za reševanje bank, financiranega s strani bančnega sistema za zmanjšanje izpostavljenosti davkoplačevalcev;
- 31. marca 2015 v državnem zboru sprejet nov Zakon o bančništvu (ZBan-2), katerega namen je izboljšanje korporativnega upravljanja in vodenja bank za zagotavljanje finančne stabilnosti;
- dokončanje prenosa sredstev na Družbo za upravljanje bank (v nadaljevanju: DUTB);
- zagotovitev kapitalske ustreznosti Banke Celje in Abanke.

Z dobro kapitaliziranim bančnim sistemom se je tako odpravil velik del tveganj za naraščanje javnofinančnega dolga Slovenije, hkrati pa se je s sanacijo bančnega sistema prispevalo k finančnem prestrukturiranju velikih podjetij, kar ima pozitiven vpliv tudi na z njimi povezana majhna in srednje velika podjetja.

Za reševanje problema prezadolženosti podjetij je bil 18. decembra 2015 v državnem zboru po rednem postopku sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank, s katerim je DUTB dobila novo vlogo pri prestrukturiranju podjetij.

Eno od prioritet politik za izhod Slovenije iz gospodarske krize predstavlja tudi Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države, ki je bil 13. julija 2015 sprejet v državnem zboru. S sprejetim odlokom strategija na podlagi jasnih meril določa vlogo države in prispeva h krepitvi korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti. Ključen del strategije je razvrstitev naložb na strateške, pomembne in portfeljske, s čimer je narejena osnova za nadaljnjo privatizacijo in pregledno upravljanje podjetij v državni lasti. Utemeljenost državnega lastništva in načela upravljanja v odloku sledijo priporočilom Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD). Gre za prvi tovrstni akt o upravljanju podjetij v državni lasti, sprejet v državnem zboru.

Hkrati z namenom opredelitve nove vloge države v gospodarstvu in skladno s koalicijskim sporazumom poteka proces privatizacije 15 podjetij na podlagi Sklepa o soglasju k odtujitvi naložb Republike Slovenije, Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d., Slovenske odškodninske družbe, d. d., Modre zavarovalnice, d. d., D.S.U, družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o. in Posebne družbe za podjetniško svetovanje, d. d., ki ga je na predlog prejšnje vlade 21. junija 2013 sprejel državni zbor.

Za doseg trajnega uravnoteženja javnih financ se je vlada odločila za strategijo postopne odprave primanjkljaja ob upoštevanju stanja bilanc v podjetniškem sektorju, visoke stopnje brezposelnosti in pomena ohranjanja zaupanja potrošnikov v proces oživitve gospodarstva.

Že takoj po nastopu mandata v letu 2014 je vlada državnemu zboru predložila Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2014, ki je s sprejemom javnofinančni primanjkljaj omejil na 3,3 % BDP. Hkrati je bil 19. novembra 2014 v državnem zboru sprejet tudi Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2015, ki je predvidel znižanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP, s ciljem odprave čezmernega primanjkljaja.

Za dolgoročno zagotovitev uravnoteženja javnih financ je bil 10. julija 2015 v državnem zboru po rednem postopku, s potrebno dvotretjinsko večino vseh poslancev, sprejet Zakon o fiskalnem pravilu, ki upošteva spremenjen 148. člen ustave, relevantno evropsko zakonodajo in dejstvo, da Slovenija nima neodvisne monetarne politike.

Sprejeti zakon sledi zavezam, ki jih je Republika Slovenija kot država članica že v letu 2012 dala na ravni EU. Zakon v pravni red Republike Slovenije delno prenaša Direktivo Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic ter določbe Fiskalnega pakta, za kar se je Republika Slovenija v letu 2012 zavezala z ratifikacijo mednarodne Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji (Zakon o fiskalnem pravilu).

V okviru prestrukturiranja davčnih bremen je vlada z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona za uravnoteženje javnih financ (v nadaljevanju: ZUJF-C), ki je bil po nujnem postopku v državnem zboru sprejet 16. decembra 2014, dopolnila ureditev na področju začasnega in občasnega dela dijakov in študentov. Z uvedbo socialnih prispevkov za študentsko delo so se stroški tega dela izenačili z ostalimi oblikami dela.

Za zniževanje administrativnih ovir je vlada z namenom poenostavitve davčnih postopkov pripravila:

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku, ki je bil 19. novembra po rednem postopku sprejet v državnem zboru;
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost, ki je bil 18. novembra po rednem postopku sprejet v državnem zboru;

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti, ki je bil prav tako po rednem postopku 10. julija 2015 sprejet v državnem zboru.

Z namenom izboljšanja pobiranja javnih dajatev je bil po rednem postopku in zahtevi državnega sveta, da državni zbor ponovno odloča o zakonu, 10. julija 2015 v državnem zboru sprejet Zakon o davčnem potrjevanju računov, na podlagi katerega so bile do konca leta 2015 v Sloveniji za vse gospodarske subjekte uvedene davčne blagajne (Vlada 2016c).

Ker je Republika Slovenija kot članica EU in Evropske monetarne unije (v nadaljevanju: EMU) zavezana k spoštovanju skupnih pravil omejitev pri gibanjih tako v javnih financah kot v širšem makroekonomskem področju, je vlada 29. aprila 2015 sprejela:

- Program stabilnosti – dopolnitev 2015, ki je srednjeročni načrt vlade Republike Slovenije o ukrepih za doseganje ciljev politike javnih financ in
- Nacionalni reformni program 2015–2016.

Dokumenta predstavljata podlago za pripravo in izvajanje ukrepov ekonomske politike, ki omogoča doseganje gospodarskih in javnofinančnih ciljev Republike Slovenije za leti 2015 in 2016, in sta bila posredovana Evropski komisiji in v seznanitev državnemu zboru. Cilji sledijo zahtevam in priporočilom Sveta EU v okviru zavez Pakta stabilnosti in rasti ter so v skladu s postopkom presežnega primanjkljaja. Doseganje scenarija v srednjeročnem obdobju je predvideno s spodbujanjem naložb in ukrepi za večjo konkurenčnost, strukturnimi reformami in fiskalno odgovornostjo (Ministrstvo za finance 2016a).

Državni zbor je na 13. redni seji 18. novembra 2015 na predlog vlade sprejel Proračun za leto 2016 in Proračun za leto 2017, s ciljem nadaljnje stabilizacije in konsolidacije javnih financ. Vlada je pri pripravi proračuna sledila ustavnim določbam in določbam v Zakonu o fiskalnem pravilu, ki zahtevajo, da mora biti proračun države srednjeročno uravnotežen, brez zadolževanja. S tem proračuna sledita nacionalnim in evropskim zakonskim obvezam ter znižanju javnofinančnega primanjkljaja sektorja država na raven pod 3 % BDP, s čimer bo Slovenija po šestih letih zniževanja primanjkljaja izpolnila pogoje za zaključek postopka čezmerne primanjkljaja po pravilih EU (Državni zbor 2016e).

Prikazani predlogi aktov kažejo na to, da je vlada kot predlagateljica tista, ki ima najpomembnejšo vlogo v zgodnjih fazah oblikovanja javnih politik oziroma pri predlaganju ureditve javnih politik (Olson in Mezey in Norton v Krašovec 2002, 46).

Gospodarska kriza je torej povzročila premik moči od zakonodajne k izvršni oblasti oziroma prestrukturiranje moči zakonodajne oblasti v podrejenost izvršni oblasti.

Slovensko izvršno oblast je gospodarska kriza potisnila tudi pod hud zunanji pritisk v smeri liberalizacije socialno-ekonomskih politik z zahtevo po krčenju javnega dolga (Fink-Hafner 2011, 1224 in 1237).

Politike, ki jih s ciljem doseganja dolgoročno vzdržne gospodarske rasti v obdobju 2014–2016 predlaga vlada in sprejema državni zbor, se uvrščajo med materialne politike, saj zajemajo različne oblike in načine finančnih prenosov. Ključni igralci pri pripravi in izvajanju teh politik so državni, torej izvršna in zakonodajna oblast, saj imajo monopol nad političnim odločanjem. Predvsem pri pripravi in izvajanju politik so jim s svojim strokovnim znanjem v pomoč uradniki.

V demokratičnih državah s v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik vključujejo tudi nedržavni oziroma civilnodružbeni igralci, kot so na primer različne interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, množični mediji in državljani. Pri tem so zgodovinsko gledano državni igralci pri sistematičnem ustvarjanju analitičnih podlag za odločanje o oblikovanju in izvajanju javnih politik v veliki prednosti pred nedržavnimi igralci (Fink-Hafner in Lajh 2002, 15–16 in 25).

Strokovna in druga zainteresirana javnost imata skladno z Resolucijo o normativni dejavnosti (v nadaljevanju: ReNDej), ki je bila v državnem zboru sprejeta 19. novembra 2009, možnost sodelovanja pri pripravi predpisov. Glede na to, da se družbena razmerja urejajo v predpisih s pravili ravnanja, je pri njihovi pripravi dobrodošla tudi pomoč s predlogi javnosti, civilne družbe ali posameznih strokovnjakov izven izvršne oblasti.

Z vključevanjem javnosti pri pripravi predpisov, ki niso nujne narave, se večja družbena sprejemljivost in legitimnost²⁷ predpisov (ReNDej).

²⁷ Utemeljenost.

K sodelovanju javnosti s sprejetimi dopolnitvami v letu 2013 vlado zavezuje tudi PoDZ-1, ki v šesti alineji tretjega odstavka 115. člena določa, da mora tisti predlog zakona, ki ga v obravnavo predlaga vlada, v uvodnem delu vsebovati prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona, kar pa ne velja pri predlogu zakona, za katerega se predlaga sprejem po nujnem zakonodajnem postopku.

Monopolna pravica odločanja o tem, katera rešitev bo »uzakonjena«, je izključno privilegij političnih odločevalcev, torej parlamenta, ki zakon sprejme (Fink-Hafner in Lajh 2002, 18). Vendar se z uzakonitvijo določene javne politike vloga zakonodajnih javnopolitičnih igralcev pravzaprav konča, saj pri izvajanju javnih politik nimajo skoraj nobene vloge, razen nekaj mehanizmov nadzora nad izvajanjem javnih politik in njihovim vrednotenjem (Kotar v Fink-Hafner in Lajh 2002, 54).

V obdobju gospodarske krize se pri oblikovanju nacionalnih politik odražajo tudi pritiski nadnacionalnih finančnih ustanov, kot so evropske banke in Mednarodni denarni sklad, zaradi katerih je potrebno prilagajanje proračunskih in socialnih politik na škodo socialne države.

V državah EU, kamor sodi tudi Slovenija, pakt za evro prinaša politični pritisk v smeri homogenizacije držav. Ob tem se pojavljajo pomisleki glede ogrožanja demokracije, ker državno-blaginjski model države doživlja erozijo tako prek liberalnokapitalističnega spreminjanja socialno-ekonomskih politik kot tudi prek krepitev moči izvršnih oblasti ter slabljenja socialnega partnerstva. V EU je namreč odzivanje na gospodarsko krizo prineslo krizno politično upravljanje predvsem z:

- intenziviranjem sestankov in usklajevanjem med šefi vlad držav glede prilagajanja relevantnih nacionalnih politik in sprejemanja »pakta za evro«;
- krepitev vloga EK pri predlaganju rešitev, spremljanju izvajanja dogovorjenih ukrepov in nadzorovanja držav članic EU.

Elita na oblasti tako lahko izkorišča krize za hkratno uveljavljanje nedemokratske politike in skrajno liberalnih ekonomskih politik.

Zunanje ekonomske pritiske in učinke nadnacionalnega političnega povezovanja lahko regulira oziroma omejuje nacionalna ekonomska vzdržnost in moč domačih socialnopartnerskih odnosov, ki so odvisni od moči sindikatov (Fink-Hafner 2011, 1231–1237).

Gospodarska kriza ima v parlamentarnih demokracijah tudi mnoge učinke na procese oblikovanja in prenehanja vlad. Kombinacija različnih učinkov, kot so zunanji gospodarski dejavniki in slabe nacionalne gospodarske ali fiskalne politike, se odraža v tem, da številne države EU trpijo negativne ekonomske, socialne in politične posledice. Vse to prispeva k znižanju socialnih standardov, širjenju korupcije in naraščanju moči večjih skupin državljanov, kar vodi k zmanjšanju zaupanja v tradicionalne politične stranke in k temu, da na volitvah znaten delež glasov volivcev dobijo številne nove, neizkušene politične stranke, te pa spreminjajo vzorce oblikovanja koalicij. Gospodarska kriza torej vpliva tako na vedenje koalicijskih strank kot tudi na stabilnost in obstoj koalicijskih vlad (Zajc 2015, 176–178).

4.3.2 Migrantska kriza

Migrantska kriza je v Evropi izbruhnila v letu 2015 z večanjem prihoda števila beguncev in migrantov v EU v iskanju azila prek sredozemskega morja ali Južne Evrope. Begunci prihajajo iz Zahodne in Južne Azije, Afrike in Zahodnega Balkana, po narodnosti so pretežno Sirci, Afganistanci in Iračani (Wikipedia, 2016).

Slovenijo je migrantska kriza zajela v drugi polovici leta, septembra 2015 in v prvih mesecih leta 2016.

Vlada se je tako na sejah 10. septembra 2015 in 14. oktobra 2015 seznanila z informacijami o izvajanju aktivnosti Ministrstva za notranje zadeve in drugih državnih organov ob množičnem prihodu migrantov na območje Republike Slovenije in sprejela sklepe za ukrepanje ob prihodu večjega števila migrantov v zvezi z iskanjem možnosti za povečanje namestitvenih kapacitet ter povečanjem logističnih zmogljivosti za izvajanje oskrbe večjega števila migrantov. Sprejela je tudi sklep o možnosti uporabe državnih rezerv materialnih sredstev za namen vzpostavitve začasnih nastanitev migrantov ter izdala pooblastilo za sprostitev blagovnih rezerv Republike Slovenije za namen začasne nastanitve in oskrbe migrantov na slovenskem ozemlju. Hkrati se je vlada seznanila tudi s predvidenimi dodatnimi nujnimi ukrepi, ki bi jih bilo potrebno zagotoviti ob morebitnem povečanem prihodu in zadrževanju migrantov na slovenskem ozemlju Republike Slovenije.

V drugi polovici meseca oktobra 2015 se je po kratkem obdobju brez prehoda migrantov pričel tako imenovani drugi val migracij, ki je bil zelo obsežen in je zahteval angažiranje celotnega nacionalno varnostnega sistema Republike Slovenije, vključitev humanitarnih organizacij, obsežno sodelovanje in koordinacijo na lokalni in državni ravni kot tudi

intenzivno mednarodno sodelovanje na več ravneh. Ob tem je Slovenija z razmerami v državi redno seznanjala druge države članice in institucije EU. Za pomoč pri nastanitvi in oskrbi migrantov je 22. oktobra 2015 zaprosila tudi mednarodno skupnost, in sicer tako na dvostranski ravni kot tudi preko mehanizma civilne zaščite Evropske unije. Na zaprosilo za materialna, tehnična in zaščitna sredstva je prejela pomoč 13 držav. V veliko pomoč pri oskrbi migrantov je bil tudi Urad Visokega komisariata Združenih narodov za begunce s svojimi predstavniki v večini namestitvenih in sprejemnih centrov, materialno pomočjo in s podporo pri sodelovanju s tujimi nevladnimi organizacijami (Vlada 2016č).

Migrantsko krizo, iskanje ustreznih rešitev ter pristojnost za pripravo, izvajanje in odločanje o potrebnih ukrepih za upravljanje z migracijskim izzivom znotraj države je v svojem nagovoru na 28. izredni seji državnega zbora 22. februarja 2016 predstavila poslanka SMC, dr. Simona Kustec Lipicer. Dejala je, da je migrantska kriza največji civilizacijsko humanitarni in varnostni izziv za Slovenijo in celotno Evropo, zato iskanje skupnih rešitev v zvezi z ustrežno rešitvijo migrantske krize in učinkovitim upravljanjem migracijskih tokov ostaja glavni izziv EU in njenih držav članic. Pri tem Slovenija spada med tiste države članice EU, ki se zavzemajo za skupni evropski odziv in sodelovanje pri upravljanju z migrantskimi tokovi, na način, ki bo ta tok nadzoroval, glede na razpoložljive kapacitete države. To v primerih zapiranja meja s strani ostalih držav vključuje tudi zagotavljanje ustreznega nadzora in varovanja na zunanji meji EU.

Ker do bistvenih sprememb v teh pogledih vse od začetka migrantskih tokov ni prišlo, je Slovenija na eni strani na pobudo predsednika vlade dr. Mira Cerarja proaktivno začela sodelovati s podajanjem in iskanjem predlogov rešitev z drugimi državami članicami EU ter političnimi institucijami EU, po drugi strani pa je bila primorana v okviru ustavnih in zakonskih omejitev sama pripravljati in izvajati vse potrebne ukrepe za upravljanje z migracijskim izzivom znotraj države.

Poudarila je, da ima v obeh primerih državni zbor kot institucija parlamentarne veje oblasti ustavne pravice in dolžnosti, da se v okviru svojih pristojnosti seznanijo in v nekaterih primerih o tovrstnih ukrepih tudi zakonsko odloči (Državni zbor 2016f).

V državnem zboru so bile v zvezi z reševanjem migrantske krize in ukrepi za njeno obvladovanje sklicane številne seje delovnih teles in plenarne seje državnega zbora, večina na pobudo strank opozicije.

Že 1. septembra 2015 je bila na predlog opozicijske stranke Nova Slovenija – krščanski demokrati (v nadaljevanju: NSi) sklicana skupna seja Odbora za zadeve Evropske unije (17. nujna seja) in Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo (20. nujna seja) s točko dnevnega reda »Begunska problematika v Evropski uniji in odzivi Republike Slovenije nanjo«. Vlada je za sejo odbora pripravila gradivo »Kontingenčni načrt Republike Slovenije za zagotovitev nastanitve in oskrbe v primeru povečanja števila prosilcev za mednarodno zaščito«, ki ga je na seji tudi predstavila. Po obravnavi obeh točk je odbor sklenil, da :

- se je seznanil s pripravljenostjo Republike Slovenije na morebiten prihod večjega števila migrantov,
- se je seznanil z ocenami varnostnih tveganj in
- predlaga, da Republika Slovenija trenutno migrantsko krizo obravnava kot humanitarno krizo in v vseh postopkih ravna skladno z evropskimi načrti solidarnosti (Državni zbor 2016g).

23. septembra 2015 je bila na zahtevo Komisije za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb sklicana 19. izredna seja državnega zbora s točko dnevnega reda »Poročilo o ugotovljenih varnostnih vidikih aktualne begunske krize in ilegalnih migracij«, ki je bila delno zaprta za javnost. Državni zbor se je na seji seznanil s Poročilom Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb o ugotovljenih varnostnih vidikih aktualne begunske krize in ilegalnih migracij in poročilo podprl (Državni zbor 2016h).

19. oktobra 2015 je bila na predlog koalicijskih strank SMC, SD in DeSUS sklicana skupna seja Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo (24. nujna seja), Odbora za obrambo (15. nujna seja) in Odbora za zunanjo politiko (33. nujna seja), kjer se je obravnavala točka dnevnega reda »Seznanitev z ukrepi Vlade Republike Slovenije z begunsko problematiko« in so se sprejeli predlagani sklepi:

- odbori so se seznanili z ukrepi in aktivnostmi v zvezi z aktivnim upravljanjem migrantskih gibanj in jih podpirajo,
- odbori predlagajo, da vlada pristojna delovna telesa državnega zbora glede na razvoj dogodkov sproti obvešča o stanju in sprejetih ukrepih (Državni zbor 2016i).

Glede na to, da je od septembra 2015 dalje na zunanje meje EU iz dneva v dan naraščal pritisk migrantov in je postal Zahodni Balkan v ospredju kot glavna točka vstopa v države EU, se je vlada 20. oktobra 2015 za zagotovitev učinkovitega varovanja državne meje odločila v

obravnavo državnemu zboru po nujnem postopku predložiti Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o obrambi. Zakon je bil sprejet na 22. izredni seji državnega zbora, ki je bila sklicana še isti dan, ko je bil predlog zakona poslan državnemu zboru in je bila sprejeta odločitev kolegija predsednika državnega zbora, da se predlog zakona obravnava po nujnem postopku (Državni zbor 2016j).

Z uveljavitvijo dopolnjenega Zakona o obrambi so se vojski kar najhitreje zagotovile nekatere dodatne pristojnosti, ki so lahko aktivirane s sprejemom sklepa, če bi naval migrantov postal neobvladljiv za enote, ki so na terenu (Zakon o dopolnitvi Zakona o obrambi).

30. oktobra 2015 je bila na predlog opozicijskih poslancev, predsednika Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb mag. Branka Grimsa in predsednika Odbora za obrambo Žana Mahničiča, sklicana skupna seja Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb (9. nujna seja) in Odbora za obrambo (17. nujna seja) s točkama dnevnega reda: »Informacija o trenutni varnostni situaciji v Republiki Sloveniji« in »Varnostne razmere v Republiki Sloveniji v primeru 37.a člena Zakona o obrambi«, kjer so bili po razpravi sprejeti naslednji sklepi:

- komisija in odbor sta se seznanila z varnostnimi razmerami v Republiki Sloveniji v primeru neuveljavitve 37.a člena Zakona o obrambi,
- komisija in odbor dajeta vso podporo vladi k odločitvi o postavitvi tehničnih sredstev na meji z Republiko Hrvaško za obvladovanje toka migrantov, če bo to potrebno,
- komisija in odbor predlagata, da vlada pristojna delovna telesa državnega zbora, ne glede na razvoj dogodkov, sprotno obvešča o stanju in varnostni situaciji v Republiki Sloveniji (Državni zbor 2016k).

2. novembra 2015 je bila na predlog opozicijskih strank Slovenske demokratske stranke (v nadaljevanju: SDS) in NSi ter dveh nepovezanih poslancev sklicana 26. nujna seja Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo s »Predlogom priporočila Vladi Republike Slovenije v zvezi z neobvladljivimi razmerami na meji Republike Slovenije z Republiko Hrvaško in zahtevo za mnenje predsednika Republike Slovenije o tem vprašanju«. Po obravnavi priporočilo z nasprotovanjem vseh koalicijskih strank ni bilo sprejeto, vendar se je na zahtevo SDS in NSi o njem opravila splošna razprava na 23. izredni seji državnega zbora 4. novembra 2015. Predsednik Republike Slovenije, ki mu 107. člen ustave nalaga, da mora na zahtevo državnega zbora izreči mnenje o posameznem vprašanju, je v nadaljevanju 23. izredne seje državnega zbora v svojem stališču izrazil, da mora Republika Slovenija tako

zaradi humane obravnave beguncev in migrantov kot tudi zaradi zagotovitve reda in varnosti relativno hitro sprejemati premišljene, preudarne in odločne ukrepe in oblikovati skupno nacionalno ter kasneje tudi evropsko politiko za prehodno reševanje migrantske krize. Poudaril je tudi, da mora Republika Slovenija sprejeti ustrezne ukrepe za zavarovanje svoje meje z Republiko Hrvaško, da ne bi postala tako imenovani žep, v katerem bi ostalo preveliko število migrantov, ki jim ne bi mogli pomagati.

Po razpravi o predlogu priporočila državni zbor ni odločal, saj se je seznanil, da je bil postopek obravnave predloga priporočila končan že na pristojnem delovnem telesu, ki je predlog zavrnil (Državni zbor 2016l).

Na 14. redni seji državnega zbora je bil 18. decembra 2015 obravnavan Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o mednarodni zaščiti, ki ga je z namenom zaostritve pogojev za priznanje mednarodne zaščite v korist nacionalne varnosti državnemu zboru predložila skupina opozicijskih poslank in poslancev. Vlada je v svojem mnenju navedla, daje večina predlaganih rešitev v predlogu zakona v nasprotju s pravnim redom EU na področju mednarodne zaščite, državni zbor pa je po splošni razpravi o predlogu zakona sklenil, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo (Državni zbor 2016m).

Kot ukrep za večji nadzor migrantov in njihovo usmerjanje je vlada 15. decembra 2015 državnemu zboru v obravnavo po rednem postopku predložila Predlog zakona o mednarodni zaščiti, s ciljem uvedbe zakonitih, učinkovitih in hitrih azilnih postopkov, ki dajejo potrebno zaščito državljanom tretjih držav in omogočajo njihovo vključevanje v slovensko družbo, ter prenosa direktiv EU v pravni red Republike Slovenije in s tem uskladitve azilne zakonodaje z drugimi državami članicami EU (Predlog zakona o mednarodni zaščiti).

8. januarja 2016 je potekala 13. nujna seja Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb, ki je bila zaprta za javnost. Na seji je bila obravnavana točka dnevnega reda »Prehod oseb, za katere obstajajo indici o možni povezavi s terorizmom«, ob kateri so člani komisije opravili razgovor z ministrom za zunanje zadeve. Na seji so v razpravi sodelovali tudi predstavniki vladnih varnostno obveščevalnih služb (Državni zbor 2016n).

32. nujna seja Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo je 18. januarja 2016 na predlog poslank in poslancev opozicijskih strank SDS in NSi obravnavala »Predlog priporočila Vladi Republike Slovenije za preprečitev nadaljnjih negativnih posledic migrantske krize«, ki v nobeni točki ni prejel podpore večine koalicijskih strank, zato je

državni zbor na 27. izredni seji 20. januarja 2016 o predlogu priporočila opravil le razpravo (Državni zbor 2016o).

Ker so v februarju 2016 varnostne razmere zahtevale, da pripadniki Slovenske vojske s policijo sodelujejo pri širšem varovanju državne meje in pri tem izvajajo pooblastila, določena v prvem odstavku 37.a člena v oktobru 2015 dopolnjenega Zakona o obrambi, je na predlog vlade 22. februarja 2016 na 21. izredni seji državni zbor sprejel Sklep o izvajanju izjemnih pooblastil Slovenske vojske pri širšem varovanju državne meje, ki je za tri mesece od njegove uveljavitve Slovenski vojski omogočil izvajanje dodatnih pooblastil.

Na isti seji je državni zbor na predlog Komisije državnega zbora za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb obravnaval tudi »Predlog priporočila v zvezi z načrti vlade za reševanje migrantske krize« in ga sprejel. Državni zbor je s sprejetim priporočilom vlado pozval, »da si pri oblikovanju rešitev za temeljna varnostna vprašanja prizadeva iskati najširši konsenz vseh političnih institucij, in sicer že v času oblikovanja možnih rešitev, saj gre pri tem za temeljna vprašanja obstoja in razvoja naše države« (Državni zbor 2016p).

Glede na to, da je iskanje skupnih rešitev migrantske krize in učinkovito upravljanje migracijskih tokov postalo glavni izziv ne samo Republike Slovenije, temveč celotne EU in njenih držav članic, sta tudi delovni telesi državnega zbora, pristojni za zadeve EU in zunanjo politiko, na svojih rednih in izrednih ter nekaterih skupnih sejah na predlog vlade obravnavali in se seznanili s številnimi izhodišči, v okviru katerih so predstavniki vlade zastopali interese Republike Slovenije v institucijah EU, predvsem na zasedanjih Sveta EU za pravosodje in notranje zadeve.

Odbor za zadeve EU je kot pristojno delovno telo na predlog vlade obravnaval tudi nekatera stališča oziroma predloge stališč Republike Slovenije do predlogov aktov EU s področja mednarodne zaščite²⁸.

²⁸ »Za mednarodno zaščito ali azil lahko zaprosi tujec ali oseba brez državljanstva, ki meni, da je v matični državi sistematično preganjan, zaradi svojega političnega prepričanja ali zaradi svoje verske, rasne, narodnostne ali etnične pripadnosti. Prav tako lahko za mednarodno zaščito zaprosi, kdor meni, da bi bila ob vrnitvi v matično državo ogrožena njegovo življenje ali svoboda oziroma bi bil lahko izpostavljen mučenju ali nečloveškemu ravnanju ali kaznovanju.« (Ministrstvo za notranje zadeve)

Glede na navedeno je bila večina izrednih sej delovnih teles in plenarnih sej državnega zbora v zvezi z migrantsko krizo sklicana na pobudo opozicijskih strank, predvsem SDS in NSi, ki sta v večini primerov skupaj zbrali zadostno število podpisov poslancev, torej vsaj četrtno vseh poslancev, kar jim je omogočilo vložitev več zahtev za sklic izredne seje državnega zbora. Stranke opozicije na ta način dokazujejo svojo vlogo s tem, da na sejah kritizirajo vladne politike in jim postavljajo alternativne predloge v obliki priporočil in predlogov aktov, hkrati na sejah Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb opravljajo nadzor nad vlado, od katere zahtevajo poročanje in pojasnjevanje o varnostni situaciji v Republiki Sloveniji v danih okoliščinah. Delovna telesa državnega zbora imajo namreč velike možnosti trajnega in učinkovitega nadzora nad vlado in njenimi resorji. Lahko pozovejo ministre ali druge predstavnike vlade, da pojasnjujejo posamezna dejanja ali pa podajo razloge za neukrepanje in neizvajanje dogovorjenih politik (Zajc 2000a, 102–103).

Vendar se ti opozicijski instrumenti nadzora izvršilne veje oblasti v večini primerov niso izkazali za učinkovite, saj so bili uspešni le v primerih, ko so pri odločanju o predlogih strank opozicije soglašali tudi poslanci strank koalicije in so bili sprejeti sklepi, s katerimi je državni zbor vlado pozval k izvedbi določenih ukrepov ali k obveščanju o njihovem izvajanju. Kritiko opozicije koalicijske stranke namreč lažje odbijajo, če se med seboj podpirajo in branijo pred nadzornimi instrumenti vlade, ki jih predvsem z namenom rušenja ali destabilizacije vlade vloga opozicija (Zajc 2009, 17).

Hkrati so se uporabljeni nadzorni instrumenti opozicije izkazali tudi za koristne, saj so razprave ob predloženih priporočilih in sklepih pokazale na dejanski obseg problemov, opozorile na odgovornost izvršilne oblasti za izvedbo določenih ukrepov in bile pomembno opozorilo odgovornim funkcionarjem glede njihovega ravnanja v prihodnje (Zajc 2000a, 104). Z vlaganjem zahtev za sklice izrednih so stranke opozicije nase pritegnile tudi medijsko pozornost, kar bi jim lahko koristilo kot priprava na prihodnje volitve.

Kot pravi Zajc (2004, 140–141), so stranke v opoziciji v parlamentarnih demokracijah zrcalna slika strank v koaliciji. Njihov skupni interes je nastop proti koalicijski vladi, saj delujejo v pričakovanju prihodnjih volitev.

Kljub moči predstavniškega telesa ima v parlamentarnem sistemu izvršilna oblast oziroma vlada v procesih oblikovanja javnih politik relativno veliko moč. Vladna in uradniška

javnopolitična podarena²⁹ namreč obvladujeta, nadzorujeta in monopolizirata nekatere dejavnike moči, kot so: strokovno znanje, formalno določene funkcije in pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik, institucionalno zagotovljena stalnost delovanja ter relativno velika stopnja delitve dela med ministrstvi, vladnimi službami in delovnimi telesi vlade (Krašovec 2002, 176–183). Prav zato so, kot že povedano, tudi v kriznih okoliščinah vlade tiste, ki imajo najpomembnejšo vlogo pri oblikovanju in predlaganju javnih politik.

4.4 Notranji dejavniki, ki vplivajo na sodelovanje Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora Republike Slovenije v obdobju 2014–2016

4.4.1 Novi politični obrazi v Državnem zboru Republike Slovenije

Na zadnjih predčasnih državnozborskih volitvah v juliju 2014 je prišlo do velikih sprememb v razmerjih politične moči. Kar dve tretjini starih poslancev sta izgubili mandate. Število ponovno izvoljenih poslancev v primerjavi s prejšnjim mandatnim obdobjem 2011–2014 je 32, torej dobra tretjina vseh poslancev.

Tabela 4.1: Število ponovno izvoljenih poslancev.³⁰

Ponovno izvoljeni poslanci	Število
1. 8. 2014	32
31. 12. 2014	30
31. 12. 2015	31

Vir: Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2014–2018 – prvo obdobje mandata 2015

Več kot polovico poslanskih mest v državnem zboru, kar 46, so zasedli poslanke in poslanci strank, ki so na državnozborskih volitvah nastopile prvič: SMC, ki ima 36 poslancev, Združena levica (v nadaljevanju: ZL), ki ima šest poslancev in Zavezništvo Alenke Bratušek (v nadaljevanju: ZaAB) s štirimi poslanci (Državna volilna komisija 2016a).

²⁹Javnopolitične podarene so manjši prostori, v katerih poteka del procesov oblikovanja javnih politik. Poimenovane so po vrsti igralcev v njih, npr. javna, strankarska, parlamentarna, vladna, uradniška in interesno-skupinska podarena (Krašovec 2002, 10).

³⁰Podatki o ponovno izvoljenih poslancih se nanašajo na primerjavo s prejšnjim mandatnim obdobjem.

V ospredje so stopile nove politične stranke in novi politični obrazi. Volivci so jih volili v upanju, da bodo v politiko prinesli nove koncepte in z ustreznimi ukrepi prispevali k izhodu države iz gospodarske krize.

Kot je zapisano na spletni strani državnega zbora, »so volitve, na katerih volivci izbirajo svoje predstavnike, pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov. Volilni sistem določa, kdo ima volilno pravico, kako so organizirane volitve, kako se delijo mandati in kako je zagotovljeno varstvo volilne pravice.« (Državni zbor 2016r)

Pri prehodu od normativnih opredelitev k postopkovnim opredelitvam demokracije imajo pri opredelitvi predstavniške demokracije volitve osrednjo vlogo. »Svobodne in poštene volitve ter institucije, ki jih oblikujejo izvoljeni, so neizogibno zagotovilo demokracije.« (Della Porta 2003, 35)

Sartori (v Della Porta 2003, 35) pravi, da predstavniški sistem ne more obstajati brez občasnih volitev, katerih cilj je doseči odgovorne vladajoče. Meni, da se politični sistem uvršča med demokratične, v kolikor poštene volitve zagotavljajo razumno stopnjo odzivanja »vladajočih« do »vladanih«.

Grad (2000, 28–29) opredeli volitve kot način in sredstvo, s katerimi ljudstvo na svoje predstavnike prenaša izvajanje svoje suverenosti in s tem vzpostavlja politično predstavništvo. Meni, da so volitve v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujen pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa, saj volivcem omogočajo neposreden vpliv na sestavo parlamenta, tako pa tudi vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema. Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat, da v njihovem imenu odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih.

V Sloveniji je za volitve poslancev v državni zbor predpisan proporcionalni sistem, po katerem so mandati razdeljeni sorazmerno s podporo, ki jo na volitvah posamezne skupine dajo posameznim kandidatom in listam. V proporcionalnem sistemu običajno mandate v parlamentu dobi večje število političnih strank (Grad 2000, 31). Za vstop v državni zbor je z ustavo predpisan 4 % volilni prag. Političnim strankam, ki na ravni države niso zbrale vsaj 4 % glasov, poslanski mandati ne pripadajo.

Poslanci in poslanke državnega zbora se volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih, neposrednih volitvah, s tajnim glasovanjem. Volitve poslancev podrobneje ureja Zakon o volitvah v državni zbor.

Volitve v državni zbor so splošne redne volitve ali splošne predčasne volitve, v primeru da se državni zbor razpusti pred iztekom 4-letnega mandata. Doslej so bile v Sloveniji splošne predčasne volitve v državni zbor dvakrat, in sicer 4. decembra 2011 in 13. julija 2014 (Državni zbor, 2016r).

Glede na to, da se demokratične predstavniške institucije oblikujejo po načelu enakosti vseh državljanov in enakih možnosti vseh, da sodelujejo v volilnih procesih in so izvoljeni vanje, za opravljanje poslanske funkcije niso predvidene nobene omejitve ali posebni pogoji, ki bi jim morali kandidati za poslanske funkcije ustrezati. Parlamenti morajo zato sami poskrbeti, da se njihovi člani čim prej vključijo v delo parlamenta, tudi z intenzivno socializacijo novih poslancev (Zajc 2004, 228).

Politiki oziroma poslanci prihajajo iz različnih okolij, imajo različno izobrazbo in različne veščine. Med opravljanjem svoje funkcije morajo odločati tudi o zadevah, ki niso nujno s področja njihovega poklica, zato so jim na voljo strokovne službe, ki so organizirane v državnem zboru, kot na primer: strokovna pomoč v okviru poslanske skupine, v okviru delovnih teles ter samostojne strokovne parlamentarne službe, ki skrbijo za pripravo raznih gradiv, informacij in mnenj v pomoč političnim odločevalcem (Zbornik državnega zbora 2006).

Zajc (2000, 161) poslanskemu »poklicu« v primerjavi z drugimi poklici pripisuje posebno poslanstvo. Poslanci namreč opravljajo posebne funkcije in naloge, ki so povezane tako z uveljavljanjem legitimnih posamičnih interesov kot z iskanjem skupnega interesa in najboljših rešitev.

Poslanci predstavljajo tudi pomemben del nacionalne politične elite, ki skupaj s kulturno in gospodarsko elito zagotavlja politično stabilnost in dinamičnost družbenega razvoja (Zajc 2000a, 104).

Parlamentarno elito sestavljajo vsi poslanci, ki so izvoljeni v posameznem mandatu, vendar so njen najpomembnejši del tisti poslanci, ki so izvoljeni večkrat, ker omogočajo prenašanje institucionalnega znanja ter zagotavljajo tekoče delovanje parlamenta (Norton 1993, 43).

V širšem smislu parlamentarno elito sestavljajo tudi poslanci, ki so to funkcijo opravljali v preteklosti in še vedno ostajajo dejavni v političnem življenju (Zajc 2004, 229).

Prednosti ponovno izvoljenih poslancev pri opravljanju poslanske funkcije v primerjavi s tistimi, ki so v državni zbor izvoljeni prvič, so številne: so bolj izkušeni v koalicijskem oziroma opozicijskem delovanju, bolje poznajo zakonodajni postopek, obvladujejo pogajalske tehnike, imajo boljšo retorično sposobnost, zmožni so hitro zavzeti stališča glede določenih politik ali predlogov in znajo oblikovati alternativne predloge, pripravljeni so na oblikovanje in sprejemanje kompromisnih rešitev, imajo izkušnje pri nadzoru vlade, blizu jim je povezovanje z volivci.

Ponovno izvoljeni poslanci ne poznajo samo formalnih proceduralnih pravil, ampak tudi neformalna, nenapisana pravila parlamentarnega obnašanja in ravnanja, ki jim služijo predvsem v novih, nepredvidenih situacijah (Zajc 2000a, 109).

Večina teh lastnosti je značilnih za zrelo parlamentarno elito. Oblikovanje zrele politične elite ima velik pomen tako znotraj političnega prostora v Sloveniji kot navzven, v mednarodnem okolju. Prav od kakovosti parlamentarne elite in njene usklajenosti ter sposobnosti oblikovanja soglasja, predvsem ko gre za ključne interese države, je najbolj odvisno, katere razvojne usmeritve se bodo uveljavile v državi, pa tudi kako prepoznavna je država navzven oziroma kakšna sta mednarodni ugled in teža (Zajc 2000a, 104–105). Zrela parlamentarna elita s svojim delom in ravnanjem tudi pomembno določa ritem in stabilnost parlamentarnega dela ter njegovo predvidljivost in učinkovitost (Zajc 2000a, 109).

Novo parlamentarno-vladne elite so v tranzicijskih državah Srednje Evrope, med katere sodi tudi Slovenija, še vedno ozke, nezadostno profilirane in predvsem neizkušene. Med novimi poslanci ali drugimi visokimi funkcionarji jih precejšnje število pred tem ni opravljalo nobenih pomembnejših funkcij na ravni države. V parlamente prihajajo mlajši predstavniki, ki bi v zrelih parlamentarnih demokracijah potrebovali precej daljše obdobje, preden bi lahko zasedli take družbene položaje. Novi poslanci se lahko po preteku poslanskega mandata srečajo tudi z eksistenčnimi težavami, kar jih sili v odvisnost od strankarskih vodstev. Njihovo prilagajanje parlamentarnemu okolju ni enostavno, ker so zanje pravila parlamentarnega določanja nova in neutrujena, parlamentarna pravila obnašanja pa ne zadosti oblikovana. Ker poslanske skupine nimajo izoblikovanih načinov za uvajanje v poslansko delo, so novi poslanci pogosto prepuščeni sami sebi in težje razvijejo sposobnost delovanja

pravega nacionalnega poslanca. Prav tako so zaradi pričakovanja, da jim bo poslanski položaj prinesel pomemben družbeni vpliv, pogosto razočarani, kar kompenzirajo z zastopanjem ožjih lokalnih interesov ali pa se ukvarjajo s proceduralnimi vprašanji in tako ovirajo parlamentarno odločanje (Zajc 2004, 233).

Neizkušenost in nepoznavanje koalicijskega ali opozicijskega delovanja se pri novih poslancih lahko mešata z nestrpnostjo, ki politične konkurente vidi predvsem kot sovražnike, kar preprečuje medsebojni dialog in sodelovanje (Zajc 2000a, 109).

Zajc (2004, 234) pravi, da je v vseh tranzicijskih državah, med katere sodi tudi Slovenija, delež znova izvoljenih poslancev precej manjši v primerjavi s parlamenti držav z daljšo parlamentarno tradicijo, kar ima pomemben vpliv na kakovost parlamentarno vladne elite in s tem tudi na učinkovito vodenje državnih politik.

Število ponovno izvoljenih poslancev je odvisno od:

- volilne udeležbe, ki kaže na stabilno identifikacijo volivcev s strankami;
- sprememb v volilni podpori posameznim strankam, s tem da večje spremembe onemogočijo vstop prejšnjim poslancem in omogočijo vstop v parlament večjemu številu novih poslancev;
- velikosti volilnega praga, ko nizek volilni prag omogoči vstop v parlament manjšim, nepoznanim strankam z običajno povsem novimi in neizkušenimi poslanci;
- vrednotenja poslanskega poklica v določeni družbi, saj njegov ugled in privlačnost določata, kateri državljani se bodo odločali za poslansko kariero.

Na zadnjih slovenskih državnozborskih volitvah se kaže zmanjšana podpora volivcev večjim in že znanim strankam oziroma njihovim poslancem, ki so to funkcijo že opravljali v preteklih mandatih državnega zbora. Kot primer lahko prikažem število poslanskih mandatov SDS, ki je na zadnjih predčasnih državnozborskih volitvah dobila 21 poslanskih mandatov, kar je v primerjavi s predčasnimi državnozborskimi volitvami v letu 2011 pet manj, v primerjavi z volitvami v letu 2008 pa kar sedem poslanskih mandatov manj. Podobno se je zgodilo tudi stranki SD, ki je na državnozborskih volitvah v letu 2008 dobila kar 29 poslanskih mandatov, na volitvah v letu 2011 precej manj, samo 10, na zadnjih državnozborskih volitvah v letu 2014 pa le še šest poslanskih mandatov. Medtem Slovenski ljudski stranki na zadnjih državnozborskih volitvah ni uspelo preseči 4 % volilnega praga in tako prvič v samostojni

Sloveniji ni prišla v državni zbor. Še na volitvah v državni zbor v letu 2008 je uspela dobiti pet, v letu 2011 pa šest poslanskih mandatov (Državna volilna komisija 2016b).

Dejstvo, da na zadnjih volitvah v državni zbor velik del prejšnjih poslancev, ki so kandidirali, ali celo strank ni bil izvoljen, kaže na precej ostro selekcijo slovenskih volivcev. Lahko pa gre, kot pravi Olson (v Zajc 2000b, 110), za posledico razočaranj nad slabšo sposobnostjo še neizkušenih parlamentov, da bi se spoprijeli z realnimi problemi tranzicije. Volivci so lahko razočarani tudi nad nizko ravno razprav, nad poskusi osebnega obračunavanja med poslanci ter visoko stopnjo »personalizacije konfliktov«, značilno za nove parlamente.

Opravljanje poslanske funkcije je lahko pomembno tudi kot usposabljanje za delo v vladi. Poslanci se namreč pri svojem delu vsak dan seznanjajo z razmerji državnega zbora do vlade, z delovanjem vlade, njenimi usmeritvami in zakonodajnimi predlogi. Pri tem se poslanci lahko izkažejo kot učinkoviti sooblikovalci vladnih politik s svojimi alternativnimi predlogi, smiselnimi amandmaji k vladnim predlogom aktov, lahko pa tudi s smiselno kritiko (Zajc 2004, 230–231).

Searing (v Krašovec 2002, 51) pravi, da nekateri poslanci svoje delovanje v parlamentu vidijo kot odskočno desko za napredovanje na ministrske položaje, zato se v parlamentu osredotočajo predvsem na tako delovanje, ki jim zagotavlja napredovanje.

4.4.2 Novi politični obrazi v Vladi Republike Slovenije

V aktualni vladi številni člani vlade ministrsko funkcijo opravljajo prvič, kar pomeni, da so tudi med člani vlade novi politični obrazi.

Državni zbor je na 3. izredni seji 18. septembra 2014 sprejel Sklep o imenovanju ministric in ministrov, s katerim so bili za ministrice in ministre imenovani:

- mag. Julijana Bizjak Mlakar za ministrico za kulturo,
- mag. Violeta Bulc za ministrico brez resorja, pristojno za razvoj, strateške projekte in kohezijo,
- Karl Viktor Erjavec za ministra za zunanje zadeve,
- dr. Peter Gašperšič za ministra za infrastrukturo,
- mag. Vesna Györkös Žnidar za ministrico za notranje zadeve,
- mag. Goran Klemenčič za ministra za pravosodje,
- Marija Milojka Kolar Celarc za ministrico za zdravje,

- dr. Anja Kopač Mrak za ministrico za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
- Boris Koprivnikar za ministra za javno upravo,
- Irena Majcen za ministrico za okolje in prostor,
- dr. Dušan Mramor za ministra za finance,
- Jožef Petrovič za ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- dr. Stanislava Setnikar Cankar za ministrico za izobraževanje, znanost in šport,
- Janko Veber za ministra za obrambo,
- mag. Dejan Židan za ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Gorazd Žmavc za ministra brez resorja, pristojnega za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu (Sklep o imenovanju ministric in ministrov, 2014).

Med šestnajstimi člani oziroma ministricami in ministri aktualne vlade z mandatom 2014–2018 je kar dvanajst takšnih, ki prvič opravljajo funkcijo ministrice oziroma ministra in le štirje, ki so to funkcijo že opravljali v prejšnjih vladah. Med slednjimi so:

- dr. Anja Kopač Mrak, ministrica za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki je to funkcijo opravljala tudi v mandatu prejšnje vlade, v letih 2013–2014, pred tem pa je bila v obdobju 2008–2012 državna sekretarka, pristojna za delo, družino, socialne zadeve;
- dr. Dušan Mramor, minister za finance, ki je funkcijo finančnega ministra že opravljal v letih 2002–2004;
- mag. Dejan Židan, minister za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je funkcijo kmetijskega ministra opravljal že v obdobju 2010–2012, leta 2013 pa je opravljal funkcijo ministra za kmetijstvo in okolje; med obema mandatoma je bil leta 2011 izvoljen za poslanca v državnem zboru, kjer je predsedoval Odboru za kmetijstvo, gozdarstvo, prehrano in okolje;
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve, ki ima pri opravljanju funkcije ministra veliko izkušenj, saj je bil v obdobju 2004–2008 minister za obrambo, v obdobju 2008–2012 minister za okolje, od leta 2012 dalje pa opravlja funkcijo ministra za zunanje zadeve (Vlada 2016d).

Politiki, ki opravljajo določeno politično funkcijo daljše časovno obdobje in jim pravimo tudi karierni politiki, se lahko izognejo uvajalnemu učnemu obdobju pri opravljanju politične funkcije na začetku mandata, saj so tekom prejšnjih mandatov že osvojili potrebna znanja, pa tudi narava opravljanja funkcije jim je poznana, zato lahko takoj nadaljujejo delo (Haček in Kukovič 2012).

Prvič ministrsko funkcijo v aktualni vladi, v obdobju od septembra 2014 do januarja 2016, opravljajo naslednje ministrice in ministri³¹:

- dr. Maja Makovec Brenčič, ministrica za izobraževanje, znanost in šport,
- mag. Vesna Györköös Žnidar, ministrica za notranje zadeve,
- Andreja Katič, ministrica za obrambo,
- Irena Majcen, ministrica za okolje in prostor,
- Milojka Kolar Celarc, ministrica za zdravje, ki je opravljala funkcijo državne sekretarke na Ministrstvu za finance med 1. decembrom 1993 in 22. junijem 2000 ter med 16. januarjem 2003 in 3. decembrom 2004,
- mag. Julijana Bizjak Mlakar, ministrica za kulturo, ki je bila poslanka državnega zbora v mandatu 2008–2011,
- Boris Koprivnikar, minister za javno upravo,
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo,
- dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, ki je opravljal funkcijo državnega sekretarja na Ministrstvu za okolje in prostor med 26. avgustom 2010 in 10. februarjem 2012,
- mag. Goran Klemenčič, minister za pravosodje, ki je opravljal funkcijo državnega sekretarja na Ministrstvu za notranje zadeve med 22. novembrom 2008 in 1. junijem 2010,
- Alenka Smerkolj, ministrica za področje razvoja, strateške projekte in kohezijo,
- Gorazd Žmavc, minister za področje odnosov med Republiko Slovenijo in avtohtono slovensko narodno skupnostjo v sosednjih državah ter med Republiko Slovenijo in Slovenci po svetu (Vlada 2016c).

³¹ Predstavljeni so ministrice in ministri, ki so po odstopih ali razrešitvah ministrov in ministric, imenovanih s Sklepom o imenovanju ministric in ministrov z dne 18. 9. 2014, opravljali funkcijo ministrice ali ministra v obdobju od septembra 2014 do januarja 2016.

Tako velikega števila novih političnih obrazov med člani vlade ni bilo v nobeni prejšnji slovenski vladi. Večina med novimi člani vlade pred opravljanjem ministrske funkcije ni opravljala nobenih pomembnejših funkcij na ravni države, nekateri med njimi pa so v mandatih prejšnjih vlad opravljali funkcijo državnih sekretarjev, torej pomagali ministru pri opravljanju njegove funkcije v okviru danih pooblastil in ga nadomeščali v času njegove odsotnosti ali zadržanosti pri vodenju in predstavljanju ministrstva ali pa so opravljali funkcijo poslanca v državnem zboru in tako že osvojili določena znanja, ki jim omogočajo lažje opravljanje ministrske funkcije in njihovo sodelovanje pri delu v državnem zboru.

Pogosto postanejo kandidati za člane vlade in s tem voditelji najpomembnejših resorjev tudi člani državnega zbora. Prav ta možnost lahko pomembno prispeva k boljšemu sodelovanju med vlado in državnim zborom, saj ministri, ki so bili prej poslanci, lahko bolje presojujejo možnosti za sprejem nekega predloga ali uveljavitev neke nove politike ter znajo bolje oceniti njene učinke in posledice. Hkrati tudi bolje poznajo način delovanja vlade in državnega zbora, njuna razmerja in akte, ki določajo način njunega medsebojnega sodelovanja.

V parlamentarni ureditvi po izvolitvi poslanca za člana vlade njegov sedež v parlamentu prevzame naslednji na listi kandidatov stranke na volitvah (Zajc 2004, 230–231). Če poslanec postane član vlade, mu v tem času poslanska funkcija miruje in jo lahko pridobi nazaj, če preneha biti član vlade (Grad in drugi 1999, 161).

Preden so postali kandidati za ministre, so bili za poslance v državni zbor izvoljeni:

- mag. Julijana Bizjak Mlakar – na listi DeSUS in je bila imenovana za ministrico za kulturo;
- mag. Dejan Židan –na listi SD in je bil imenovan za ministra za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano;
- Karl Viktor Erjavec –na listi DeSUS in je bil imenovan za ministra za zunanje zadeve,
- Janko Veber – na listi SD in je bil imenovan za ministra za obrambo, vendar po sedmih mesecih opravljanja tudi razrešen z ministrske funkcije;
- Andreja Katič – na listi SD in je bila po razrešitvi Janka Vebra imenovana za ministrico za obrambo (Državna volilna komisija 2016a).

V primeru nezadovoljstva predsednika vlade ali drugih članov vlade z delom določenega ministra v vladi ali z uresničevanjem njegove politike lahko v mandatu vlade pride tudi do zamenjav ministrov.

V mandatu aktualne vlade, v obdobju od septembra 2014 do januarja 2016, sta že po dobrem mesecu z odstopom z ministrske funkcije vlado zapustila dva ministra, in sicer minister za gospodarski razvoj in tehnologijo Jožef Petrovič in ministrica brez listnice, pristojna za razvoj in kohezijo, Violeta Bulc. Tretja je v začetku marca 2015 odstopila ministrica za izobraževanje, znanost in šport dr. Stanka Setnikar Cankar in kmalu za njo, po le petih dneh od imenovanja, še njena naslednica Klavdija Markež. Po sedmih mesecih vlade je bil med poslanci v državnem zboru na predlog predsednika vlade razrešen obrambni minister za obrambo Janko Veber. Tako je vlada že v svojem prvem letu obstoja izgubila oziroma zamenjala kar pet ministrov. Med njimi so štirje vodili resorje, ki skladno s strankarsko porazdelitvijo pripadajo SMC in eden, ki je vodil obrambni resor, pripadajoč stranki SD (Vlada 2016c).

Vse to bi lahko kazalo na neizkušnost novih obrazov, ki so prevzeli ministrska mesta v vladi in bodisi zaradi neprimerne uresničevanja politike, bodisi zaradi nezadovoljstva predsednika vlade z njihovim delom ali drugih razlogov z ministrske funkcije odstopili ali bili razrešeni.

Ustava v 114. členu določa, da so ministri odgovorni za delo vlade, vsak minister pa tudi za delo svojega ministrstva, kar pomeni kolektivno in individualno politično odgovornost ministrov, ki je posledica dvojnosti položaja in vloge ministrov kot članov vlade in kot vodij ministrstev.

Kolektivna odgovornost ministra se kaže v tem, da vsak minister kot član vlade odgovarja za vsako določitev vlade oziroma za splošno politiko vlade, ne glede na to, ali se z njo strinja ali ne. Svoje odgovornosti za odločitve vlade se lahko reši le z odstopom s funkcije ministra. Medtem ko se individualna odgovornost ministra kaže v tem, da je vsak minister v celoti odgovoren za delo ministrstva, ki ga vodi, hkrati pa tudi za svoje lastno delo. Individualna odgovornost ministra je formalno vezana na njegovo osebo in se uveljavlja z interpelacijo o delu ministra, s poslanskimi vprašanji, namenjenimi ministru, ter v pravici ministra, da odstopi in s tem sam uveljavi lastno politično odgovornost za svoje delovanje. Ministri so v okviru individualne odgovornosti pri opravljanju svojega dela kazensko in civilno odgovorni (Grad in drugi 1999, 161–163).

Razlog za številne menjave članov vlade že v prvem letu njenega mandata bi lahko bila v letu 2014 v političnem prostoru precej hitro nastala nova stranka SMC, katere člani oziroma iz

njene kvote predlagani kandidati za ministre niso imeli političnih izkušenj za delovanje na tako zahtevnih političnih funkcijah kot je funkcija ministra, niti niso bili v zadostni meri preverjeni, ali so primerni za opravljanje tako pomembne funkcije. Prav tako bi bil lahko eden od dejavnikov številnih menjav na ministrskih mestih način vodenja koalicijske vlade, ki je odvisen od osebnosti, prejšnjih političnih izkušenj, osebnih povezav med koalicijskimi partnerji in od karizme vodilnega politika. Dobro in učinkovito vodenje koalicijske vlade namreč prispeva k njeni stabilnosti (Zajc in drugi 2012, 27).

Pri razrešitvah ministrov ima pomembno vlogo tudi opozicija, ki lahko z namenom opozoriti na določene probleme in nepravilnosti pri vodenju posameznega resorja vloži interpelacijo zoper posameznega ministra, kar zmanjšuje kredibilnost vlade.

Od nastopa funkcije aktualne vlade v septembru 2014 do vključno januarja 2016 sta bili s strani opozicije vloženi dve interpelaciji, in sicer zoper ministrico za notranje zadeve, mag. Vesno Györkös Žnidar, in zoper ministra za zunanje zadeve, Karla Viktorja Erjavca. Obeh interpelacij poslanci državnega zbora niso podprli, zato ministra ob uživanju podpore predsednika vlade nadaljujeta z vodenjem svojih resorjev.

5 PREVERITEV HIPOTEZ

Pri preveritvi hipotez izhajam iz predpostavke, da »podatki lahko podprejo ali zavrnejo hipotezo« (Ragin 2007, 30).

Izhajajoč iz danih hipotez želim preveriti, ali obstaja povezava med zavezami v koalicijskem sporazumu 2014–2018 in Normativnim programom dela vlade za leto 2015 – predpisi iz pristojnosti državnega zbora ter akti, ki jih je na njuni podlagi v obdobju od septembra 2014 do januarja 2016 vlada predložila v obravnavo državnem zboru. Hkrati želim na podlagi predpostavke »Zunanji dejavniki, kot sta gospodarska in migrantska kriza, vplivajo na način sodelovanja vlade z državnim zborom v obdobju 2014–2016« s številom aktov, ki jih je vlada v tem obdobju po nujnem postopku predložila v obravnavo državnemu zboru in številom izrednih sej državnega zbora in njegovih delovnih teles prikazati, ali in na kakšen način gospodarska in migrantska kriza vplivata na sodelovanje vlade z državnim zborom v obdobju 2014–2016.

Na podlagi študij primerov želim preveriti, ali notranji dejavniki, kot so nove politične stranke in novi politični obrazi, tako med člani vlade kot tudi med poslanci v državnem zboru, pogojujejo učinkovitost sodelovanja vlade z državnim zborom v obdobju 2014–2016.

5.1 Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018 je normativni okvir oziroma temeljni dokument za pripravo smotrno oblikovanih letnih normativnih delovnih programov vlade

Z namenom izvajanja zavez iz koalicijskega sporazuma vlada za vsako leto svojega 4-letnega mandata pripravi in sprejme normativni delovni program, v katerem so poleg predpisov iz pristojnosti vlade v posebnem delu tudi predpisi iz pristojnosti državnega zbora, torej tisti predpisi, ki jih vlada predloži v obravnavo državnemu zboru.

Da bi preverila, ali in v kolikšni meri je Normativni programom dela vlade za leto 2015 s predpisi iz pristojnosti državnega zbora odraz zavez v koalicijskem sporazumu 2014–2018, bom po posameznih resorjih prikazala tiste predpise iz pristojnosti državnega zbora v Normativnem programu dela vlade za leto 2015, ki so predvideni za izvedbo ukrepov, predstavljenih v programskem delu koalicijskega sporazuma.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (1)³²:

- Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja – redni postopek, ki ga je vlada državnemu zboru sicer predložila z drugačnim naslovom, kot Predlog zakona o varstvu pred diskriminacijo – redni postopek, in sledi ukrepu, ki v koalicijskem sporazumu predvideva ureditev položaja zagovornika načel enakosti v skladu z evropsko zakonodajo.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za finance (4):

- Zakon o dopolnitvi Zakona o dohodnini – nujni postopek, ki sledi ukrepu preoblikovanja dohodninske lestvice;
- Zakon o davčnih blagajnah, ki sledi ukrepu učinkovitega pobiranja javnih dajatev in krepitvi davčne kulture;
- Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države, ki sledi ukrepu izboljšanja upravljanja z javnim premoženjem;

³² Število predpisov iz pristojnosti državnega zbora na posameznem resorju, ki sledijo ukrepom v programskem delu koalicijskega sporazuma.

- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 – nujni postopek, ki sledi predlogu za predložitev programskih proračunov za leti 2016 in 2017 in je podlaga za izvrševanje proračunov.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (1):

- Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o spodbujanju razvoja turizma – nujni postopek, ki sledi ukrepu, da se Slovenska turistična organizacija izloči iz javne agencije SPIRIT in deluje kot osrednja turistična promocijska ustanova.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (1):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu – redni postopek, ki sledi ukrepu poenostavitve institucionalne akreditacije visokošolskih študijskih programov glede na kriterije kakovosti visokega šolstva.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za javno upravo (1):

- Zakon o javnem naročanju, ki sledi ukrepu poenostavitve sistema javnih naročil.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (3):

- Zakon o spremembah Zakona o kmetijskih zemljiščih – redni postopek, ki sledi ukrepu zaostritve sprememb namembnosti kmetijskih zemljišč v načrtovanju rabe prostora;
- Zakon o omejevanju ali prepovedi pridelave gensko spremenjenih rastlin – nujni postopek, ki sledi ukrepu, ki bo omogočal, da bodo države članice lahko upoštevale socioekonomske dejavnike gojenja in uporabe gensko spremenjenih organizmov;
- Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije – redni postopek, ki sledi ukrepu novega načina gospodarjenja z gozdovi.

Predpisi iz pristojnosti državnega zbora s področja Ministrstva za kulturo (2):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o medijih, ki sledi ukrepu vzpostavitve okolja transparentnega lastništva ter avtonomije novinarjev in urednikov;
- Zakon o zagotavljanju sredstev za nekatere nujne programe v kulturi, katerega prenovitev predvideva koalicijski sporazum.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za okolje in prostor (3):

- Nacionalni stanovanjski program (resolucija), ki ga predvideva koalicijski sporazum;

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o graditvi objektov, ki ga predvideva koalicijski sporazum;
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja – redni postopek, ki ga predvideva koalicijski sporazum.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za pravosodje (2):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji – redni postopek, ki sledi ukrepu okrepitve parlamentarnega nadzora nad varnostnimi in obveščevalnimi službami v smislu strokovno-tehničnega servisa;
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih – redni postopek.

Predpisi iz pristojnosti Ministrstva za zdravje (2):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstveni dejavnosti, ki sledi ukrepu razmejitve javnega in zasebnega zdravstva;
- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju – redni postopek, ki sledi ukrepu ureditve pravic obveznosti iz obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Predpisov, ki sledijo ukrepom v koalicijskem sporazumu iz pristojnosti Ministrstva za zunanje zadeve, Ministrstva za infrastrukturo, Ministrstva za notranje zadeve, Ministrstva za obrambo, Urada Republike Slovenije za varovanje tajnih podatkov in Urada Republike Slovenije za narodnosti, Normativni program dela vlade za leto 2015–predpisi iz pristojnosti državnega zbora, ne vsebuje.

Skladno z navedenimi predpisi sklepam, da Normativni program dela vlade za leto 2015 sledi zavezam oziroma ukrepom v koalicijskem sporazumu 2014–2018, vendar v precej majhni meri.

Od skupno 186 predpisov iz pristojnosti državnega zbora v Normativnem programu dela vlade za leto 2015 je le 20 ali 11 % takšnih, ki sledijo v koalicijskem sporazumu 2014–2018 navedenim ukrepom na posameznih področjih.

Pri navedenih primerjavah oziroma povezavah je potrebno upoštevati, da so ukrepi v koalicijskem sporazumu predvideni za štiriletno obdobje 2014–2018, medtem ko Normativni program dela vlade za leto 2015 vsebuje akte iz pristojnosti državnega zbora zgolj za obdobje enega leta. Prav tako so med številnimi ukrepi iz programskega dela koalicijskega sporazuma upoštevani zgolj tisti, ki v sporazumu izrecno predvidevajo pripravo oziroma spremembo področne zakonodaje ali drugih predpisov iz pristojnosti državnega zbora. Koalicijski

sporazum tudi ne predvideva aktov oziroma zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb, kjer gre za akte, ki jih vlada skladno s 75. členom Zakona o zunanjih zadevah predloži državnemu zboru. Državni zbor s sprejemom zakona o ratifikaciji odobri besedilo podpisane mednarodne pogodbe (Igličar 1994, 87), ki začne veljati v skladu z določbami same pogodbe in zakona.

Kar 28 predpisov iz pristojnosti državnega zbora, med njimi tudi nekatere, ki sledijo zavezam in ukrepom v koalicijskem sporazumu, je vlada obravnavala in predložila državnemu zboru že v prvih mesecih svojega mandata v letu 2014, ko še ni imela sprejetega svojega delovnega programa:

- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost – skrajšani postopek (10. oktobra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku – nujni postopek (22. oktobra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – nujni postopek (29. oktobra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o visokem šolstvu – nujni postopek (29. oktobra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona za uravnoveženje javnih financ – nujni postopek (6. novembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi – nujni postopek (20. novembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah Zakona o davku na finančne storitve – nujni postopek (20. novembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah Zakona o davku od prometa zavarovalnih poslov – nujni postopek (20. novembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku – nujni postopek (20. novembra 2014),
- Predlog zakona o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih – nujni postopek (20. novembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona za uravnoveženje javnih financ – nujni postopek (27. novembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o matični evidenci zavarovancev in uživalcev pravic iz obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja – nujni postopek (27. novembra 2014),

- Predlog zakona o spremembi Zakona o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva – nujni postopek (27. novembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov – nujni postopek (27. novembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Poslovnem registru Slovenije – skrajšani postopek (27. novembra 2014),
- Predlog zakona o ratifikaciji Protokola št. 16 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (4. decembra 2014),
- Predlog zakona o fiskalnem pravilu – redni postopek (4. decembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 – nujni postopek (10. decembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodiščih – skrajšani postopek (11. decembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi – skrajšani postopek (11. decembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu – skrajšani postopek (11. decembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o brezplačni pravni pomoči – skrajšani postopek (11. decembra 2014),
- Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnem registru – skrajšani postopek (11. decembra 2014),
- Predlog zakona o spremembi Zakona o elektronskem poslovanju na trgu – skrajšani postopek (11. decembra 2014),
- Predlog zakona o spremembi Zakona o varstvu potrošnikov – skrajšani postopek (17. decembra 2014),
- Predlog zakona o bančništvu – redni postopek (17. decembra 2014),
- Predlog zakona o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Združenimi državami Amerike o sodelovanju na obrambnem in vojaškem področju (24. decembra 2014),
- Predlog zakona o ratifikaciji Sporazuma med Ministrstvom za obrambo Republike Slovenije in Ministrstvom za narodno obrambo Republike Litve o sodelovanju na obrambnem področju (24. decembra 2014).

Kot lahko vidimo, gre za 28 predlogov zakonov, med katerimi jih je bilo kar 14, torej polovica vseh, v obravnavo državnemu zboru predloženih po nujnem postopku, devet oziroma tretjina vseh po skrajšanem in le dva po rednem postopku. Državnemu zboru je vlada predložila tudi tri predloge zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb (Vlada 2016e).

Med predloge zakonov, predložene po nujnem postopku, sodi tudi Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015, ki ga je vlada v prvih mesecih svojega mandata v letu 2014 državnemu zboru predložila prvič ob Rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2015 in drugič zaradi uskladitve z drugimi zakoni.

164. člen PoDZ-1 namreč določa, da se za obravnavo in sprejem Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije uporabljajo določbe o obravnavi zakona po nujnem postopku.

Večina predlogov zakonov je bila v prvih mesecih mandata aktualne vlade v letu 2014 državnemu zboru predložena po nujnem postopku na podlagi 143. člena PoDZ-1, ki vladi omogoča predložitev zakona po nujnem postopku tudi z namenom preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države, kar je vlada utemeljevala ob predložitvi večine zakonov po nujnem postopku. Vendar vlada pogosto preširoko tolmači razloge za uporabo nujnega postopka, zlasti zaradi tako imenovanih izrednih potreb države in uporablja možnost hitrega postopka tudi v primerih, ko bi bilo bolj ustrezno predložiti in sprejeti zakon po skrajšanem postopku (Igličar 2004a, 131).

V obdobju od septembra 2014 do decembra 2014 so bili nekateri zakoni predloženi državnemu zboru po nujnem postopku ob Rebalansu proračuna Republike Slovenije za leto 2015 z utemeljitvijo, da predstavljajo sestavni del svežnja ukrepov za zagotavljanje načrtovanih prihodkov državnega proračuna za leto 2015 oziroma nabor ukrepov, s katerimi se bo zagotovila izpolnitev fiskalnih ciljev državnega proračuna za leto 2015.

Pri zakonih, predloženih po skrajšanem postopku v prvih mesecih mandata aktualne vlade v letu 2014 je šlo v večini primerov za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona ali manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom EU, kar predlagatelju zakona omogoča 142. člen PoDZ-1. V teh primerih uporaba skrajšanega postopka sledi ekonomičnosti oziroma racionalnosti odločanja v državnem zboru, saj pri tem postopku prva obravnava predloga zakona vedno odpade na plenarni seji, druga in tretja obravnava predloga zakona pa se opravi na isti seji (Igličar 2004, 128–129).

Med predloge zakonov, ki sledijo ciljem fiskalne politike, določenim v posebnem, 3. poglavju koalicijskega sporazuma 2014–2018 »Fiskalni okvir za mandatno obdobje 2014–2018«, ter ukrepom na področju javnih financ v programskem delu sporazuma, sodita Predlog zakona o bančništvu in Predlog zakona o fiskalnem pravilu, ki ju je vlada v decembru 2014 po rednem postopku predložila državnemu zboru.

Sklepam, da je koalicijski sporazum 2014–2018 v svojem programskem delu pri vsebinski predstavitvi ukrepov po posameznih področjih precej splošen in zato ne dovolj natančen normativni okvir oziroma temeljni dokument za pripravo smotrno oblikovanih letnih normativnih delovnih programov vlade.

Koalicijski sporazumi namreč ne govorijo le o ciljih, vsebini politik in njihovem uresničevanju, ampak tudi o strankah, ki sklepajo sporazum, njihovih razmerjih in medsebojnih pričakovanjih, predvsem pa določajo pravila obnašanja koalicijskih partnerjev, kar ima velik pomen za obstoj in učinkovito delovanje koalicij (Zajc in drugi 2012, 24).

Koalicijski sporazum 2014–2018 tudi ne predvideva, da bo potrebno akte, ki se bodo v določenem obdobju sprejeli na ravni EU, implementirati v nacionalno zakonodajo, medtem ko Normativni delovni program za leto 2015 že vključuje predloge zakonov, ki jih je potrebno spremeniti ali dopolniti skladno s pravnim redom EU in jih predstavlja kot predpise, katerih sprejem je obvezen.

Prav oblikovanje predpisov iz pristojnosti državnega zbora oziroma zakonodaje predstavlja za koalicijske vlade izziv, ker zahteva številna usklajevanja in sklepanje kompromisov med strankami z različnimi »policy« cilji, kar pomeni, da koalicijski sporazum ni zadostna podlaga za implementiranje vladnih politik v zakonodajo.

Skladno z ugotovitvami lahko prvo hipotezo:

»Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018 je normativni okvir oziroma temeljni dokument za pripravo smotrno oblikovanih letnih normativnih delovnih programov vlade.«

potrdim s pojasnilom, da koalicijski sporazum 2014–2018 predstavlja zgolj splošne, okvirne programske usmeritve oziroma izhodišča za pripravo smotrno oblikovanih letnih normativnih delovnih programov vlade.

5.2 Zunanji dejavniki, kot sta gospodarska in migrantska kriza, vplivajo na način sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016

Normativni delovni program vlade je v določeni meri odraz koalicijskega sporazuma in njegovih obljub, vendar ob pripravi vsebine koalicijskega sporazuma za štiriletno obdobje ter delovnega programa za prihodnje koledarsko leto ni mogoče predvideti morebitnih izrednih razmer. Te lahko od koalicijskih strank in vlade terjajo, da odstopijo od svojega sporazuma oziroma delovnega programa in kot podlago za izvedbo izrednih ukrepov oblikujejo ter sprejmejo predpise, ki sicer niso veljali za prioritete koalicijskega sporazuma, niti niso bili vključeni v normativni delovni program vlade (Kodre 2012, 105–107).

Krizne okoliščine v državi, kot na primer gospodarska in migrantska kriza, pogosto terjajo čim hitrejšo pripravo predlogov zakonov in drugih aktov, hkrati pa tudi njihov hiter sprejem in uveljavitev, kar pomeni, da se vlada skladno s 143. členom PoDZ-1 poslužuje predlaganja obravnave zakonov po nujnem postopku. Odraz tega je priprava in sprejemanje ne dovolj kakovostnih predpisov, ki jih je treba zelo hitro in pogosto spreminjati in dopolnjevati.

Vlada je od začetka svojega mandata 18. septembra 2014 do konca leta 2015³³ državnemu zboru v obravnavo predložila 182 predlogov zakonov, od katerih jih je državni zbor obravnaval in sprejel 158. Med njimi:

- 47 ali 30 % po rednem postopku,
- 23 ali 15 % po skrajšanem postopku,
- 51 ali 32 % po nujnem postopku in
- 37 ali 23 % zakonov o ratifikacijah mednarodnih pogodb (Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2014–2018 – prvo obdobje mandata 2015).

Glede na to, da pri zakonih o ratifikacijah mednarodnih pogodb ne gre za tako imenovane »vsebinske« zakone, jih lahko, zato da bomo dobili jasnejšo sliko glede deleža zakonov sprejetih po vrsti postopka, izločimo iz števila sprejetih zakonov.

Tako je bilo med 121 sprejetimi »vsebinskimi« zakoni, ki jih je v svojem prvem obdobju mandata državnemu zboru predložila vlada, 39 % sprejetih po rednem, 19 % po skrajšanem in kar 42 % po nujnem postopku.

³³ Pri prikazu sprejetih zakonov v državnem zboru je zaradi podatkov, ki so na voljo pri nastajanju tega dela, izbrano prvo obdobje mandata državnega zbora 2014–2018, in sicer obdobje od 1. 8. 2014 do 31. 12. 2015.

Zbrani podatki kažejo na to, da je državni zbor v obdobju od septembra 2014 do decembra 2015 večino vseh vladnih predlogov zakonov obravnaval in sprejel po nujnem postopku. V zakonodajnem postopku gotovo tudi zaradi pritiskov zunanjih dejavnikov prevladuje nujni nad rednim. Prav vlada, ki ima edina možnost predlagati obravnavo predloga zakona po nujnem postopku, in vodje poslanskih skupin strank koalicije, ki na kolegijih predsednika državnega zbora po obrazložitvi predstavnika vlade podprejo predlog za obravnavo po nujnem postopku, imajo poleg zunanjih okoliščin največji vpliv na to, da se številni zakonodajni predlogi obravnavajo po hitrem postopku.

Glede na to, da poslovniška pravila predvidevajo sprejem zakona po nujnem postopku v izjemnih družbenih razmerah (Igličar 2011, 289) in iz lastnih izkušenj pri delu sklepam, da so številni predlogi zakonov predloženi po nujnem postopku, odsev dejanskih družbenih potreb, torej tudi aktualne gospodarske in migrantske krize. Hkrati lahko, glede na lastne izkušnje, tudi potrdim, da vlada razloge za uporabo nujnega postopka pogosto preširoko tolmači in se v številnih, tudi ne nujnih primerih, odloča za predložitev zakonov po nujnem postopku.

Zajc (2000, 152) pravi, da vlada tudi zaradi težav in zapletov, ki se lahko pojavijo pri rednem zakonodajnem postopku in podaljšujejo obravnavo, vnašajo negotovost ter zmanjšujejo predvidljivost odločanja, pogosto predlaga obravnavo in odločanje po nujnem postopku.

Za primerjavo navajam še podatke o številu sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka za sicer celotno mandatno obdobje državnega zbora 2004–2008, torej obdobje, ko ni bilo prisotnih zunanjih dejavnikov, kot sta gospodarska in migrantska kriza. Med skupaj 467 sprejetimi zakoni je bilo:

- 209 ali 44% sprejetih po rednem postopku,
- 157 ali 33% sprejetih po skrajšanem postopku in
- 107 ali 23% sprejetih po nujnem postopku (Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008).

To kaže, da je bilo v obdobju gospodarske rasti, stabilnih družbenih in političnih razmer v državi bistveno manjše število, zgolj dobra petina, zakonov sprejetih po nujnem oziroma hitrem postopku, večina, skoraj polovica, pa po rednem zakonodajnem postopku.

V celotnem mandatu 2004–2008 je bilo v štirih letih po nujnem postopku sprejetih 107 zakonov, v prvem obdobju mandata 2014–2018, od 1. avgusta 2014 do 31. decembra 2015, pa kar 51.

Na podlagi navedenih podatkov lahko ponovno potrdim, da zunanji dejavniki, kot so krizne okoliščine, prispevajo k skrajševanju zakonodajnih postopkov.

V kriznih okoliščinah pripravo predpisov zaznamuje predvsem odzivanje na situacije. Hitra priprava in sprejemanje predpisov iz pristojnosti državnega zbora po nujnem postopku povzročata vrsto težav, kot so:

- podcenjevanje pomena kakovosti predpisov,
- oddajanje predpisov v izdelavo zunanjim strokovnjakom,
- slabo ocenjevanje posledic sprejema predpisov,
- napačno ocenjevanje potreb po njihovem spreminjanju,
- nespoštovanje poslovniških rokov v postopkih obravnave na vladi in
- pogosto predlaganje nujnih postopkov za obravnavo v državnem zboru.

Kadar je prisoten močan politični interes ali drug znanji dejavnik za sprejetje določenih ukrepov, se pri opozarjanju na nepravilnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov pokaže nemoč uradnikov oziroma strokovnih služb tako v vladi kot tudi v državnem zboru. Zato nihče od akterjev zares ne prevzema, niti ne more učinkovito zagotavljati svojega dela odgovornosti za kakovost sprejetih predpisov, kar politični akterji izkoriščajo za to, da na čim hitrejši in čim manj kompleksen način sprejemajo hitre in zasilne rešitve. To se odraža v obliki neučinkovite zakonodaje, ki prispeva tako k neuspešni politiki kot tudi neuspešni državi.

Strokovne službe vlade pogosto pod političnimi pritiski uvrščajo predpise iz pristojnosti državnega zbora na seje vladnih odborov in seje vlade pred potekom tridnevnega roka, ki ga določa vladni poslovnik za posredovanje pripomb ministrstev in vladnih služb na objavljeno vladno gradivo, in pred potekom roka, ki ga ima Služba vlade za zakonodajo na voljo za njihov pregled. Tako se na sejah vlade pogosto obravnavajo neusklajeni in nedodelani predpisi, ki jih vlada po določitvi in pod časovnim pritiskom opravljeni končni redakciji Službe vlade za zakonodajo predloži državnemu zboru. Pri tem gre za problematiko, ki se pojavlja pri več mandatih vlad.

Državni zbor zaradi navedenih razlogov prejme zakonske predloge vlade, ki so dejansko polizdelki in v zakonodajnem postopku odpirajo vrsto ne samo vsebinskih, političnih in

sistemskih, ampak tudi nomotehničnih³⁴ vprašanj. Vse to vodi v zakonodajnem postopku v državnem zboru do številnih, tudi nomotehničnih amandmajev koalicije, vloženih k vladnim predlogom zakonov (Pogorelec 2016, 21–33).

Potem, ko je zakon sprejet in stopi v veljavo, pa prihaja do številnih pobud za oceno ustavnosti njegovih posameznih členov in ugotovitev Ustavnega sodišča, da so v neskladju z Ustavo.

Kot primer izjemno hitrega, zgolj enodnevnega postopka priprave, obravnave in sprejema zakonskega predpisa zaradi potrebnega hitrega odziva in ukrepanja vlade na večji naval migrantov v oktobru 2015 lahko podrobneje predstavim postopek obravnave in sprejemanja Predloga zakona o dopolnitvah Zakona o obrambi.

Predlagatelj gradiva, Ministrstvo za obrambo, je predlog zakona posređoval v vladno obravnavo 20. oktobra 2015, o čemer je vlada še isti dan dopoldan odločala na dopisni seji in po določitvi zakona v predloženem besedilu ter izjemno hitrem pregledu Službe vlade za zakonodajo predlog po nujnem zakonodajnem postopku posređovala državnemu zboru. Ta je takoj po prejemu nujnega zakonskega predloga prekinil svojo 12. redno sejo, sklical kolegij predsednika državnega zbora in odločil o tem, da se predlog zakona obravnava po nujnem postopku zaradi interesov varnosti države na izredni seji še isti dan, po prekinjeni 12. redni seji. Matično delovno telo, Odbor za obrambo, je predlog zakona obravnaval le 15 minut po končani seji kolegija predsednika državnega zbora, zvečer pa ga je na 22. izredni seji obravnaval še državni zbor in ga 21. oktobra 2015 v jutranjih urah tudi sprejel.

Nato je bila 28. oktobra 2015 vložena pobuda za razpis naknadnega referendumu o uveljavitvi sprejetega zakona, vendar je državni zbor 4. novembra 2015 sprejel Sklep o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o dopolnitvi Zakona o obrambi, s katerim je ugotovil, da se pobuda za razpis zakonodajnega referendumu nanaša na zakon, glede katerega skladno z ustavo razpis referendumu ni dopusten. Zato je bil zakon v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen 10. decembra 2015 in začel veljati 11. decembra 2015 (Državni zbor 2016s).

Hitro in nepredvidljivo odzivanje vlade na krizne situacije in pritiski izvršne oblasti na zakonodajno v obliki številnih predlogov za sprejem predpisov po nujnem postopku bi lahko kazali na premike moči od zakonodajne k izvršni oblasti in s tem pristransko oblikovanje politik pretežno v izvršni oblasti.

³⁴Metodično, strukturno in jezikovno urejanje splošnih pravnih aktov.

Zakonodajna oblast se postavlja v podrejeno izvršni oblasti, saj večinoma sodeluje le pri izvajanju na nadnacionalni ravni opredeljenih politik doma. S tem slabijo tudi priložnosti za demokratični vpliv interesnih skupin prek nacionalnih kanalov političnega odločanja, medtem ko bolj globalizirane korporacije učinkovito vplivajo na procese političnega odzivanja.

Radikalnejše spremembe, ki jih je svetovna gospodarska kriza še okrepila, se v nacionalnih okoljih dogajajo tam, kjer so nacionalne ekonomije zaradi lastnih težav postale bolj odvisne od tujega denarja, torej tudi v Sloveniji. Tako postajajo bolj podrejene zahtevam mednarodnih bankin medvladnih organizacij po spremembah nacionalnih javnih politik v smeri liberalizacije nacionalnih značilnosti kapitalizma (Fink-Hafner 2012, 1224).

Prevelika centralizacija moči v določeni veji oblasti povzroča slabšo kakovost zakonodajnega »outputa« in otežuje uresničevanje zakonov in drugih odločitev (Zajc 2009, 109).

Zunanji dejavniki, kot so krize, gotovo prispevajo tudi k obravnavi rednih zakonodajnih predlogov, ki na novo urejajo določeno družbeno področje ali odnose, v čim krajšem času oziroma na isti seji državnega zbora, če so v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona in tako predlaga predlagatelj zakona. Po podatkih državnega zbora je bilo v letu 2015 na ta način sprejetih 10 zakonov oziroma 19,6 % vseh zakonov, sprejetih po rednem postopku.

Če v drugi obravnavi k dopolnjenemu predlogu zakona ni sprejet noben amandma, pa lahko državni zbor na isti seji glasuje o zakonu. Tako je bilo v letu 2015 v državnem zboru sprejetih 40 zakonov ali 78,4 % vseh zakonov, sprejetih po rednem postopku. Navedeno pomeni, da sta bili druga in tretja obravnava zakona opravljena na isti seji pri 50 zakonih ali kar v 98 % primerov sprejemanja zakona po rednem postopku (Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2014–2018 – prvo obdobje mandata 2015).

Vse to kaže na pritiske vlade, ki je predlagateljica večine zakonov, na zakonodajno obravnavo v čim krajšem času.

Pomemben pokazatelj vpliva zunanjih dejavnikov, kot sta gospodarska in migrantska kriza, na delo državnega zbora in vlade je tudi število izrednih sej, ki jih je državni zbor v obdobju od svojega konstituiranja 1. avgusta 2014 do 31. decembra 2015 opravil kar 26 od skupno 40. Na izrednih sejah so se na predlog vlade obravnavali nekateri zakoni z zahtevo za obravnavo po nujnem postopku, predlogi proračunov, odločalo se je o imenovanjih novih ministrov in

ponovno odločalo o zakonih, na katere je bil v državnem svetu izglasovan veto (Državni zbor 2016š).

Večina izrednih sej je bila sklicana na predlog poslank in poslancev opozicijskih strank, ki v kriznih situacijah s priporočili opozarjajo vlado na aktualne probleme in ji predstavljajo alternativne možnosti za reševanje teh, hkrati pa si tako predvsem povečujejo možnosti svoje prihodnje izvolitve. Pri tem vladna koalicija in parlamentarna opozicija le težko najdeta skupni jezik, tudi pri oblikovanju za vse pomembnih nacionalnih politik (Zajc 2004, 142).

Glede na to, da se številni predlogi vlade kot tudi strank opozicije s področja javnih financ in migracij v državnem zboru obravnavajo tudi na sejah matičnih delovnih teles, je zanimiv tudi podatek, ki kaže na to, da je bilo v obdobju od 1. avgusta 2014 do 31. decembra 2015 kar 42 nujnih in 18 rednih sej Odbora za finance in monetarno politiko ter kar 30 nujnih in 14 rednih sej Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo (Državni zbor 2016t).

V primerjavi s številom sej ostalih delovnih teles v državnem zboru sta imeli ti delovni telesi nadpovprečno število izrednih sej, kar kaže na to, da tako gospodarska oziroma finančna kot migrantska kriza prispevata k intenzivnosti delovanja za ti področji pristojnih delovnih teles.

Skladno z navedenimi ugotovitvami lahko drugo hipotezo

»Zunanji dejavniki kot sta gospodarska in migrantska kriza, vplivajo na način sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016.«

v celoti potrdim s pojasnilom, da vlada v kriznih okoliščinah z namenom čim prejšnjega sprejema in uveljavitve ukrepov predlaga državnemu zboru precejšnje število zakonov po nujnem postopku, stranke opozicije v državnem zboru pa si s predlaganjem alternativnih rešitev, ki jih predstavljajo na izrednih sejah državnega zbora, ustvarjajo boljšo prepoznavnost.

5.3 Notranji dejavniki, kot so nove politične stranke in novi politični obrazi, tako med člani vlade kot tudi med poslanci v državnem zboru, vplivajo na učinkovitost sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016

Večino poslanskih mest v državnem zboru v obdobju 2014–2016 zasedajo poslanke in poslanci strank, ki so na državnozbornih volitvah nastopile prvič, kot so SMC, ZL in ZaAB in tako prvič opravljajo poslansko funkcijo. Prav tako večina članov vlade, kar dvanajst od njih, prvič opravlja funkcijo ministrice oziroma ministra. Gre za nove, neizkušene in ne zadostno profilirane parlamentarno-vladne elite, ki se pogosto oblikujejo v okoljih, v katerih poklic politika ali poslanca ni posebno cenjen (Zajc 2004, 232). Politično elito namreč poleg

poslancev sestavljajo vsi politiki na pomembnih položajih, torej tudi člani vlade in visoki državni uradniki oziroma funkcionarji (Zbornik državnega zbora 2006).

Slovenska parlamentarno-vladna elita se oblikuje počasi in v velikem nesorazmerju s potrebami države, manjše število znova izvoljenih pa zahteva večje število novih, kakovostnih kandidatov, pripravljenih prevzeti poslanske dolžnosti in tveganja. Kljub temu, da so možnosti za vstop v politiko na volitvah pri nas velike, se število tistih kandidatov, ki bi bili res primerni za poslanske in druge politične funkcije, manjša (Zajc 2004, 235).

Problem slovenske parlamentarno-vladne elite je, da tudi sposobni in dobri politiki ne želijo ponovno kandidirati na volitvah ali pa zapustijo poslansko mesto med opravljanjem mandata in odidejo na druga delovna mesta. Razlog za to je lahko dejstvo, da je poklic poslanca pogosto premalo cenjen, v javnosti pa ne uživa ustreznega ugleda. Državljeni, ki nimajo izkušenj s parlamentarno ureditvijo, namreč ostre razprave in nasprotujoča si mnenja v parlamentu večkrat narobe razumejo (Zajc 2000a, 104–105). Pogosto prav najprimernejši državljani, ki so dovolj razgledani, sposobni in dinamični, ne želijo postati poslanci, saj so jim bližje poklici z manj tveganja ali pa poslovna in akademska kariera (Ilonszki v Zajc 2004, 233).

Poleg pomanjkanja izkušenosti slovenske parlamentarno-vladne elite je majhna tudi njena pripravljenost za sodelovanje. Oblikovanje novih politik in sprejemanje odločitev zato terjaja daljši čas in številne zaplete (Zajc 2004, 236).

Kot primer neizkušenosti novih političnih obrazov slovenske parlamentarne elite lahko prikažem zaplete v zakonodajnem postopku ob obravnavi Predloga zakona o mednarodni zaščiti v državnem zboru.

Predlog zakona, ki ga je pripravila in v decembru 2015 po rednem postopku državnemu zboru predložila vlada, celovito ureja področje mednarodne zaščite in s prilagoditvijo pravnemu redu EU vzpostavlja skupni evropski azilni sistem. Cilj zakona je uvedba zakonitih, učinkovitih in hitrih azilnih postopkov, ki dajejo potrebno zaščito državljanom tretjih držav in omogočajo njihovo vključevanje v slovensko družbo (Zakon o mednarodni zaščiti).

Na 16. redni seji državnega zbora v tretji obravnavi predloga zakona je bila zakonska določba o primerih, v katerih je lahko prošnja za azil nedopustna in se zavrže v zakonodajnem postopku, med tistimi, ki je izzvala največ razprave in se je skozi postopek tudi spreminjala.

Del opozicije, stranki SDS in NSi, je že od začetka nasprotoval temu, da je prošnja lahko nedopustna, če prosilec prihaja iz države, ki se šteje za varno tretjo državo. Koalicijske stranke in drugi del opozicije pa so se v zakonodajnem postopku zavzele še za ostrejšo rešitev. Že pri obravnavi predloga zakona na matičnem delovnem telesu, Odboru za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo, so podprli amandma k 51. členu, po katerem bi bila lahko prošnja nedopustna tudi v primeru, če prosilec v Slovenijo vstopi iz članice EU. Nato so s sprejetim amandmajem istih koalicijskih strank v tretji obravnavi to določbo črtali, tako da je v tem delu zakonsko besedilo ostalo takšno, kot ga je prvotno predlagala vlada.

Podoben zaplet se je pojavil tudi v primeru zakonske določbe glede zadržanja odločb o zavrnitvi prošnje, če je zoper njih vložena tožba. Koalicijske stranke SMC, DeSUS in SD z delom opozicije - ZL so v drugi obravnavi predloga zakona na matičnem delovnem telesu sprva podprle amandma k 70. členu, po katerem tožba zoper zavrnilno odločbo v pospešenem postopku te ne bi zadržala, v tretji obravnavi pa s sprejemom amandmaja na predlog SMC, DeSUS in SD določbo 70. člena vrnilo na prvotni predlog, ki zadržanje odločbe predvideva tudi v primeru zavrnilne odločbe v pospešenem postopku (MMC RTV Slovenija 2016a).

Zapleti v zakonodajnem postopku bi lahko kazali na neizkušenost in neprofesionalnost novih poslancev ali pa na njihovo slabo poznavanje zakonodajnega postopka. Lahko bi šlo tudi za pomanjkanje politične volje novih poslancev za proučevanje in razumevanje obsežnih zakonodajnih predlogov vlade, ki jih je potrebno obravnavati in sprejeti v določenih rokih, ali pa ne dovolj jasno predstavitev predstavnikov vlade predloga zakona koalicijskim strankam. Takšni zapleti po nepotrebnem otežujejo in podaljšujejo zakonodajni postopek, zaradi česar lahko prihaja do zamud pri uresničevanju določenih politik in ukrepov. Javnost, ki ima možnost spremljanja parlamentarnih sej, tako izgublja zaupanje v poslance in državni zbor.

Kot pojasnjuje Zajc (2004, 230), je prav od kakovosti parlamentarne elite in njene sposobnosti oblikovanja soglasja o ključnih nacionalnih interesih odvisen potek procesa odločanja in kakovost politik, oblikovanih v nacionalnem parlamentu. Parlamentarna elita namreč pomembno vpliva na ritem in stabilnost dela parlamentov.

Vodenje in večino ministrskih mest v izvršni oblasti je v letu 2014 prevzela javnosti nepoznana nova stranka SMC, ki je nastala le nekaj tednov pred predčasnimi volitvami v letu 2014.

Večina članov vladne ekipe je bila do svojega imenovanja v slovenski politiki povsem nepoznana in neizkušena, kar bi lahko vodilo k težavam pri opravljanju številnih zahtevnih nalog izvršne oblasti. Ob nastopu ministrskih in drugih pomembnih funkcij v vladi so se morali v kratkem času seznaniti s svojimi nalogami, obveznostmi in pravili delovanja v izvršni oblasti, pri čemer so jim s svojim strokovnim znanjem in izkušnjami v pomoč uradniki oziroma profesionalna državna uprava.

Člani nove vlade so morali zaradi kontinuitete dela čim prej prevzeti posle in nadaljevati z delom, da bi se tako preprečile morebitne negativne posledice menjave vlade na delovanje države in javne politike (Vrtačnik 2003, 11). Glede na to, da gre za koalicijsko vlado, sestavljeno iz več strank, je tudi proces odločanja bolj zapleten. Potrebni je več usklajevanj, še posebej v primerih sprejemanja strateških odločitev, reformnih politik, pogosto pa tudi kadrovske odločitve vlade, in je težko najti soglasje in sprejeti odločitve.

Primer pomanjkanja predvsem političnih izkušenj članov koalicijske vlade se kaže v neuspešnem odločanju o kandidatih za nove nadzornike Slovenskega državnega holdinga (v nadaljevanju: SDH). Seznama s kandidati za nove člane nadzornega sveta SDH, ki ga je predlagal finančni minister dr. Dušan Mramor, koalicijski partnerji niso podprli. Po dolgotrajni razpravi na seji vlade 3. marca 2015 so člani vlade zavrnil predlog treh kandidatov za nadzorni odbor SDH, ki ga je pripravilo Ministrstvo za finance (MMC RTV Slovenija 2016b).

Pri tem primeru lahko vidimo, da gre za pomanjkanje političnih in pogajalskih izkušenj ali pa za nezmožnost sprejemanja kompromisov pri usklajevanju s koalicijskimi partnerji o določnem predlogu, o katerem bi morala odločitev sprejeti vlada, nato pa bi morali predlagane kandidate z absolutno večino izvoliti še v poslanci v državnem zboru (Zakon o slovenskem državnem holdingu).

Prav tako gre za nespoštovanje zavez iz koalicijskega sporazuma, ki določa, da o odprtih kadrovske vprašanjih, za katere je pristojna vlada, odloča vlada po predhodnem koalicijskem usklajevanju, o predlogih za zasedbo mest, o katerih odloča državni zbor, pa se dogovorijo vodje koalicijskih poslanskih skupin (koalicijski sporazum 2014–2018).

Zaradi koalicijske neusklajenosti do odločitve oziroma podpore predlogu na vladi ni prišlo.

Dye (1972, 2) sicer pravi, da je javna politika vse tisto, za kar se vlada odloči, da bo ali da ne bo naredila. Torej gre tudi v primeru »neodločitve« vlade za vrsto odločitve, ki pa vsekakor ni odraz uspešnega dela.

Kot primer nesposobnosti sklepanja kompromisov pri koalicijskih pogajanjih in pomanjkanja političnih izkušenj pri vodenju koalicijske vlade, ki vodita k zapletenemu odločanju, bo prikazan postopek sprejemanja Predloga odloka o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države.

Gre za temeljni dokument države, ki predstavlja osnovno orodje za aktivno lastništvo države, ki postavlja kriterije za klasifikacijo oziroma razdelitev kapitalskih naložb države, kar ob izvedbi ocenjevanja pomeni razdelitev na 24 strateških, 21 pomembnih in 46 portfeljskih naložb. (Državni zbor 2016t)

Znotraj koalicije so bila sicer že pred obravnavo in določitvijo predloga odloka na seji vlade 14. maja 2015 različna mnenja glede vprašanja Zavarovalnice Triglav d. d., ki bi morala po mnenju stranke DeSUS ostati strateškega značaja, finančni minister dr. Dušan Mramor pa bi jo v klasifikacijo državnih naložb uvrstil med začasne strateške naložbe. Vendar je vlada kljub različnim mnenjem koalicijskih partnerjev predlog odloka, ki ga je predložilo Ministrstvo za finance, soglasno podprla in ga poslala v obravnavo državnemu zboru.

Po seji vlade je bilo pojasnjeno, da se bo odprto vprašanje glede opredelitve Zavarovalnice Triglav d. d. razreševalo v postopku obravnave predloga odloka v državnem zboru, kjer se bo v parlamentarni razpravi odprlo še veliko novih vprašanj, preden bo odlok sprejet (MMC RTV Slovenija 2016c).

V postopku parlamentarne obravnave odloka je bilo vloženi in v drugi obravnavi na seji matičnega delovnega telesa, Odbora za finance in monetarno politiko, sprejetih kar 8 amandmajev koalicijskih strank SMC, DeSUS in SD, torej strank, katerih člani vlade so besedilo predloga odloka podprli na seji vlade.

Na podlagi sprejetih amandmajev dopolnjen Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države je bil sprejet na 10. redni seji državnega zbora 13. julija 2015 (Državni zbor 2016z).

Ob tem primeru lahko vidimo, da se zaradi slabših pogajalskih sposobnosti članov vlade in s tem nezmožnosti sprejema dokončnih odločitev na vladi odločanje glede določenih odprtih vprašanj prenaša v postopke parlamentarne obravnave, kjer poslanci strank koalicije na

»svoj« predlog akta vlagajo amandmaje in ga tako spreminjajo in dopolnjujejo. Vse to prispeva k daljšemu in bolj zapletenemu postopku obravnavanja in sprejemanja potrebnih predpisov.

Poslanci tako odločajo o številnih konkretnih zadevah, o katerih bi lahko odločala vlada, kar zmanjšuje njihovo koncentracijo pri obravnavi pomembnih problemov in nujno potrebnih reform (Zajc 2000b, 99).

Na podlagi predstavljenih primerov lahko ugotovimo, da novi politični obrazi niso nujno sinonim za kakovostno opravljanje zahtevnih nalog predstavnikov zakonodajne in izvršne oblasti, za katere so potrebne tako primerne osebne lastnosti in sposobnosti kot tudi izkušnje v političnem delovanju. Zato tretjo hipotezo:

»Notranji dejavniki, kot so nove politične stranke in novi politični obrazi, tako med člani vlade kot tudi med poslanci v državnem zboru, vplivajo na učinkovitost sodelovanja vlade in državnega zbora v obdobju 2014–2016.«

lahko potrdim s pojasnilom, da nove politične stranke in novi politični obrazi zaradi neizkušenosti tako v političnem delovanju kot tudi pri opravljanju pomembnih političnih funkcij otežujejo in podaljšujejo procese odločanja in kakovost politik.

6. PREDLOGI ZA BOLJŠE SODELOVANJE VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE IN DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE V DANIH OKOLIŠČINAH

Za boljše, predvsem pa učinkovitejše sodelovanje vlade in državnega zbora v danih okoliščinah dajem nekaj predlogov, ki so odraz lastnih izkušenj in spoznanj.

- *Spoštovanje zavez iz koalicijskega sporazuma in odgovornost za realizacijo normativnega delovnega programa vlade*

Z namenom doslednega izvajanja zavez iz koalicijskega sporazuma bi bilo potrebno pri načrtovanju in pripravi normativnih delovnih programov vlade s predpisi iz pristojnosti državnega zbora v večji meri slediti ukrepom programskega dela koalicijskega sporazuma. Vlada bi morala biti uspešnejša pri realizaciji svojega delovnega programa, saj ga pripravi in sprejme sama. Minister ali predstojnik vladne službe bi moral biti v večji meri odgovoren za pravočasno predložitev predpisov iz pristojnosti njegovega resorja in v normativnem

delovnem programu spoštovati določene postopke in roke za obravnavo predpisov na vladi in za obravnavo in sprejem v državnem zboru.

Člani vlade bi morali v večji meri spoštovati določbe posebnega dela koalicijskega sporazuma – protokola o sodelovanju v koaliciji. Koalicijske partnerje bi morali dosledno seznanjati z vsemi predlogi predpisov, ki so v pripravi, še preden gredo v medresorsko usklajevanje. Protokol namreč določa, da se predlogi zakonov in ostala gradiva, o katerih mora biti zagotovljeno koalicijsko usklajevanje, ne morejo uvrstiti na dnevni red vlade, dokler ne potečejo roki za usklajevanje oziroma dokler vsebina ni usklajena (koalicijski sporazum 2014–2018). S tem bi v vladno obravnavo predlagali le koalicijsko usklajene predpise in s tem skrajšali, predvsem pa poenostavili postopek odločanja tako na vladi kot tudi v državnem zboru.

- *Priprava in sprejem kakovostnih predpisov*

V obdobju gospodarske in migrantske krize je vlada pogosto primorana k čim hitrejši pripravi in obravnavi predlogov predpisov, državni zbor pa k njihovem sprejemu po hitrem postopku. Vendar pa številni v naglici pripravljene in sprejete zakonske predpise niso vedno kakovostni. Predstavniki izvršne in zakonodajne oblasti bi morali zagotoviti, da bi se z zakonskimi akti določale in sprejemale zgolj tiste politike in ukrepi, ki imajo v ministrstvih, pristojnih za pripravo predpisov iz svojega resornega področja, in zakonodajnih službah strokovno podporo. Politične stranke bi morale svoje cilje uresničevati skozi vsebinsko in pravno-sistemske korektno pripravljene predpise, ki jim jih zagotavljajo pristojne strokovne službe tako v ministrstvih, vladnih službah, kot tudi v državnem zboru. Mnenja strokovnih služb v zakonodajnem procesu bi morali politični akterji upoštevati v večji meri.

Pri pripravi predpisov iz pristojnosti državnega zbora bi bilo potrebno intenzivnejše sodelovanje med vladno službo za zakonodajo in zakonodajno-pravno službo državnega zbora.

V ministrstvih in vladnih službah pa bi se morala predvsem bolj izraziti razlika med »politics« in »policies«, torej med političnimi procesi in političnimi vsebinami, ki spremljajo stanje na različnih področjih in dajejo alternativne rešitve za odločanje v političnih procesih. Predpisi, ki so pripravljene skladno z ustavo in se tudi pravilno in učinkovito izvajajo, so namreč nujen pogoj za uspešno delovanje državnega aparata in družbe kot celote (Pogorelec 2016, 21).

- *Politična profesionalizacija*

Profesionalni ali karierni politiki, ki svoje delo opravljajo daljše obdobje, lahko pomembno pripomorejo k boljšemu sodelovanju med vlado in državnim zborom. Za uspešnega politika so namreč zelo pomembne posebne izkušnje in sposobnosti, kot so: politična praksa, veščine diplomacije, obvladovanje pogajalskih tehnik, retorična sposobnost, zmožnost hitrega zavzemanja stališč in oblikovanje alternativnih predlogov, pripravljenost na oblikovanje in sprejemanje kompromisnih rešitev, izkušnje v koalicijskem oziroma opozicijskem delovanju, pri nadzoru vlade in povezovanju z volivci, poznavanje zakonodajnega postopka ter aktov, ki določajo postopke priprave, obravnave in sprejemanja predpisov.

Profesionalni oziroma karierni politik si je v daljšem obdobju opravljanja svoje funkcije večino teh posebnih izkušenj pridobil, vendar je profesionalnih politikov v slovenskem političnem prostoru tudi zaradi slabega ugleda, ki ga imajo politiki, vedno manj. Zato bi bilo potrebno, da bi izkušeni politični funkcionarji izvršne in zakonodajne oblasti v novih političnih obrazih prepoznali primerne kandidate za svoje naslednike in jih vpeljali med parlamentarno-vladno elito. Hkrati bi bilo potrebno vsem novim političnim obrazom na nacionalni ravni v smeri njihove profesionalizacije omogočiti posebno izobraževanje, s katerim bi si pridobili veščine diplomacije, osvojili pogajalske tehnike, izboljšali svoje retorične sposobnosti in zmožnosti oblikovanja kompromisnih rešitev ter spoznali postopke priprave, obravnave in sprejemanja predpisov.

Kot pravi Adam (1992, 17) stabilen politični sistem potrebuje konsenzualno elito ter veščine in znanje, ki se jih lahko dobi samo s politično profesionalizacijo.

7 SKLEP

Sodobne demokratične države temeljijo na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno. V parlamentarni demokraciji je parlament najvišji in tudi edini zakonodajni organ v državi. Nanj je prenesena volja državljanov, da za štiriletno mandatno dobo državo upravlja po njihovem pooblastilu in v njihovem imenu.

V državah s proporcionalnim volilnim sistemom se ideološko in programsko sorodne stranke po izvolitvi v parlament povezujejo v koalicije, kar jim omogoča doseganje večine v parlamentu in možnost oblikovanja vlade. Dokler ima vlada podporo v parlamentu lahko v celoti uresničuje svoje politike s čimer se kaže premoč vlade nad parlamentom, kar je prikazano tudi v tem delu s tem, da izvršna oblast pritiska na zakonodajno s številnimi predlogi za obravnavo zakonov po nujnem postopku, kjer vodje poslanskih skupin koalicijskih strank, ki imajo večino, te predloge podpirajo.

Politične smernice in okvir za delovanje vlade in njene pristojnosti določi tisti, ki jo imenuje in ki mu za svoje delo odgovarja, torej parlament. Hkrati pa je koalicijska vlada tista, ki določa politike oziroma oblikuje zakonske predloge, ki ustrezajo koalicijski večini v parlamentu. (Bučar 1998, 119-127).

Slovenija je demokratična republika, kjer pravne okvire za določitev razmerij med zakonodajno in izvršno oblastjo, torej med državnim zborom in vlado, in način njenega sodelovanja določajo ustava, kot najvišji pravni akt v državi, ZVRS, ZSDZVZEU, ter vladni in parlamentarni poslovnik. Slednji najbolj podrobno določa njuna medsebojna razmerja in postopke za sprejemanje zakonodajnih aktov kakor tudi postopke za izvolitev predsednika in članov vlade, torej izvršne oblasti.

Pomembno vlogo pri njunem medsebojnem sodelovanju imajo tudi strokovne službe vlade in državnega zbora, ki pomagajo pri načrtovanju dela, nudijo strokovno pomoč pri vsebinski in nomotehnični pripravi predpisov, predvsem pa skladno z vladnim in parlamentarnim poslovníkom skrbijo za formalne postopke obravnave in odločanja.

Koalicijski sporazum, ki so ga za mandatno obdobje 2014–2018 z namenom dolgoročnega medsebojnega sodelovanja in doseganja skupnih političnih ciljev sklenile koalicijske stranke SMC, DeSUS in SD, v svojem programskem delu predstavlja zgolj splošne usmeritve za

pripravo normativnih delovnih programov vlade. Normativni delovni program vlade za leto 2015 s predpisi iz pristojnosti državnega zbora mu zato sledi v manjšem obsegu.

Na sodelovanje vlade in državnega zbora v prvem delu njunega mandatnega obdobja 2014–2018 vplivajo številni zunanji in tudi notranji dejavniki, ki se odražajo predvsem v procesih oblikovanja in sprejemanja politik.

Gospodarska in migrantska kriza v obdobju 2014–2016 od vlade in državnega zbora terjata čim hitrejšo pripravo, obravnavo, sprejem, uveljavitev in tudi izvedbo ukrepov in politik, katerih cilj je doseganje dolgoročno vzdržne gospodarske rasti ter obvladovanje in reševanje migrantske krize. Hitro odzivanje vlade in državnega zbora na krizne okoliščine se kaže v številnih pritiskih izvršne oblasti na zakonodajno v obliki številnih predlogov za sprejem zakonov po nujnem postopku, kar bi lahko kazalo na premike moči od zakonodajne k izvršni oblasti in s tem pristransko oblikovanje politik pretežno v izvršni oblasti (Fink-Hafner 2012, 1224) ter k centralizaciji moči v izvršni veji oblasti, kar povzroča slabšo kakovost zakonov in s tem otežuje njihovo uresničevanje (Zajc 2009, 109).

Vendar ima prav izvršna oblast zaradi monopolizacije strokovnega znanja, formalno določenih pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik in institucionalne stalnosti delovanja tudi v kriznih okoliščinah najpomembnejšo vlogo pri oblikovanju in predlaganju javnih politik.

Parlamentarne stranke opozicije so se na krizne okoliščine odzvale s številnimi zahtevami za sklice izrednih sej delovnih teles in sej državnega zbora, kjer so vladi predlagale alternativne rešitve in si tako ustvarjale boljše prepoznavnost.

V obdobju 2014–2016 kot pomemben dejavnik na učinkovitost sodelovanja vlade in državnega zbora vplivajo novi politični obrazi, tako med poslanci v državnem zboru, kot tudi med člani vlade, ki pomembne in zahtevne funkcije v zakonodajni in izvršni oblasti opravljajo prvič. Zaradi svoje nezkušenosti v političnem delovanju in pri opravljanju političnih funkcij otežujejo procese odločanja in vplivajo na slabšo kakovost politik.

Sklenem lahko, da v obdobju 2014–2016 na sodelovanje vlade in državnega zbora pri pripravi, obravnavi in sprejemanju predpisov, ki jih vlada predlaga državnemu zboru, v veliki meri vplivajo aktualni zunanji dejavniki, katerim tako izvršna kot zakonodajna oblast prilagajata vsebino in postopke sprejemanja predpisov iz pristojnosti državnega zbora. Novi

politični obrazi med člani vlade in poslanci pa kot notranji dejavniki vplivajo na slabšo predvidljivost postopkov obravnave in sprejemanja teh predpisov.

8 LITERATURA

- 1 Adam, Frane. 1992. Pomen profesionalizacije politike v kontekstu modernizacije političnega sistema. V *Politika kot poklic*, ur. Frane Adam, 7–18. Ljubljana: Domus.
- 2 Agh, Attila. 1998. *The Politics of Central Europe*. London: Sage Publications.
- 3 Bavcon, Ljubo. 1995. *Človekove pravice in razvoj*. Ljubljana: FDV.
- 4 Blondel, Jean. 1982. *The Organization of Governments: A Comparative Analysis of Governmental Structures*. London, Beverly Hills, New Delhi: Sage Publications.
- 5 Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.
- 6 Bowler, Shaun, David M. Farrell in S. Katz. 1999. *Party Discipline and Parliamentary Government*. Ohio State University Press. Columbus.
- 7 Bučar, France. 1998. *Demokracija in kriza ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija.
- 8 Cerar, Miro, Gorazd Perenič, Vasja Lutar in Primož Gorkič. 2001. *Nastajanje slovenske ustave: izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990–1991*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- 9 Dahl, Robert A. 1971. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- 10 --- Robert A. 1997. *Uvod v teorijo demokracije*. Ljubljana: Krtina.
- 11 Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
- 12 Državna volilna komisija. 2016a. *Predčasne volitve v državni zbor 2014 – izidi glasovanja*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/dz2014/> (21. marec 2016).
- 13 --- 2016b. *Volitve v državni zbor 2008 – izidi glasovanja*. Dostopno prek: <http://www.dvk-rs.si/arhivi/dz2008/> (21. marec 2016).
- 14 Državni zbor. 2016a. *Razmerja do drugih institucij*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/Razmerja> (23. januar 2016).
- 15 --- 2016b. *Pristojnosti in funkcije*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/PoslanstvoDrzavnegaZbora/> (23. januar 2016).
- 16 --- 2016c. *Politični sistem*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PoliticniSistem/Parlamentarizem/> (23. januar 2016).
- 17 --- 2016č. *Sestava in organiziranost*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/SestavaOrganiziranost/> (25. januar 2016).

- 18 --- 2016d. *Razmerja do drugih institucij*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/Razmerja> (29. januar 2016).
- 19 --- 2016e. *13. redna seja*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/izbranaSeja?seja=13.%20Redna&start=2015-11-18&mandat=VII> (25. marec 2016).
- 20 --- 2016f. *28. izredna seja*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=mag&uid=5546889D1F5C0D87C1257F610048DD30> (27. marec 2016).
- 21 --- 2016g. *Sprejeti sklepi na 20. nujni seji Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo sklicani na zahtevo Poslanske skupine Nove Slovenije ob obravnavi 2. točke dnevnega reda »Pripravljenost Republike Slovenije na prihod večjega števila migrantov«*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=dt&uid=26C6FB27B22C165AC1257EB400431202> (27. marec 2016).
- 22 --- 2016h. *Sklep v zvezi s Poročilom Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb o ugotovljenih varnostnih vidikih aktualne begunske krize in ilegalnih migracij*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE749C1257ECA003A4766&db=kon_akt&mandat=VII&tip=doc (27. marec 2016).
- 23 --- 2016i. *Sklepa ob obravnavi točke "Seznanitev z ukrepi Vlade z begunsko problematiko"*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=dt&uid=0819AB3E10B57649C1257EE60046EB8D> (28. marec 2016).
- 24 --- 2016j. *22. izredna seja Državnega zbora*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=sej&uid=3E75CA360D1C1906C1257EE4003E51FE> (28. marec 2016).
- 25 --- 2016k. *Sklepi v zvezi z Varnostnimi razmerami v Republiki Sloveniji v primeru neuveljavitve 37.a člena Zakona o obrambi*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=dt&uid=20C717679475CB12C1257EED00419792> (28. marec 2016).
- 26 --- 2016l. *Predlog priporočila Vladi RS v zvezi z neobvladljivimi razmerami na meji Republike Slovenije z Republiko Hrvaško in zahteva za mnenje predsednika Republike Slovenije o tem vprašanju*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE749C1257ECA003A4766&db=kon_akt&mandat=VII&tip=doc

- rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=dt&uid=C7A2A7702051EB93C1257EEC00311457 (28. marec 2016).
- 27 --- 2016m. *14. redna seja državnega zbora*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/izbranaSeja?seja=14.%20Redna&start=2015-12-18&mandat=VII> (28. marec 2016).
- 28 --- 2016n. *13. nujna seja Komisije za nadzor varnostnih in obveščevalnih služb*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/izbranaSejaDt?seja=09%20013.%20Nujna&start=2016-01-08&mandat=VII> (28. marec 2016).
- 29 --- 2016o. *32. nujna seja Odbora za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/izbranaSejaDt?seja=54%20032.%20Nujna&start=2016-01-18&mandat=VII> (28. marec 2016).
- 30 --- 2016p. *28. izredna seja Državnega zbora*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/izbranaSeja?seja=28.%20Izredna&start=2016-02-22&mandat=VII> (29. marec 2016).
- 31 --- 2016r. *Volitve in volilni sistem*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/VolitveInVolilniSistem/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivT39gy2dDB0N_C0N3Qw8Q43dTYx9QwzcAw31wwkpiAJKG-AAjgb6BbmhigBVJ0ba/dz/d5/L2dBIS9nQSEh/ (29. marec 2016).
- 32 --- 2016s. *Zakon o dopolnitvi Zakona o obrambi – postopek sprejemanja*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C1257EE400356E67&db=kon_zak&mandat=VII (26. april 2016).
- 33 --- 2016š. *Izredne seje Državnega zbora*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/sejeDrzavnegaZbora/PoVrstiSeje/izredne/> (27. april 2016).
- 34 --- 2016t. *Predlogi aktov – konec postopka. Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE749C1257E49003815A2&db=kon_akt&mandat=VII (29. april 2016).
- 35 Dye. R. Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New York.

- 36 Ekonomsko socialni svet. 2016. *Pravila delovanja Ekonomsko socialnega sveta*. Dostopno prek: <http://www.ess.si/ess/ess-si.nsf/ekonomsko-socialni-svet/pravila-delovanja-ekonomsko-socialnega-sveta/> (8. februar 2016).
- 37 Huntington, Samuel. 1993. *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University Oklahoma Press.
- 38 Fink-Hafner, Danica. 2011. Vloga svetovne gospodarske krize pri spreminjanju razmerij moči v nacionalnih političnih sistemih. *Teorija in praksa* 48: 1223–1241. Ljubljana: FDV.
- 39 --- 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: FDV.
- 40 Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije. 2016a. *Delovna področja*. Dostopno prek: http://www.gsv.gov.si/si/delovna_podrocja/ (15. februar 2016).
- 41 --- 2016b. *Sektor za sodelovanje z državnim zborom ter za evropsko in mednarodno sodelovanje*. Dostopno prek: http://www.gsv.gov.si/si/o_generalnem_sekretariatu/organiziranost/sektor_za_sodelovanje_z_drzavnim_zborom_in_za_evropsko_in_mednarodno_sodelovanje/ (17. februar 2016).
- 42 --- 2016c. *Delovni program vlade*. Dostopno prek: http://www.gsv.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/delovni_program_vlade/ (2. marec 2016).
- 43 Grad Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 44 Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 45 --- 2013. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV založba.
- 46 Haček, Miro in Kukovič, Simona. 2012. *Analiza ponovne izvoljivosti županov v slovenskih občinah*. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/TiP2012_4-5_Hacek_Kukovic.pdf (21. marec 2016).
- 47 Huntington, Samuel. 1991. *How Countries Democratise*. *Political Science Quarterly*, 4/91.
- 48 --- 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman, London.
- 49 --- *Political Order in Changing Societies*. 2006. Yale University Press, New Haven, London.
- 50 Igličar, Albin. 1994. *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

- 51 --- 2004a. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- 52 --- 2004b. *Sociologija prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- 53 ---2006. Vpliv političnih aktov in poslovnika državnega zbora na zakonodajo, *Pravnik* 8 (9–10): 481–502.
- 54 --- 2006a. Redni zakonodajni postopek kot garant dobrih zakonov. *Javna uprava* 29 (1–2): 345–368.
- 55 --- 2011. *Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnika in zakonodajni postopek*. Ljubljana: GV založba.
- 56 --- 2016. Nosilna vprašanja zakonodajne dejavnosti. V *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*, ur. Tilen Štajnpihler, Albin Igličar in Marjan Pavčnik, 9–19. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- 57 Jaklič, Matjaž. 2010. *Pomen Poslovnika Državnega zbora za učinkovitost njegovega dela*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
- 58 Judge, David. 1993. *The Parliamentary State*. London: Sage.
- 59 Kaase, Max in Kenneth Newton. 1999. *Zaupanje v vlado* / in Toš, Niko. *Zaupanje Slovencev v demokratični sistem*. Ljubljana: Liberalna akademija: Znanstvena knjižnica FDV.
- 60 Kaučič, Igor in Franc Grad. 2007. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV založba.
- 61 Kotar, Mirjam. 2002. Vrednote v analizi javnih politik. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 122–139. Ljubljana: FDV.
- 62 Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik: primer kulturnih politik v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.
- 63 Krašovec, Tatjana. 2000. Programiranje dela v Državnem zboru Republike Slovenije. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji: zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Tatjana Krašovec, 174–199. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- 64 Lane, Jan-Erik in Svante Ersson. 2003. *Democracy: a Comparative Approach*. London; New York: Routledge.
- 65 Laundry, Philip. 1998. *Parliaments in the Modern World*. Aldeshot: Gower.
- 66 Linz, Juan Jose in Alfred Stepan.1996. *Toward Consolidated Democracy*. *Journal of Democracy*, let. 6, 5.
- 67 Lončar, Lovro. 2008. Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije – izkušnje in novim izzivom naproti. *Uprava* IV (3): 131–153.

- 68 Ministrstvo za finance. 2016a. *Nacionalni reformni program 2015-2016*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2015/NRP_2015_-_2016.pdf (16. marec 2016).
- 69 --- 2016b. *Program stabilnosti - dopolnitev 2015*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/mediji/2015/program_stabilnosti_2015.pdf (16. marec 2016).
- 70 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. 2016. *Strategija razvoja Slovenije 2014-2020 – osnutek*. Dostopno prek: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/EKP/Drugi_dokumenti/SRS_09_08_2013.pdf (10. marec 2016).
- 71 MMC RTV Slovenija. 2016a. *Sprejet nov zakon o mednarodni zaščiti, obstrukcija SDS-a in NSi-ja*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/sprejet-nov-zakon-o-mednarodni-zasciti-obstrukcija-sds-a-in-nsi-ja/387366> (26. april 2016).
- 72 --- 2016b. *Vlada je zavrnila kandidate za nadzornike SDH-ja, potrdila pa direktorje DUTB-ja*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/vlada-je-zavrnila-kandidate-za-nadzornike-sdh-ja-potrdila-pa-direktorje-dutb-ja/359797> (27. april 2016).
- 73 --- 2016c. *Koalicija usklajena, da bo Triglav strateški le začasno. Erjavec pa se s tem ne strinja*. Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/koalicija-usklajena-da-bo-triglav-strateski-le-zacasno-erjavec-pa-se-s-tem-ne-strinja/365047> (29. april 2016).
- 74 Norton, Philip. 1993. *Does Parliament Matter?* London [etc.]: Harvester Wheatsheaf.
- 75 *Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora* (OdNODMN). Ur. l. RS, št. 50/2004 in 32/2008. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO1369> (3. marec 2016).
- 76 *Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo*. Ur. l. RS, št. 139/2006 in 95/2011. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO1500> (3. marec 2016).
- 77 *Odlok o organizaciji in delu služb Državnega zbora* (OdODSDZ). Ur. l. RS, št. 19/1997, 124/2000, 35/2002 – PoDZ-1 in 63/2002. Dostopno prek: http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=AKT_37 (3. marec 2016).
- 78 *Odlok o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države* (OdSUKND). Ur. l. RS, št. 53/2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=STRA66> (8. februar 2016).

- 79 *Odlok o ustanovitvi Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije*. Ur. l. RS, št. 25/2010 in 1/2011. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE8386> (2. marec 2016).
- 80 *Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora (OdUNDTDZ-4)*. Ur. l. RS, št. 64/2014 in 8/2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLO1809> (20. februar 2016).
- 81 Ogris, Albin (1926). *Politične stranke*. Maribor: samozaložba.
- 82 Olson, David M. 1994. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, cop..
- 83 Pitamic, Leonid. 1927. *Država*. Mohorjeva družba (ponatis 2009), Ljubljana: GV Založba.
- 84 Pitkin, Hanna Fenichel. 2011. *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California.
- 85 Pogorelec, Janez. 2016. Vloga strokovnih služb vlade in parlamenta. V *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*, ur. Tilen Štajnpihler, Albin Igličar in Marjan Pavčnik, 21–34. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- 86 *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/Publikacije/PorocilaDZ/> (19. marec 2016).
- 87 *Poročilo o delu državnega zbora v obdobju 2014–2018 – prvo obdobje mandata 2015 (1. 8. 2014–31. 12. 2015)*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalneNaloge> (20. marec 2016).
- 88 *Poslovník Državnega zbora (PoDZ-1)*. Uradni list RS, št. 92/2007 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13. Dostopno prek: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34> (10. januar 2016).
- 89 *Poslovník Vlade Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 43/2001, 23/2002 – popr., 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010, 95/2011, 64/2012 in 10/2014. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL32> (10. januar 2016).
- 90 *Predlog zakona o mednarodni zaščiti*. Dostopno prek: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=A3F035BEE50342E6C1257F1B004ECE0B&db=pre_zak&mandat=VII&tip=doc (31. januar 2016).

- 91 *Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej)*. Ur. l. RS, št. 95/2009. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5516> (20. januar 2016).
- 92 Robertson, David. 1985. *The Penguin Dictionary of Politics*. Harmonds-worth, Penguin.
- 93 Sartori, Giovanni. 2005. *Parties and PartySystems: A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR.
- 94 Schumpeter, Joseph A. 1962. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Evanston: Harper & Row.
- 95 *Sklep o imenovanju ministrice in ministrov*. Ur. l. RS, št. 67/2014 in 69/2014 – popr. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=SKLE10137> (25. marec 2016).
- 96 Sruk, Vlado. 1995. *Leksikon politike*. Maribor: Založba obzorja.
- 97 Štiblar Franjo. 2008. *Svetovna kriza in Slovenci. Kako jo preživeti*. Ljubljana: Založba ZRC SAZU.
- 98 Sturgis, Alice. *The Standard Code of Parliamentary Procedure*. The American Institute of Parliamentarians. New York: Macgraw-Hill.
- 99 Tomšič, Matevž. 2002. *Politična stabilnost v novih demokracijah*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- 100 *Ustava Republike Slovenije (URS)*. Ur. l. RS, št. 33/1991-I, 42/1997 – UZS68, 66/2000 – UZ80, 24/2003 – UZ3a, 47, 68, 69/2004 – UZ14, 69/2004 – UZ43, 69/2004 – UZ50, 68/2006 – UZ121,140,143, 47/2013 – UZ148 in 47/2013 – UZ90,97,99. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1> (15. januar 2016).
- 101 Urad za makroekonomske analize in razvoj. 2016a. *Poročilo o razvoju 2012*. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2012/PoR_2012.pdf (10. marec 2016).
- 102 --- 2016b. *Poročilo o razvoju 2015*. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2015/PoR_2015.pdf (10. marec 2016).
- 103 Vlada Republike Slovenije. 2016a. *Program dela vlade*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/delo_vlade/program_dela_vlade/ (2. marec 2016).

- 104 --- 2016b. *Normativna dejavnost in uresničevanje sklepov vlade*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/Sporocila_za_javnost/2015/sevl63-15.pdf (2. marec 2016).
- 105 --- 2016c. *Leto dni vlade pod vodstvom dr. Mira Cerarja - zbirno poročilo, september 2015*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/2015/11etoMC/dokumenti/1._obletnica_vlade_MC_-_zbirno_porocilo.pdf (15. marec 2016).
- 106 --- 2016č. *Poročilo o opravljenih aktivnostih ob prihodu migrantov na ozemlje Republike Slovenije v času od 15. 10. 2015 do 8. 12. 2015 s predlogi sklepov*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade_gradiva/VRS-migrant2-3_20.68mnz.pdf (27. marec 2016).
- 107 --- 2016d. *Člani vlade*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/o_vladi/clani_vlade/ (30. marec 2016).
- 108 --- 2016d. *Dnevni redi*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/delo_vlade/dnevni_redi/ (25. marec 2016).
- 109 Vrtačnik, Katja. 2003. *Vloga javne uprave pri prenosu oblasti*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.
- 110 Wikipedia. 2016. *Evropska begunska kriza*. Dostopno prek: https://sl.wikipedia.org/wiki/Evropska_begunska_kriza (30. marec 2016).
- 111 Zajc, Drago. 2000a. *Parlamentarno odločanje. (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi. Funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: FDV.
- 112 --- 2000b *Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta. V Razvoj slovenskega parlamentarizma: kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji: zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Tatjana Krašovec, 93–114. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- 113 --- 2001. *Slovenska državnost in parlamentarizem. V Slovenska država - ob 10. Obletnici*, ur. Drago Zajc, 52-75. Ljubljana: FDV.
- 114 --- 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.
- 115 --- 2004. *Predlog za določitev razmerja med državnim zborom RS in vlado RS. V Ustavne razprave: izbor gradiv Državnega zbora Republike Slovenije*, ur. Miro Cerar, Aleš Novak in Boris Vrišer, 365–367. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- 116 --- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja: (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*. Ljubljana: FDV.

- 117 --- 2015. The Cycle of Increasing Instability within the Coalition Government – The Impact of the Economic Crisis in Slovenia in the Period from 2008 to 2014. *Teorija in praksa* (1–2): 175–195. Ljubljana: FDV.
- 118 Zajc, Drago, Samo Kropivnik in Simona Kustec Lipicer. 2012. *Od volilnih programov do koalicijskih pogodb: analiza politične kongruence*. Ljubljana: FDV.
- 119 *Zakon o Vladi Republike Slovenije* (ZVRS). Ur. l. RS, št. 24/2005 – uradno prečiščeno besedilo, 109/2008, 38/2010 – ZUKN, 8/2012, 21/2013, 47/2013 – ZDU-1G in 65/2014. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO242> (15. januar 2016).
- 120 *Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije* (ZSZDVZEU). Ur. l. RS, št. 34/2004, 43/2010, 107/2010 in 30/2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3840> (8. februar 2016).
- 121 *Zakon o volitvah v državni zbor* (ZVDZ). Ur. l. RS, št. 109/2006 – uradno prečiščeno besedilo in 54/2007 – odl. US. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (15. februar 2016).
- 122 *Zakon o Državnem svetu* (ZDSve). Ur. l. RS, št. 100/2005 – uradno prečiščeno besedilo, 95/2009 – odl. US in 21/2013 – ZFDO-F. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO229> (20. februar 2016).
- 123 *Zakon o bančništvu* (ZBan-2). Ur. l. RS, št. 25/2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6716> (28. februar 2016).
- 124 *Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank* (ZUKSB). Ur. l. RS, št. 105/2012, 63/2013 – ZS-K, 23/2014 – ZDIJZ-C in 104/2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6521> (28. februar 2016).
- 125 *Zakon o fiskalnem pravilu* (ZFisP). Ur. l. RS, št. 55/2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7056> (28. februar 2016).
- 126 *Zakon o obrambi* (ZObr). Ur. l. RS, št. 103/2004 – uradno prečiščeno besedilo in 95/2015. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO532> (8. februar 2016).
- 127 *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona za uravnoteženje javnih financ* (ZUJF-C). Ur. l. RS, št. 95/2014. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7048> (28. februar 2016).
- 128 *Zakon o mednarodni zaščiti* (ZMZ-1). Ur. l. RS, št. 22/2016. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7103> (27. marec 2016).

- 129 *Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH)*. Ur. l. RS, št. 105/2012, 39/2013 in 25/2014 – ZSDH-1. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6457> (29. februar 2016).
- 130 *Zbornik Državnega zbora Republike Slovenije*. 2006. Dostopno prek: <https://www.dzrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/Publikacije/DrugePublikacije/> (29. januar 2016).