

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jožica Velišček

**Avtonomija parlamenta
na primeru
Državnega zbora Republike Slovenije**

magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Jožica Velišček

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

Avtonomija parlamenta
na primeru
Državnega zbora Republike Slovenije

magistrsko delo

Ljubljana, 2011

Avtonomija parlamenta na primeru Državnega zbora Republike Slovenije

Avtonomija parlamenta je demokratična pridobitev, ki se je gradila postopoma in se je uveljavljala tudi po nepisanih pravilih. Avtonomija parlamenta se tradicionalno deli zlasti na regulativno avtonomijo, upravno avtonomijo, finančno avtonomijo in avtonomijo pri zagotavljanju varnosti. Temelji avtonomije parlamenta so praviloma zajeti v ustavnih določbah o delitvi oblasti ali v predpisih, ki imajo ustavno veljavo.

Predmet obravnave v tem delu je avtonomija Državnega zbora oziroma kako je ali kako naj bi bila zagotovljena, ali se v praksi izvaja in v kolikšni meri ureditev ustreza standardom modernih parlamentov. Iz opravljene analize izhaja, da so vzpostavljene zadostne formalne podlage za zagotavljanje regulativne in upravne avtonomije Državnega zbora, medtem ko za finančno avtonomijo in avtonomijo pri zagotavljanju varnosti to ne drži v celoti. Nadaljnje ugotovitve pokažejo, da so politični akterji sicer seznanjeni z avtonomijo parlamenta, vendar se ne zavedajo (dovolj) njenega pomena za parlamentarno delovanje.

Ključne besede: parlament, avtonomija parlamenta (regulativna, upravna, finančna, varnostna).

Autonomy of the parliament – case of the National Assembly of the Republic of Slovenia

Autonomy of the parliament is a democratic acquisition, which has been built gradually and has been given effect pursuant to unwritten rules. Autonomy of the parliament is traditionally divided particularly into regulatory autonomy, administrative autonomy, financial autonomy and autonomy as to the security. The foundations of the autonomy are usually covered by the constitutional provisions on division of powers or by the regulations, which have constitutional force. The subject matter of this paper is the autonomy of the National Assembly, or how or how this should be provided, whether it is implemented in practice and to what extent the regulation meets the standards of modern parliaments. From the performed analysis follows that an adequate formal basis for the provision of regulatory and administrative autonomy of the National Assembly have been established, while the financial autonomy and autonomy as to the security is not the case in its entirety. Further findings show that political actors are acquainted with the autonomy of the parliament, but are not (sufficiently) aware of its importance for the parliamentary activity.

Keywords: parliament, the autonomy of the parliament (regulatory, administrative, financial, as to the security)

KAZALO

UVOD	7
1 IZHODIŠČA IN CILJI MAGISTRSKEGA DELA	10
1.1 Izhodišča magistrskega dela	10
1.1.1 Utemeljitev relevantnosti teme	11
1.1.2 Hipotetični okvir	12
1.1.3 Opredelitev metod raziskovanja	12
1.2 Cilji magistrskega dela	14
2 DEMOKRATIČNA UREDITEV IN VLOGA PARLAMENTA	15
2.1 Načelo ljudske suverenosti	18
2.2 Načelo delitve oblasti	22
2.3 Politično predstavništvo	24
2.4 Parlament	28
2.4.1 Vrste funkcij in pristojnosti parlamenta	30
2.5 Slovenski parlament	32
2.5.1 Funkcije in pristojnosti Državnega zbora	35
2.5.2 Organiziranje Državnega zbora	37
3 AVTONOMIJA PARLAMENTA	44
3.1 Oblike avtonomije parlamenta	51
3.2 Regulativna (proceduralna) avtonomija	52
3.2.1 Ureditev v ustavah	52
3.2.2 Ureditev v Ustavi RS	53
3.2.3 Poslovnik in njegova pravna narava	54
3.2.3.1 Poslovnik Državnega zbora	58
3.2.4 Drugi akti parlamenta	64
3.2.4.1 Drugi akti Državnega zbora	65
3.3 Upravna avtonomija	68
3.3.1 Parlamentarni uslužbenci	70
3.3.1.1 Uslužbenska razmerja	72
3.3.1.2 Uslužbenska razmerja v Sloveniji	74
3.3.1.3 Uslužbenska razmerja v Državnem zboru	75
3.3.2 Plačni sistem	77
3.3.2.1 Plačni sistem v evropskih državah	77
3.3.2.2 Plačni sistem v Sloveniji	79
3.3.2.3 Plače javnih uslužbencev v Državnem zboru	80
3.3.3 Službe (administracija) Državnega zbora	80
3.3.4 Delovni čas	94
3.3.4.1 Delovni čas uslužbencev parlamenta	94
3.3.4.2 Delovni čas uslužbencev Državnega zbora	96

3.3.5	Generalni sekretar	98
3.3.5.1	Generalni sekretar parlamenta	98
3.3.5.2	Generalni sekretar Državnega zbora.....	101
3.4	Finančna avtonomija	103
3.4.1	Državni proračun.....	104
3.4.1.1	Priprava, sprejem in izvrševanje proračuna parlamenta.....	105
3.4.1.2	Priprava, sprejem in izvrševanje proračuna (finančnega načrta) Državnega zbora	107
3.4.1.3	Nadzor nad izvajanjem državnega proračuna	114
3.4.1.4	Nadzor nad izvajanjem parlamentarnega proračuna	114
3.4.1.5	Nadzor nad izvajanjem proračuna Državnega zbora.....	115
3.4.2	Avtonomija nad parlamentarnim premoženjem.....	116
3.4.2.1	Avtonomija nad premoženjem Državnega zbora.....	117
3.5	Avtonomija parlamenta pri zagotavljanju varnosti	120
3.5.1	Pomen zagotavljanja odprtosti parlamenta ob ustrezni varnosti	120
3.5.2	Oblike (vrste) varovanja	122
3.5.3	Avtonomija Državnega zbora pri zagotavljanju varnosti.....	126
3.6	Poznavanje avtonomije parlamenta in zavedanje o pomenu avtonomije za delovanje Državnega zbora	130
3.6.1	Poznavanje avtonomije Državnega zbora.....	131
3.6.2	Zavedanje o pomenu avtonomije Državnega zbora.....	133
3.6.3	Intervjuji s političnimi in nepolitičnimi akterji	146
3.6.3.1	Intervjuji s političnimi akterji.....	147
3.6.3.2	Intervjuji z nepolitičnimi akterji.....	150
4	SKLEPNE UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK.....	154
5	PREDLOGI.....	161
5.1	Regulativna avtonomija	162
5.2	Upravna avtonomija.....	165
5.3	Finančna avtonomija	165
5.4	Avtonomija pri zagotavljanju varnosti	168
6	LITERATURA	170
	PRILOGE	184
	Priloga A: Program dela Državnega zbora.....	184
	Priloga B: Izjave političnih akterjev.....	188
	Priloga C: Izjave nepolitičnih akterjev	211

UVOD

Avtonomija parlamenta je demokratična pridobitev, ki se je gradila postopoma in se je uveljavljala tudi po nepisanih pravilih. Temelji avtonomije parlamenta so praviloma zajeti v ustavnih določbah o delitvi oblasti ali v predpisih, ki imajo ustavno veljavo. Načelo delitve oblasti, ki jo državljanke in državljani izvršujejo posredno, na zakonodajno, izvršilno in sodno, je vključeno tudi v slovensko ustavo, s čimer je dana podlaga za zagotovljene avtonomije Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Državni zbor) v nadaljnjih ustavnih določbah in drugih aktih.

Avtorji, ki se ukvarjajo s parlamentarizmom, obravnavajo avtonomijo parlamenta kot pravico parlamenta, da si samostojno ureja notranjo organizacijo in način dela, le redki pa podrobneje razdeljujejo oblike avtonomije parlamenta. Tako tisti, ki obravnavajo avtonomijo parlamenta na splošno, kot tisti, katerih preučevanje je osredotočeno samo na konkreten parlament, izpostavljajo njen pomen za učinkovito parlamentarno delovanje, ki je v posameznem konkretnem primeru odvisen od različnih dejavnikov.

Y. Guchet, ki v delu »*Droit parlementaire*« obravnava francoski parlament, razume avtonomijo kot vodilno načelo organizacije obeh domov francoskega parlamenta. Francoska ustava iz leta 1958 je imela namen zmanjšati parlamentarno avtonomijo, vendar je ostala ureditev v celoti nespremenjena, kolikor se nanaša na njeno finančno in upravno ureditev ter ohranitev reda v obeh domovih. Oblike avtonomije parlamenta razdeli na regulativno avtonomijo, finančno avtonomijo, upravno avtonomijo in avtonomijo glede varnosti in policije (Guchet 1996, 29 - 36).

Pojem avtonomija parlamenta F. Grad predstavi kot samostojen in neodvisen položaj parlamenta na različnih področjih parlamentarnega delovanja, ki ga bolj ali manj eksplicitno priznavajo sodobne ustave zato, da lahko čim bolj učinkovito opravlja svoje funkcije. Tudi F. Grad izpostavi, da se avtonomija parlamenta tradicionalno deli zlasti na regulativno (oziroma proceduralno) avtonomijo, finančno avtonomijo, upravno avtonomijo ter avtonomijo v varnostnih in policijskih zadevah (Grad 2000a, 78 - 81).

D. Zajc pravi, da je stopnja avtonomije parlamenta, v okviru katere si parlament praviloma samostojno določa notranjo strukturo (oblikuje delovna telesa), organiziranost in način delovanja ter odločanja (opredeli zakonodajni postopek, postopke volitev itd.) in odloča o sredstvih za svoje delovanje, odvisna od okvira ustavno določenih pristojnosti (Zajc 2004a, 15 in 16).

M. Pajvančič poudarja pravico parlamenta, da ureja svojo notranjo organizacijo in način dela. Najbolj pomemben akt, v katerem se urejajo ta vprašanja, je poslovnik, ki je specifičen splošni pravni akt (Pajvančič 2008, 83).

M. Couderc opozarja, da avtonomija ni »prazna lupina«, ampak stvarno dejstvo, ki se izraža na določen način in v različnih oblikah po posameznih državah glede na specifičnosti parlamentarnega zaznavanja po vsem svetu. To ni presenetljivo odkar je avtonomija opredeljena po eni strani kot neodvisnost in nepodrejenost parlamentov v razmerju do izvršne oblasti, po drugi strani pa kot dopustnost, da parlament s svojimi predpisi vsaj delno nadomesti oziroma dogradi splošne zakonske norme. Zaradi obsežnosti celotne avtonomije parlamenta, ki se dotika vseh vidikov organiziranja in delovanja parlamentov, obravnava le upravno in finančno avtonomijo. (Couderc 1998,15).

B. Winetrobe, ki obravnava avtonomijo angleškega parlamenta, predstavi pomen parlamentarnih običajev, kar je tudi sicer značilnost tega parlamenta. Kot eden izmed razlogov, zakaj je ustavno pravilo, suverenost parlamenta, tako pogosto varovano in negovano, navede ustavne pravnike, ki zato, ker so pravniki, prezirajo sistem brez

pravil. Po njegovem mnenju se jim ni smiselno odpovedati, bodisi v celoti ali vsaj delno, če in dokler jih je moč zamenjati za celoten paket pravil v pisani ustavi ali aktu, ki določa pravice in svoboščine. Iz tega prav tako izhaja, da skromne, na videz nepomembne politične prakse in navade ravnanj postanejo kvazipravila kot »ustavne konvencije«, skupaj s precedensi, razlagami, kršitvami in izjemami, kot jih imajo prava pravila. V angleškem nepisanem ustavnem sistemu je videti, da so konvencije tisto, kar daje življenje angleškemu političnemu sistemu. Tak opis označi kot nepopoln, saj je medsebojen odnos med temi pravili in konvencijami ter politično kulturo tisto, kar daje temu sistemu podobo, kakršno ima (Winetrobe 1998, 30).

Pri izvajanju načela delitve oblasti v zvezi z avtonomijo parlamenta gre predvsem za razmerje parlamenta do izvršilne veje oblasti, ki ima dejansko največjo moč v organizaciji države, v določeni meri pa tudi za razmerje do organov, ki izvajajo ustavnosodno kontrolo.

Zagotavljanje popolne avtonomija parlamenta tudi v sedanjem času ostaja pomemben dejavnik parlamentarnega delovanja. Na prvi pogled, glede na ustavno načelo delitve oblasti, naj ne bi bila sporna pravica parlamenta, da samostojno in neodvisno od drugih vej oblasti ureja svojo notranjo organizacijo in način dela, vendar izkušnje posameznih parlamentov kažejo, da temu ni tako. Uresničevanje načela parlamentarne avtonomije je zlasti pomembno za novonastale države in njihova predstavniška telesa, med katere sodi tudi Slovenija in Državni zbor, ki so, brez posebnih demokratičnih izkušenj in neutrjeno politično in parlamentarno kulturo, soočeni z velikimi obremenitvami na zakonodajnem področju in pri izvajanju drugih funkcij parlamenta, ob nezadostnih pogojih in sredstvih za kakovostno in učinkovito delovanje.

1 IZHODIŠČA IN CILJI MAGISTRSKEGA DELA

1.1 Izhodišča magistrskega dela

Sodobni parlamenti praviloma uživajo določeno stopnjo avtonomije, čeprav je ta po državah dokaj različna. Stopnja avtonomije parlamenta je namreč odvisna od vrste dejavnikov, predvsem od položaja parlamenta v ustavni ureditvi in opredelitve njegovih pristojnosti, pa tudi od dejanskih razmerij med organi državne oblasti, zlasti med parlamentom in vlado, ki so v največji meri posledica večje ali manjše demokratične tradicije, daljšega ali krajšega časa obstoja parlamenta in stopnje politične kulture.

Avtonomija parlamenta ni namenjena samo formalnemu uresničevanju načela enakosti med temeljnimi državnimi organi, temveč je nujno potrebna za izvajanje njegovih formalnih ustavnih pristojnosti in opravljanje vseh različnih funkcij sodobnih parlamentov za učinkovito delovanje političnega sistema. Odraža se kot nujnost medsebojne povezanosti dveh sicer različnih elementov delovanja parlamenta, in sicer izvajanja pristojnosti predstavniškega telesa ter zagotavljanje sredstev in načina za njihovo izvajanje. V okviru parlamentarne avtonomije naj bi si predstavniško telo samostojno in neodvisno od drugih državnih organov določalo notranjo strukturo in organizacijo ter način delovanja.

Zastavljata se vprašanji, ali veljavni predpisi v slovenskem pravnem redu in praksa upoštevajo avtonomijo ter ali je Državni zbor ustrezno organiziran za njeno izvedbo. Iz v nadaljevanju postavljeni hipotezi lahko izhaja, da politični akterji niso v celoti rešili tega vprašanja, zato menim, da tematike ni primerno prepustiti normalnim političnim in administrativnim procesom, ampak je primerneje opraviti inicialno analizo veljavne ureditve v Sloveniji ter v drugih primerjalnih ureditvah in na ta način pridobiti podlage za nadaljnja ravnanja. Problem ni tako pereč, da bi ga bilo treba nemudoma reševati, zato

je na voljo dovolj časa za izvedbo analize, ki naj bi pokazala (ne)primernost uresničevanja avtonomije Državnega zbora.

1.1.1 Utemeljitev relevantnosti teme

Predmet obravnave v tej temi je avtonomija Državnega zbora oziroma kako je ali kako naj bi bila zagotovljena avtonomija.

V razgovorih s prof. dr. Francem Gradom, ki se med domačimi strokovnjaki največ ukvarja s to problematiko, sem ugotovila, da se v razvitih parlamentarnih demokracijah z dolgo tradicijo ne kaže posebna potreba po njenem preučevanju in da ta v praksi ne povzroča večjih problemov, zato o posameznih oblikah avtonomije parlamenta ni veliko napisanega ne v tujini, še manj pa doma.

Pri svojem dolgoletnem delu v Državnem zboru pa sem se večkrat srečala s problemom poseganja v avtonomijo parlamenta in ga v konkretnih primerih pomagala reševati npr. s pripravo amandmajev k predlogom zakonov, ki jih je predložila Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada) in ki niso upoštevali avtonomije Državnega zbora. Ob tem se mi je postavljalo vprašanje, ali so različni politični akterji¹, predvsem Državni zbor, poslanci in Vlada, (dovolj) seznanjeni oziroma se (dovolj) zavedajo pomena avtonomije parlamenta za nemoteno in učinkovito izvajanje njegovih pristojnosti.

Ni namreč nepomembno, na kakšen način se sprejema proračun (finančni načrt) Državnega zbora v okviru integralnega državnega proračuna, ali zakonodaja upošteva in omogoča specifično urejanje določenih vprašanj za delovanje parlamenta in njegovih služb, ali Državni zbor lahko samostojno določa pravila svojega procesa odločanja ter odloča o načinu izvajanja svojega varovanja itd. Ob tem je treba takoj poudariti, da zaradi te avtonomije parlament v sistemu državne oblasti nima izjemnega položaja, ki bi

¹ Več o političnih akterjih, javno-političnih igralcih glej M. Kotar v D. Fink-Hafner in D. Lajh 2002, 50 - 65.

ga postavljaj nad nosilce drugih vej oblasti. Tak izjemen položaj bi namreč pomenil kršitev ustavnega načela delitve oblasti. Avtonomija parlamenta naj bi zagotavljala zgolj neodvisno in samostojno urejanje parlamentarnega delovanja v okviru ustavnih, zakonskih in siceršnjih družbenih norm.

1.1.2 Hipotetični okvir

Z analizo bom preverila naslednji hipotezi:

- 1. hipoteza: Veljavna zakonodaja v Sloveniji ne zagotavlja v celoti avtonomije Državnega zbora.**
- 2. hipoteza: Politični akterji, predvsem poslanci Državnega zbora in Vlada, niso (dovolj) seznanjeni oziroma se ne zavedajo (dovolj) pomena avtonomije za parlamentarno delovanje.**

Hipotezi bom preverila tako, da bom preučila veljavne predpise in ugotovila, v kolikšni meri ustrezajo standardom modernih parlamentov in ali so vzpostavljene formalne podlage za zagotavljanje avtonomije Državnega zbora v celoti oziroma ali se v praksi tudi izvajajo. Prav tako bom ugotovila stopnjo poznavanja avtonomije Državnega zbora oziroma zavedanja o nujnosti njenega zagotavljanja v celoti ter preučila ravnanje različnih političnih akterjev pri odločanju o konkretnih predlogih in v siceršnji praksi.

1.1.3 Opredelitev metod raziskovanja

V deskriptivnem (opisno pojasnjevalnem)² delu analize bom predstavila regulativno ureditev ter morebitna neformalna ravnanja v nekaj državah z dolgoletno parlamentarno

² Glej o tem B. Hogwood in L. Gunn 1984, 49 - 61.

demokracijo in v Sloveniji. Skušala bom ugotoviti vlogo posameznih akterjev v fazah policy³ procesa.

Če bo v deskriptivni analizi hipoteza potrjena, to je, da vse oblike avtonomije parlamenta niso oziroma niso v celoti zagotovljene, bom v nadaljevanju poskušala definirati potrebne spremembe obstoječe politike oziroma predlagati novo ureditev, kar bi lahko predstavljalo strokovne podlage za iniciranje policy ciklusa. V tem delu bo izvedena analiza tudi preskriptivna (svetovalna). Preskriptivni del analize bo zajel predlog(e) za spremembe in dopolnitve oziroma novo ureditev s potrebnimi instrumenti, ki jih imajo na voljo akterji.

V deskriptivnem delu analize bom izvedla tudi študijo primera ureditev v nekaterih državah in Sloveniji ter se oprla na raziskave, opravljene v okviru Združenja generalnih sekretarjev parlamentov Interparlamentarne unije⁴, Evropskega centra za parlamentarne raziskave in dokumentacijo⁵ ter Raziskovalno - dokumentacijskega sektorja Državnega zbora. V preskriptivnem delu bom ugotovila razlike v posameznih ureditvah ter podala predloge za spremembe oziroma nove ureditve v Sloveniji.

³ Pojem »policy« lahko neposredno prevajamo v slovenščino le v določenih okoliščinah, npr. takrat, ko uporabimo množino (politike) ali pa s pridevniki opisujemo zvrst politike kot »policy« (javna, kmetijska, zdravstvena, regionalna, občinska, evropska itd.). V drugačnih okoliščinah s pojmom 'politika' ne moremo nedvoumno sporočiti, da govorimo o politiki kot »policy«. (D. Fink Hafner in D. Lajh 2002, 8).

⁴ Interparlamentarna unija (Inter – parliamentary Union; v nadaljnjem besedilu: IPU) je bila ustanovljena leta 1889 in združuje parlamente suverenih držav; vključenih je preko 140 članic, 5 mednarodnih parlamentarnih skupščin pa ima status pridruženega člana. Njen namen je krepitev sodelovanja in izmenjava izkušenj med parlamenti in parlamentarci držav sveta, obravnava mednarodno pomembnih vprašanj in izražanje mnenj o njih, da bi sprožili akcijo parlamentov in njihovih članov za reševanje teh vprašanj. Od leta 2003 ima status opazovalke v Organizaciji združenih narodov. Slovenija je bila kot polnopravna članica sprejeta na konferenci, ki je potekala v New Delhiju od 12. do 17. aprila 1993. V njenem okviru deluje Združenje generalnih sekretarjev parlamentov (Association of Secretaries General of Parliaments; v nadaljnjem besedilu: ASGP). ASGP je ustanovljeno kot posvetovalno telo IPU. Prizadeva si pospeševati osebne kontakte v vseh parlamentih, ne glede na to, ali je parlament član unije ali ne, tako da je članstvo v ASGP neodvisno od članstva v IPU. Naloga ASGP je preučevanje predpisov, postopkov, prakse in metod dela v različnih parlamentih in predlaganje ukrepov za njihovo implementacijo ter zagotavljanje sodelovanja med službami različnih parlamentov. ASGP tudi nudi pomoč IPU, če je zaproseno, v zvezi z vprašanji z delovnega področja združenja. Deluje v skladu z lastnimi pravili in metodami dela. Njegovo delo (zasedanja, magnetogrami, raziskave) je predstavljeno na spletnem mestu ASGP.

⁵ Evropski center za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (The European Centre for Parliamentary Research and Documentation, v nadaljnjem besedilu: ECPRD) je bil ustanovljen leta 1977 na pobudo predsednikov evropskih parlamentov za medparlamentarno sodelovanje in izmenjavo informacij. ECPRD je institucionalizirana mreža za sodelovanje med parlamentarnimi uslužbenci (ne parlamentarci).

Za preverjanje hipotez bom uporabila različne podatke o stopnji seznanjenosti poslancev z avtonomijo Državnega zbora ter opravila analizo primerov ravnanja Državnega zbora v zvezi z zagotavljanjem avtonomije. V analizi bom uporabila sekundarne vire (predvsem tujo in domačo strokovno literaturo), primarne vire (zakonske in podzakonske akte, magnetograme) ter druge policy relevantne informacije. Od kvalitativnih metod bom uporabila metodo intervjuja z akterji izvršilne in zakonodajne oblasti, da bi izvedela, kakšen je njihov odnos do obravnavanega problema in pripravljenost za njegovo ureditev. Intervjuje bom opravila tudi s strokovnjaki pravne in politološke stroke kot nedržavnimi akterji.

1.2 Cilji magistrskega dela

Cilj analize, ki jo bom opravila, je ugotoviti, ali je avtonomija Državnega zbora ustrezno zagotovljena in s tem dani pogoji za njegovo delovanje in uveljavljanje načela delitve oblasti kot demokratične pridobitve. Z analizo naj bi ugotovila tudi, ali se politični akterji zavedajo tega problema kot pogoja za kvalitetno in učinkovito obravnavanje in odločanje o posameznih politikah. Rezultati izvedene analize naj bi bili torej v pomoč političnim akterjem, ki naj bi jih kot strokovno podlago upoštevali v odločevalskem procesu.

Glavni cilj je vsekakor prispevati k izboljšanju zagotavljanja avtonomije Državnega zbora, da bi bil tudi na tem področju v celoti primerljiv s parlamenti držav z dolgoletno parlamentarno tradicijo.

2 DEMOKRATIČNA UREDITEV IN VLOGA PARLAMENTA

Demokratična ureditev je eden izmed tipov družbene ureditve in je v sodobnem svetu najpogostejša. Nekatera raziskovanja in pokazatelji ugotavljajo, da je skoraj polovica od dvesto držav demokratičnih. Tudi če bi ocenjevali, da so te številke preveč optimistične in jih zmanjšali na polovico, bi bila ta številka še vedno impozantna in dokaz močnega trenda razvoja demokracije v sodobnem svetu. Ob teh optimističnih ugotovitvah pa se porajajo tudi številne skrbi in strah pred težnjami, pojavi in silami z retrogradnimi, konservativnimi in avtoritarnimi stališči, ki pomenijo resne grožnje ne samo družbenemu in demokratičnemu razvoju, ampak tudi obstoju sodobnega sveta (Vasović 2006, 19).

Demokracija se je v preprosti in čisti obliki kot neposredna demokracija vseh državljanov (*polisa*) razvila v stari Grčiji, Atenah, petsto let pred našim štetjem. V Rimu se je grška ideja bistveno spremenila, poglobilo se je razlikovanje med zasebnim in javnim. V Angliji se je že v 13. stoletju oblikovalo predstavniško telo, ki se je razdelilo na dva domova in postalo pozneje v 18. in 19. stoletju prvi pravi parlament. Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) je zastopal idejo neposredne demokracije, ki lahko deluje le v manjših skupnostih, v katerih ni velikih razlik med ljudmi, in ni primerna za moderne države. V času francoske revolucije in po njej se je v Evropi razvila ideja predstavniške demokracije z izvoljenim predstavniškim organom, parlamentom, ki je značilna za sodobne demokratične države. Demokratična oblast pomeni oblast ljudstva, ki jo izvaja preko izvoljenih predstavnikov.

Značilnost demokratičnih vladavin je, da oblast odraža potrebe in pričakovanja ljudstva. Takšne vladavine R. Dahl imenuje *poliarhije*⁶. Po njegovem mnenju se lahko oblast

⁶ Veliki slovar tujk: poliarhija (gr.) mnogovladje, vladavina več ljudi (kot nasprotje monarhije).

(vodstvo) primerno odziva na pričakovanja oziroma pobude politično enakopravnih državljanov le, če imajo ti možnost, da oblikujejo svoje pobude, da te pobude svojim sodržavljanom in vodstvu izrazijo z individualnim in kolektivnim delovanjem ter da so njihove pobude preučene oziroma pretehtane nepristransko, torej brez diskriminacije glede na vsebino ali vir pobude. To naj bi bili trije nujni pogoji za demokracijo, čeprav najbrž niso zadostni. Nadalje R. Dahl predvideva, da morajo za obstoj teh treh pogojev družbene institucije zagotoviti, predpisati vsaj osem garancij (Dahl 1971, 2 - 3; glej tabelo 2.1).

Tabela 2.1: Nekaj pogojev za demokracijo pri velikem številu ljudi

<i>Možnost za:</i>	<i>Zahtevana zagotovila institucij so naslednja:</i>
<i>I. Oblikovanje pobud</i>	<ol style="list-style-type: none"> <i>1. pravica do organiziranja in združevanja v organizacije</i> <i>2. svoboda izražanja</i> <i>3. volilna pravica</i> <i>4. pravica političnih voditeljev potegovati se za podporo</i> <i>5. različni viri informacij</i>
<i>II. Izražanje pobud</i>	<ol style="list-style-type: none"> <i>1. pravica do organiziranja in združevanja v organizacije</i> <i>2. svoboda izražanja</i> <i>3. volilna pravica</i> <i>4. primernost za javno službo</i> <i>5. pravica političnih voditeljev potegovati se za podporo</i> <i>6. različni viri informacij</i> <i>7. svobodne in poštene volitve</i>
<i>III. Enakovredno preučevanje pobud v okviru vladanja</i>	<ol style="list-style-type: none"> <i>1. pravica do organiziranja in združevanja v organizacije</i> <i>2. svoboda izražanja</i> <i>3. volilna pravica</i> <i>4. primernost za javno službo</i> <i>5. pravica političnih voditeljev potegovati se za podporo</i> <li style="padding-left: 20px;"><i>5.a pravica političnih voditeljev potegovati se za glasove</i> <i>6. različni viri informacij</i> <i>7. svobodne in poštene volitve</i> <i>8. institucije, ki oblikujejo vodilne (oblastne) politike, so odvisne od volilnih glasov in drugih izraženih pobud.</i>

Ko se sprašuje, zakaj bi morali podpirati demokratično vodenje države, ali ni boljšega načina in ali bi bil nedemokratičen sistem boljši za ljudi, ki naj bi zapleteno vladanje prepustili pametnejšim od njih – manjšini v najboljšem primeru ali mogoče samo eni osebi, R. Dahl izpostavlja deset prednosti demokratične ureditve:

1. demokracija pripomore k preprečevanju vladanja neusmiljenih in nemoralnih avtokratov;

2. demokracija zagotavlja državljanom številne temeljne pravice, ki jih nedemokratski sistemi ne in jih tudi ne morejo;
3. demokracija zagotavlja državljanom obsežnejši nabor človekovih svoboščin kot druge možne alternative;
4. demokracija pripomore ljudem pri zaščiti njihovih osnovnih interesov;
5. samo demokratična oblast lahko ponudi ljudem največ možnosti za svobodno osebno odločanje, to je življenje v skladu z zakoni po osebni odločitvi;
6. le demokratična oblast lahko ponudi največ možnosti za delovanje v skladu z moralno odgovornostjo;
7. demokracija pospešuje razvoj človeštva mnogo bolj kot druge možne alternative;
8. samo demokratična oblast lahko ponudi relativno visoko raven politične enakosti;
9. moderne predstavniške demokracije se ne vojskujejo med seboj;
10. demokratične države bolj stremijo k večjemu napredku kot nedemokratične države (Dahl 1998, 44 – 61).

Značilnost in kakovost parlamentarne demokracije v nadaljnjem razvoju bosta v veliki meri odvisni od tega, kako se bodo ljudje in vodstva spoprijeli z izzivi, od katerih je odvisen nadaljnji uspešni obstoj in razvoj demokracije tudi v 21. stoletju (v demokratičnih državah in tistih v tranziciji). Ti izzivi so povezani s tržno ekonomijo, internacionalizacijo, kulturno raznolikostjo, prosvetljevanjem državljanov za sodelovanje v procesih odločanja (Dahl 1998, 180 - 188). Pozornost je treba nameniti tudi demokratizaciji mednarodnih organizacij (npr. Evropski uniji), v katerih je treba, ob siceršnjem obstoju demokratične strukture, zmanjševati očiten demokratičen primanjkljaj.

2.1 Načelo ljudske suverenosti

Ideja o ljudski suverenosti se je rodila kot nasprotje teorije o monarhični suverenosti. Jean Bodin (1530 – 1596) je začetnik teorije o suverenosti v delu Šest knjig o republiki (*Les Six livres de la Republique*, 1576), pri čemer izpostavi tri možne nosilce suverenosti, in sicer monarha kot posameznika, narod v celoti in manjšino znotraj naroda. Kot najustreznejšo obliko vladavine je štel absolutno monarhijo. Glasnik ideje o ljudski suverenosti je bil Johannes Althusius (1557 – 1638) v delu Politika (*Politica methodice digesta*, 1603), ki je sistematsko zaokrožil zasnovo družbene pogodbe (t.i. *pactum associationis*), s katero med vsemi člani družbe nastane država, ki je samo ena izmed oblik družbe. Družba, ki je nosilec celotne oblasti, po sklenitvi prve pogodbe prenese z drugo pogodbo (t.i. *pactum subjectionis*) oblast na vladarja ali na druge organe. Zaključil je, da suverenost pripada samo ljudstvu v celoti, ne pa kralju ali plemstvu, da je nedeljiva, neprenosljiva in nezastarljiva. Ker pa je ljudstvo ne more izvrševati samo, jo v njegovem imenu izvršujejo *efori* (stanovska skupščina in od nje izvoljeni organi), kar predstavlja zaris temeljnega okvira predstavniške politične demokracije.

Thomas Hobbes (1588 – 1679) v delu *Leviathan or the matter, forme and power of a commonweath, ecclesiatical and civil* (1651), razdela teorijo »naravnega stanja«, to je stanja brez države, kjer vlada zmeda, strah pred smrtjo ter boj za lastno preživetje in dobrine. Človeška preračunljivost privede do države, ki naj bi dajala večjo možnost preživetja in boljšega življenja. Družba je skupek konfliktnih razmerij, ki jih lahko rešuje le absolutistična oblast. S sklenitvijo družbene pogodbe se ljudstvo odpove svoji suverenosti v prid vladarju in se mu v celoti in dokončno podredi. Vladarja je mogoče zamenjati le sporazumno med podaniki in vladarjem.

John Locke (1632 – 1704) v delu Dve razpravi o oblasti (*Two Treaties of Government*, 1690) razpravlja o smislu države, ki jo izvaja iz družbene pogodbe. Kot temeljno vprašanje izpostavi izvor človekovih pravic, in sicer: ali so človekove pravice odvisne od vladarja ali pa so 'naravne' in prirojene, od česar je odvisna pozicija oblasti. Človekove pravice povezuje z 'naravnim stanjem' v katerem so vsi ljudje enaki, svobodno

uravnavajo svoja dejanja in razpolagajo z lastnino. Človek se jim je pripravljen odreči in na osnovi družbene pogodbe vstopiti v državo zaradi večje zaščite pravic, pri čemer mu ostane neodtujljiva pravica do upora proti nepravilni oblasti (*ius resistendi*).

Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) je opredelil načelo ljudske suverenosti, po katerem je subjekt suverenosti ljudstvo in ne monarh. Načelo ljudske suverenosti predpostavlja, da suverenost ne pripada nobenemu posamezniku ali telesu, ki suverenost dejansko izvršuje in da takemu posamezniku ali telesu tudi ne pripada pravica izvrševanja suverenosti, saj jo subjekt, ki izvršuje suverenost, lahko izvršuje le na podlagi pravice, ki mu jo je podelilo ljudstvo. Oblast, ki nastane na podlagi družbene pogodbe, ne sme biti v rokah posameznika ali skupine. Ljudstvo izraža svojo suverenost skozi občo voljo, ki jo oblikuje vsak državljan. J. J. Rousseau v Družbeni pogodbi (*Du Contrat social ou principes du droit politique, 1762*) opredeli ljudsko suverenost kot:

- neodtujljivo (ljudstvo se ji ne more odreči),
- neprenosljivo (ljudstvo je ne more prenesti na druge),
- nedeljivo (volja je lahko le obča ali pa je ni),
- nepredstavljivo (suverenost je v obči volji, ki ne more biti predstavljena niti delegirana),
- nezastarljivo.

Ljudstvo uresničuje suverenost in izraža občo voljo v zakonih, zato jih mora sprejemati samo, kar pomeni neposredno demokracijo v zakonodaji. Ljudstvo neposredno sprejme ali zavrne zakon, ki ga oblikujejo in predlagajo člani predstavniškega telesa kot ljudski pooblaščenca. Neposredna demokracija v zakonodaji z referendumskim odločanjem je uporabna za teritorialno in prebivalstveno majhne države ter za sprejem manjšega števila enostavnejših zakonov. J. J. Rousseau je pozneje do določene mere odstopil od uporabe neposredne demokracije v zakonodaji, pri čemer pa je vztrajal na izpolnitvi določenih pogojev, in sicer: centralnem položaju ljudske skupščine v sistemu oblasti, splošni volilni pravici, pogostih volitvah, prepovedi reelekcije, dajanju posebnih navodil predstavnikom ljudstva. Da zakonodajna oblast v velikih državah lahko deluje le prek predstavniškega telesa, kar je sicer največja pomanjkljivost teh držav, je zapisal v delu *Razmišljanja o vladi na Poljskem*.

Iz Rousseaujeve teorije o ljudski suverenosti se je razvilo dvoje razumevanj o nosilcih ljudske suverenosti, in sicer:

- t.i. deljena suverenost, ki je deljena med posameznike, ki sestavljajo ljudstvo, zato je vsak od njih nosilec enega dela suverenosti, in
- t.i. nedeljena suverenost, ki pripada ljudstvu kot celoti in ne posameznikom ali skupinam posameznikov.

Rousseaujevo pojmovanje ljudske suverenosti je bilo že v njegovem času zavrnjeno. Izrazito nasprotno pojmovanje utemeljuje Charles L. Montesquieu (1689 – 1755) v delu O duhu zakona (*De l'Esprit des lois*, 1748), kjer, kot argumente zoper uporabo neposredne demokracije, navede neprimernost velikih držav za tako obliko vladavine in nesposobnost naroda za sprejemanje zakonov, ampak lahko le voli svoje predstavnike, kar je imelo za posledico razvoj predstavniške demokracije.

V sodobnih demokracijah je prevladujoč način normativnega in dejanskega uresničevanja načela ljudske suverenosti sistem političnega predstavništva oziroma sistem posredne demokracije, ki se dopolnjuje z oblikami neposredne demokracije (referendum, ljudska iniciativa) (Grad in drugi 1999, 19 – 28).

Sodobne demokratične ureditve temeljijo na načelu ljudske suverenosti. Ljudstvo je nosilec oblasti, ki jo izvaja neposredno ali posredno. Najpomembnejša oblika neposrednega izvrševanja ljudske suverenosti je referendum, na katerem se izvede opredeljevanje ljudstva, volivcev o družbeno pomembnem vprašanju. Posredno pa ljudstvo izvaja svojo suverenost z izborom, volitvami svojih predstavnikov, katerim podeli mandat za odločanje v predstavniškem telesu. Volivci pri volitvah odločajo o izbiri oseb, katerim bodo podelili poslanski mandat. V sodobnih razmerah pa to odločanje istočasno pomeni tudi izbiro političnih strank, ki bodo uveljavljale svoje politične poglede prek poslancev v predstavniškem telesu. Referendumsko odločanje pa je strinjanje z določeno, na referendumu predlagano odločitvijo ali pa nestrinjanje z njo, kar je splošna značilnost neposrednega odločanja na referendumu (Grad 2000a, 19). Izvoljeni

predstavniki ljudstva sestavljajo predstavniško telo, ki na podlagi podeljenega mandata sprejema temeljne odločitve (ustavo, zakone in druge obvezujoče akte).

Ustava Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustava RS) določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi odstavek 3. člena). Neposredno izvrševanje z referendumom je določeno v 90. členu. Posredno izvršuje ljudstvo oblast z volitvami poslancev v Državni zbor s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem (80. člen). Državni svet pa je zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (96. člen).

2.2 Načelo delitve oblasti

Načelo delitve oblasti, za razliko od načela enotnosti oblasti, ki je uveljavljeno v maloštevilnih ustavnih ureditvah, se je začelo razvijati v 17. in 18. stoletju v Angliji. John Locke (1632 – 1704) je videl izvajanje zakonodajne oblasti, ki ima pravico odločati o tem, kako bo uporabljena moč politične skupnosti za ohranitev skupnosti in njenih članov, kot problematično, ker so iste osebe, ki imajo oblast postavljanja zakonov, zaradi človeške šibkosti v preveliki skušnjavi, da bi se polastile tudi oblasti njihovega izvrševanja. Izvajanje oblasti od istih oseb lahko omogoča izogibanje podrejanju zakonom, ki jih sprejemajo, pa tudi prilagajanje zakonov – tako njihovo oblikovanje kot izvrševanje – lastnim zasebnim interesom, kar bi bilo v nasprotju z interesi ostalih članov skupnosti, s smotrom družbe in oblasti. V urejenih političnih skupnostih, kjer je dobro celotne skupnosti ustrezno upoštevano, je oblast predana v roke različnih oseb, zato sta zakonodajna in izvršilna oblast pogosto ločeni. O sodni oblasti izrecno ne govori, razumeti pa je, da so vse oblasti podrejene zakonodajni. Tretja oblast, ki jo navaja, je federativna, ki odloča o vojni in miru, zvezah, zavezništvi in trgovskih poslih z vsemi osebami in skupnostmi zunaj politične skupnosti (Locke 1690, ponatis 2010, 218 – 220).

Charles L. Montesquieu (1689 – 1755) izrecno navaja vse tri oblasti, in sicer zakonodajno, izvršilno in sodno, med katerimi naj bi bilo ravnotežje, druga drugo naj bi zaustavljala – *que le pouvoir arrete le pouvoir* -, da ne bi prišlo do zlorabe oblasti (Montesquieu 1748, ponatis 1990, 169 v Zajc 2004a, 27).

Po postopni uveljavitvi načela delitve oblasti v Angliji ter z ustavo leta 1787 v Združenih državah Amerike in leta 1791 v Franciji, je pod vplivom Rousseaujevih idej prišlo leta 1793 do sprejema »montagnardske« ustave, po kateri je bila celotna oblast združena v konventu (skupščini). Naslednja ustava iz leta 1795 je vrnila načelo delitve oblasti. Obdobje ustavne vladavine se je končalo z državnim udarom Napoleona I leta 1799 in tudi uveljavljanje načela delitve oblasti je zastalo, oktoidane ustave, ki so sledile v 19. stoletju, so ljudstvu in parlamentom dajale le malo pristojnosti. Po prvi svetovni vojni so

bile v številnih evropskih državah sprejete nove ustave, ki so uvedle dosledno delitev oblasti, z izjemo Rusije (Zajc 2004a, 26 – 32).

Načelo delitve oblasti je postalo prevladujoče v sodobnih državnih ureditvah ter predstavlja temelj parlamentarnemu sistemu. Gre za delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, ki jo izvajajo različni organi. Ti organi so relativno samostojni in neodvisni pri svojem delovanju, istočasno pa sodelujejo med seboj in se nadzirajo z namenom preprečitve zlorabe oblasti. Sistem razmerij, ki se po tem načelu med njimi vzpostavi, predstavlja sistem zavor in ravnovesij⁷ (checks and balances).

Načelo delitve oblasti je v slovenski ustavi urejeno v drugem odstavku 3. člena, ki določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

⁷ Več o tem glej M. Pavčnik in drugi 2006, 95 – 105.

2.3 Politično predstavništvo

Načelo ljudske suverenosti se danes uresničuje prek političnega predstavništva oziroma predstavniške vladavine. Svet v atenski in senat v rimski državi sta najstarejši obliki predstavništva svobodnih državljanov. S širjenjem politične subjektivitete v srednjem veku nastanejo posebne ustanove političnega predstavništva - stanovske skupščine, ki so nadzorovale monarhovo oblast. Stanovske skupščine so najprej sestavljali pripadniki plemstva in duhovščine, pozneje pa tudi predstavniki nastajajoče buržoazije. V boju revolucionarne buržoazije zoper fevdalne privilegije in srednjeveške partikularizme se je uveljavilo politično predstavništvo v sodobnem pojmovanju. Oliver Cromwell je leta 1655 prvič uradno uvedel v politično uporabo izraz »reprezentacija«, z revolucijo leta 1789 pa je buržoazija v Franciji preobrazila stanovsko skupščino v narodno skupščino. Vse radikalne demokratične teorije, ki so izhajale iz ideje ljudske suverenosti, so v času nastajanja meščanskih družb sprejele politično (voljeno) predstavništvo kot osnovo demokratične politične vladavine, ki temelji na formalno pravni enakosti državljanov in na načelu o enotni in nedeljivi suverenosti ljudstva. C. L. Montesquieu je, kot je bilo že omenjeno, v delu O duhu zakona (*De l'Esprit de lois*, 1748) navedel dvoje argumentov zoper uporabo neposredne demokracije in za predstavniško demokracijo:

- uporaba neposredne demokracije je dejansko nemogoča v velikih državah in
- narod ni sposoben sprejemati zakonov, temveč lahko le voli svoje predstavnike.

(Grad in drugi 1999, 27 - 28).

Različne oblike moderne demokratične vladavine, v kateri ima parlament osrednjo vlogo, se s skupnim imenom poimenujejo parlamentarizem. Najširša definicija parlamentarizma opredeljuje parlamentarizem kot sistem interesnega povezovanja zaradi omogočanja prenašanja vseh, tudi nasprotujočih si interesov iz civilne družbe v sfero države, v urejeno in pregledno »parlamentarno okolje«. Druge opredelitve izhajajo iz načela delitve oblasti, po katerih naj bi bil parlamentarizem sistem predstavniške vladavine, kjer prehaja suverenost od ljudstva na parlament na podlagi splošne, enake, neposredne in svobodne volilne pravice državljanov. Parlamentarizem je v ožjem smislu tudi način oziroma postopek sprejemanja obvezujočih pravil.

Za parlamentarizem je značilno tudi svobodno razpravljanje in varstvo poslancev pri opravljanju njihovega dela (imuniteta), pravica združevanja v poslanske skupine in sodelovanja pri oblikovanju vlade, spoštovanje drugačnih mnenj in sposobnost oblikovanja kompromisov, pa tudi spoštovanja formalnih pravil in postopkov odločanja, skupaj z demokratično (večinsko) sprejetimi odločitvami, četudi se posamezniki (poslanci in državljani) z njimi ne strinjajo. Parlament izvaja pristojnosti, ki so opredeljene v ustavi in drugih aktih, opravlja pa tudi druge funkcije. Za delovanje parlamenta je pomembno, da mu je zagotovljena avtonomija, po kateri si samostojno določa notranjo organizacijo (oblikovanje delovnih teles, zakonodajnega in drugih postopkov) in zagotavlja sredstva za delovanje.

Parlamentarna demokracija je dandanes dinamičen proces, v katerem se širijo pravice in svoboščine človeka kot posameznika in kot člana družbene skupnosti, ureja njegov položaj do drugih ljudi in države, povečuje možnost njegovega sodelovanja pri javnih zadevah, istočasno pa se postavljajo omejitve oblasti z izrecnim predpisovanjem pristojnosti. Razvoj današnjih parlamentarnih demokracij je potekal postopno s širjenjem političnega prostora za tekmovanje ob spoštovanju različnosti in volilne pravice. Parlamentarizem je tudi institucionaliziran sistem pravil in odgovornosti (Zajc 2004a, 15 – 24).

Razvoj parlamentarizma po prvi svetovni vojni na osnovi liberalnih zamisli o pravicah posameznika ter oblikovanju in sprejemanju ljudske volje v predstavniškem telesu, oblikovanem na temelju splošne in enake volilne pravice ter politični tekmovalnosti, pomeni velik napredek pri vključevanju državljanov v procese političnega odločanja o najpomembnejših družbenih vprašanjih, javnost in transparentnost politike in odgovornost organov oblasti. Ta napredek je bil očiten v državah z razvito splošno demokratično kulturo in socialnimi mehanizmi, v drugih pa ni bil povsod ustrezen model za doseganje soglasja o pomembnih vprašanjih političnega in družbenega življenja, predvsem zaradi pomanjkanja odgovornosti političnih strank in instrumentov za zagotavljanje stabilnosti oblasti. V takih okoliščinah je parlamentarizem deloval bolj kot mehanizem za formaliziranje razlik med nesprajljivimi skupinami (Hobsbawm 2000, 134

v Zajc 2004a, 45). Gospodarska kriza konec dvajsetih let preteklega stoletja in nezmožnost novih demokratičnih institucij odigrati integrativne vloge sta privedli do upada legitimnosti parlamenta in zmanjšanja njegove vloge ter krepitve avtoritarnih stremeljenj. Zanikanje demokratične in tekmovalne narave sodobne politike je privedlo ponekod tudi do drugačnih načinov prenosa interesov civilne družbe v odločanje oblasti.

Model stanovskega korporativizma oziroma funkcionalnega predstavništva je imel namen zmanjšati razliko med oblastjo in ljudstvom na podlagi organske solidarnosti in družbene hegemonije v okviru totalitarne korporativne države. Angleški »guild – socializem« je zagovarjal funkcionalno demokracijo, temelječo na delavskem predstavništvu. Znotraj socialističnega gibanja se pojavijo zamisli o bazični »demokraciji svetov« kot popolno nadomestilo za parlamentarni sistem ali kot njegovo dopolnilo (avstromarksizem). V dvajsetih in tridesetih letih 20. stoletja nastaneta fašizem in nacizem s poudarkom na naciji in državi kot izrazito neparlamentarna modela. Protiparlamentarni model »samoupravnega socializma« oziroma skupščinski delegatski sistem v bivši Jugoslaviji pomeni združljivost socializma in korporativizma. Neokorporativizem v drugi polovici 20. stoletja ne kritizira parlamenta kot takega, vendar nasprotuje privilegiranosti političnega združevanja, podpira pa funkcionalno združevanje, in sicer od enostavnega dopolnjevanja politične demokracije do prevladovanja nad njo.

Različni protiparlamentarni ali 'obparlamentarni' modeli, ki so se v določenih obdobjih uspeli uveljaviti, so vsi po vrsti odpravljali politično participacijo in avtonomijo parlamentov, ki postanejo bolj ali manj mehanizem za legitimizacijo odločitev, sprejetih v centrih moči.

Pomembne spremembe je prinesla družbena in politična modernizacija, ki se je zlasti v Evropi zgodila po drugi svetovni vojni in na prehodu iz osemdesetih v devetdeseta leta 20. stoletja. Politična modernizacija predpostavlja predvsem (a) racionalizacijo oblasti, to je odpravo različnih tradicionalnih, družinskih, lokalnih ali verskih in ideoloških avtoritet, in zamenjavo le-teh s sekularizirano, legitimno nacionalno oblastjo. Na drugi strani

pomeni (b) utrditev suverenosti nacionalne države tako nasproti zunanjim vplivom kot glede notranje regionalne in lokalne oblasti. Predpostavlja tudi (c) jasno diferenciacijo oblasti na zakonodajno, sodno in izvršno oblast ter določitev razmerij med njimi in (d) razvoj ter osamosvojitve posebnih strokovnih področij, kot so pravno, gospodarsko, vojaško in upravno, od političnega. Prav tako pomeni tudi (e) samostojnost sredstev obveščanja, ki omogoča nastanek kritičnega javnega mnenja. Končno pomeni politična modernizacija tudi (f) vse večjo politično participacijo ljudi oziroma državljanov pri uveljavljanju njihovih interesov in odločanju o skupnih zadevah, ki pomembno zmanjšuje državni (vladni) nadzor ali nadzor različnih neformalnih (ideoloških in drugih) centrov moči nad njimi (Huntington 1968, 34 v Zajc 2004a, 80).

Proces politične modernizacije in (re)parlamentarizacije po prehodu v demokratično ureditev se do neke mere zaključi z izvedbo prvih svobodnih volitev, ki omogočijo konstituiranje novega demokratičnega parlamenta, katerega naloga je sprejeti novo ustavo in v njej določiti obliko državne ureditve in parlamenta, pristojnosti in razmerja med organi oblasti, način odločanja in potrebne večine za posamezne odločitve ter sprejeti zakonodajo o volilnem sistemu. Te formalno pravne zahteve demokratičnih ureditev pa je treba v praksi utrditi in jim dati legitimnost. T.i. »minimalistični« konceptiji zadostujejo temeljni formalni premiki s prenosom oblasti na novo izvoljeno vlado in začetkom delovanja demokratičnih institucij, t.i. »maksimalistična« konceptija pa zahteva vzpostavitev trdnega strankarskega sistema ter oblikovanje sposobnih in odgovornih strank, zadostno učinkovitost vseh demokratičnih institucij, vključno z upravo, in dejansko odgovornost vlade parlamentu pa tudi izvedbo globljih posegov v strukturo družbene moči (privatizacija, zamenjava struktur). Vsekakor pa je demokratičen sistem utrjen takrat, ko ni več nasprotovanj demokratičnemu političnemu procesu oziroma ko ni mogoče oporekati legitimnosti volitev in demokratično izvoljenega parlamenta, pri čemer ima velik pomen demokratična politična kultura (Zajc 2004a, 45 – 97).

2.4 Parlament

V parlamentarni predstavniški demokratični ureditvi ima parlament osrednjo vlogo. »V njem pridejo do izraza vsa pomembna mnenja in zahteve, ki se pojavljajo v določeni družbi oz. državi in se pred očmi javnosti odpira razprava o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Poleg vloge javne tribune ima parlament tudi poudarjeno odločevalsko vlogo, saj je telo, ki sprejema za vse državljane obvezujoče odločitve.« (Zajc 2004a, 15).

Izraz parlament, ki se je prvotno uporabljal za predstavniško telo v Angliji, je danes splošen izraz za splošno predstavniško telo. Britanski ustavni razvoj ima med sodobnimi državami najdaljšo zgodovino. Čeprav so sodobni ustavni instituti, ki so nastali v tem razvoju, v drugih državah doživeli v marsičem tudi svoj poseben razvoj, vendarle dolgujejo svoj nastanek ravno angleškemu ustavnemu razvoju. »Zato lahko rečemo, da je Anglija v resnici zibelka sodobnih demokratičnih institucij.« (Grad in drugi 2006, 19).

V parlamentarni ureditvi je parlament organ državne oblasti, ki predstavlja ljudstvo in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Pristojnosti parlamenta, sestava, mandat in način izvolitve so opredeljeni v ustavi, kot hierarhično najvišjem pravnem aktu. Posamezne države imajo posebna imena za svoja predstavniška telesa, kot so npr.: Kongres v Združenih državah Amerike, Duma v Rusiji, Bundestag v Nemčiji, Riksdag na Švedskem, Eduskunta na Finskem, Sobranie v Makedoniji, Sabor na Hrvaškem, Sejem na Poljskem, Narodna skupština v Srbiji, Skupština v Črni Gori itd. Slovensko predstavniško telo se imenuje Državni zbor. Parlamenti se razlikujejo tudi po številu članov, čeprav so njihove pristojnosti v načelu enake, zato v parlamentih z manjšim številom članov prihaja do preobremenjenosti posameznega poslanca.

Razvoj parlamentarizma je pripeljal do različnih oblik predstavniških teles. Ustavne ureditve predvidevajo enodomne in dvodomne parlamente, redkeje pa večdomne. Razlogi za odločitev o izbiri oblike predstavniškega telesa so različni, tako da ni mogoče opredeliti splošnega pravila, niti ni mogoče reči, da bi imela katera od oblik večji ali manjši vpliv na bolj ali manj demokratično ureditev v določeni državi, saj predstavniški sistem sam po sebi ne terja ali daje prednosti kateri od oblik. Pregled ureditev pokaže,

da imajo zvezne države praviloma dvodomni parlament, kjer en dom predstavlja državljane s celotnega območja zvezne države, drugi pa federalne enote, ki sestavljajo zvezno državo. Domova parlamenta sta na začetku predstavljal različne družbene razrede, kot npr. britanski parlament, kjer še danes zgornji dom, lordska zbornica, predstavlja predvsem angleško aristokracijo. Dvodomni parlamenti, ki so se razvili po angleškem vzoru v 19. stoletju, se spreminjajo v smeri ukinitve ali slabitve položaja drugega doma. V sodobnih dvodomnih parlamentih niso zastopani različni družbeni razredi, ampak obstoj drugega doma temelji na tradiciji ali različnih političnih interesih z namenom, da bi preprečeval ne dovolj pretehtane odločitve prvega doma.

Obe obliki predstavniškega telesa, če zanemarimo večdomne parlamente zaradi njihove redkosti, pa imata tako prednosti kot slabosti. Vsekakor je šteti kot najpomembnejši ugovor proti dvodomnemu parlamentu dejstvo, da je parlament predstavništvo celotnega ljudstva in izraz njegove suverene volje, ki je v celoti izražena samo v domu, ki ga je izvolilo celotno volilno telo. Ta dom naj bi v imenu suverene volje celotnega ljudstva in ne le njegovega dela sprejemal najpomembnejše odločitve (ustavo in zakone). Če naj bi te akte sprejemala oba domova enakovredno, se v današnjem času, ko se vseskozi povečuje potreba po normiranju vedno več in bolj zapletenih ter globaliziranih družbenih razmerij, postavlja tudi vprašanje učinkovitosti parlamenta in celotne družbe, da se vsebinsko in pravočasno ustrezno odziva. Prednost dvodomnega parlamenta pa naj bi bila večja kontinuiteta in stabilnost oblasti ter preprečitev prevelikega vpliva političnih strank, zastopanih v parlamentu, na njegovo delovanje. To stališče temelji na predpostavki, da je prvi dom oblikovan po strankarskem načelu, medtem ko je drugi dom oblikovan po strožjih (volilnih) merilih, kar naj bi omogočalo sprejemanje kakovostnejših odločitev. Vloga in položaj obeh domov sta odvisna od ustavne ureditve v posamezni državi. Medtem ko je položaj prvega doma v osnovi enak v vseh državah, saj gre za predstavništvo celotnega ljudstva, katerega voljo izvaja zakonodajalec, je položaj drugega doma bodisi enak prvemu bodisi šibkejši, zaradi širjenja demokratičnih načel. Če ustavna ureditev določa enak položaj za oba domova, govorimo o popolni dvodomnosti, če pa ima drugi dom drugačen, šibkejši položaj, pa gre za nepopolno dvodomnost. Pri popolni dvodomnosti mora imeti vsak od domov bistvene lastnosti

parlamenta glede načina oblikovanja, mandata članov, predvsem pa mora izvajati funkcije parlamenta, med katerimi je najpomembnejša zakonodajna pristojnost, sprejemanje zakonov. V razmerju do vlade se kaže popolna dvodomnost predvsem v tem, da mora vlada pred nastopom funkcije dobiti zaupnico v obeh domovih, pa tudi nezaupnica mora biti izglasovana v obeh domovih (Grad 2000a, 93 - 97).

2.4.1 Vrste funkcij in pristojnosti parlamenta

Oblast ljudstva posredno izvaja demokratično izvoljeni parlament v skladu z v ustavi formalno določenimi pristojnostmi in z drugimi funkcijami. Vloga parlamenta v političnem sistemu je pomembna zaradi izvajanja klasičnih pristojnosti v pravnem smislu, nikakor pa se ne sme zanemariti celota posledic, ki jih ima obstoj in delovanje parlamenta za politični sistem in razvoj družbe kot celote. Zaradi velike obremenjenosti oziroma zavzetosti posameznih parlamentov pri izvajanju zakonodajne pristojnosti, predvsem v novejših parlamentih zaradi vzpostavitve novega pravnega reda, prihaja do zapostavljanja drugih, prav tako pomembnih funkcij, kar se lahko negativno odraža na splošnem ugledu parlamenta v javnosti glede ustreznega prenašanja obče volje ljudstva v delovanje parlamenta in njegovo odločanje. Najbolj obsežna in splošna je politična, reprezentativna funkcija glede na to, da parlament predstavlja in uveljavlja voljo ljudstva, ki se odraža v številnih pobudah, mnenjih in zahtevah po ureditvi družbenih vprašanj v odločevalskem procesu. Kot oblastne funkcije parlament opravlja zakonodajno, nadzorno in volilno funkcijo.

Že pred več kot sto leti so bile omenjene nekatere splošne oziroma neformalne funkcije parlamenta, kot npr. izražanje vseh mnenj in dajanje pobud, obveščanje ljudi o zadevah, ki niso splošno znane, pojasnjevanje volivcem o odločitvah, ki jih je treba sprejeti itd. (Bagehot 1867, 117 v Zajc 2000, 28). R. Packenham v analizi brazilskega kongresa predstavlja lestvico enajstih funkcij in pri tem ugotavlja, da so formalne, odločevalske funkcije, ki se uresničujejo na osnovi posebnih načel in pravil, v ospredju pozornosti, vendar so lahko manj pomembne od neformalnih (Packenham 1970, 67 v Zajc 2000,

29). A. Agh (1994, 14 v Zajc 2000, 29) izpostavlja zakonodajno in nadzorno funkcijo, ob tem pa opozarja, da morajo biti parlamenti v državah v tranziciji glavni dejavnik razreševanja perečih nesoglasij, hkrati pa tudi dejavnik socializacije. A. Iglíčar ugotavlja, da je predstavniškemu telesu dodeljena pristojnost sprejemanja zakonov. »Ta funkcija ostaja še vedno najpomembnejša dejavnost parlamenta, čeprav se nanj v novejšem času veže sprejemanje številnih drugih odločitev politične narave, od določanja politik na posameznih področjih preko kontrolnih funkcij do številnih volilnih pristojnosti.« (Iglíčar 1994, 42). D. Zajc opredeljuje naslednje funkcije parlamenta: ustvarjanje legitimnosti, predstavljanje družbenih interesov, racionalizacija in razreševanje konfliktov, zakonodajna funkcija, funkcija sprejemanja in kontrole državnega proračuna, nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo, rekrutacija in socializacija, oblikovanje nacionalne (evro)elite, informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija. (Zajc 2000, 27 do 121). F. Grad izpostavlja zakonodajno funkcijo parlamenta. »O parlamentu v pravem pomenu besede lahko govorimo samo, če opravlja zakonodajno funkcijo. Najpomembnejša funkcija sodobnega parlamenta je namreč ravno zakonodajna funkcija, čeprav parlament opravlja tudi druge funkcije, zlasti nadzorno in volilno.« (Grad 1992, 143).

2.5 Slovenski parlament

Državni zbor je eden izmed najmlajših parlamentov v Evropi. Prehod iz bivše federalne države Jugoslavije s skupščinskim delegatskim sistemom kot modelom »samoupravnega socializma« v demokratično ureditev je potekal nadzorovano po premišljenih strategijah in medsebojnih usklajevanjih vseh političnih akterjev. Politične spremembe, ki so se nakazovale v odnosih do federalnih organov in ostalih republik, so imele velik vpliv tudi na gospodarsko situacijo. Najbolj neposredni problemom, s katerim se je Slovenija srečala pri neodvisnosti, je bila izguba notranjega jugoslovanskega trga, hitro krčenje trgov v bivših komunističnih državah centralne in vzhodne Evrope ter recesija na zahodnoevropskih trgih (Phillips in Ferfila 1999, 211).

Že Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije je v letih 1988 do 1990, glede na zahteve ljudstva, predvsem pa organizirane civilne družbe, po spremembah političnega in gospodarskega sistema, pripravil določene dokumente. V Beli knjigi je načrtoval prve korake približevanja Slovenije Evropski uniji, pripravil je integracijo proračuna in prenos nalog takratnih interesnih skupnosti na področju družbenih dejavnosti in gospodarske infrastrukture v upravo in na občine ter pripravil analizo posledic morebitne izgube jugoslovanskega trga. Novi Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije, izvoljen po prvih demokratičnih volitvah leta 1990, je oblikoval programske usmeritve za pet ključnih področij, ki so izhajale iz programa zmagovite koalicije Demos. Temeljno izhodišče je bila uresničitev državne suverenosti, in sicer: samostojen in neodvisen pravni sistem in prednost pravnih aktov Slovenije pred pravnimi akti drugih držav, lastna državna uprava, katere naloge na območju Slovenije ne morejo opravljati organi kake druge države, učinkovit gospodarski sistem, lasten sistem javnih financ, celotna pristojnost pri obrambi države in lastne oborožene sile, neodvisna zunanja politika, skrb za pripadnike avtohtonih narodnosti v Sloveniji in za Slovence po svetu ter lasten in neodvisen sistem javnega obveščanja. V Skupščini Republike Slovenije je bila 2. julija 1990 sprejeta Deklaracija o suverenosti Republike Slovenije kot pravno – politični akt, ki je izhajal iz temeljne in neodtujljive pravice naroda do samoodločbe v skladu z določbami Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. Izhajajoč iz politične odločitve, da se bo Slovenija osamosvojila na pravno korekten način, so bila vsa

dejanska politična in širša družbena ravnanja ter procesi za osamosvojitve tudi pravno formalno sprejemani v Skupščini in drugih organih oblasti, kar je pomenilo legalizacijo sicer legitimnih interesov. Stališče mednarodne skupnosti v zvezi z osamosvojitvenimi procesi Slovenije je temeljilo na plebiscitni odločitvi ter uspešni obrambni zaščiti ozemlja, predvsem pa na ustrezni normativni ureditvi.

Legitimnost osamosvojitvenim prizadevanjem so izražali ljudje in civilna združenja na različne načine, odločilno pa na plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije 23. decembra 1990. Rezultat na plebiscitu je bil izjemen: plebiscita se je udeležilo 93,5% volilnih upravičencev, od teh se je za samostojno in neodvisno Slovenijo opredelilo 88,5%. Po osamosvojitvi in razglasitvi neodvisnosti 25. junija 1991 je, do sprejema nove ustave in konstituiranja novega demokratično izvoljenega Državnega zbora, funkcije predstavniškega telesa opravljala Skupščina Republike Slovenije na podlagi Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in Ustavnega zakona za njeno izvedbo⁸; na tej podlagi in v skladu s t.i. osamosvojitvenimi zakoni⁹ so delovali tudi drugi organi.

V Ustavi RS, ki je bila sprejeta 23. decembra 1991, je Državni zbor urejen v podpoglavju a) IX. poglavja Državna ureditev, v podpoglavju b) pa je urejen Državni svet. Ustava RS določa, da Državni zbor kot predstavništvo vsega ljudstva sprejema ustavne spremembe, zakone in druge odločitve (voli predsednika vlade in imenuje ministre ter voli ustavne sodnike in sodnike drugih sodišč, sprejema državni proračun, razpiše referendum in drugo) ter ratificira mednarodne pogodbe. Državnemu svetu kot predstavništvu teritorialnih in funkcionalnih interesov Ustava RS ne daje pristojnosti sprejemanja zakonov, niti ne opredeljuje njegovega razmerja do vlade, ampak določa njegovo sodelovanje v zakonodajnem postopku z dajanjem mnenj Državnemu zboru o

⁸Uradni list RS, št. 1/91- I in 19/91- I popr.

⁹Zakon o državljanstvu Republike Slovenije, Zakon o tujcih, Zakon o potnih listinah državljanov Republike Slovenije, Zakon o nadzoru državne meje, Zakon o zunanjih zadevah, Zakon o carinski službi, Zakon o deviznem poslovanju, Zakon o Banki Slovenije, Zakon o bankah in hranilnicah, Zakon o Agenciji Republike Slovenije za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah, Zakon o predsanaciji, sanaciji, stečaju in likvidaciji bank in hranilnic (Uradni list RS, št. 1/91- I).

vseh zadevah iz njegove pristojnosti in z zahtevo, da Državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča (suspenzivni veto). Glede na pristojnosti, ki jih Ustava RS daje Državnemu zboru in Državnemu svetu, lahko opredelimo našo ureditev kot nepopolno dvodomnost. »Ustavodajalec namreč ni izrecno opredelil Državnega sveta kot dela parlamenta, kar bi se kazalo v tem, da bi Ustava izrecno določila, da parlament sestavljata dva domova – Državni zbor in Državni svet. Namesto tega je opredelil Državni svet kot poseben organ s svojim posebnimi funkcijami, položaj in funkcije parlamenta pa je dodelil Državnemu zboru.« (Grad 2000a, 141). Ne glede na to, da Državni svet v Ustavi RS ni opredeljen kot popolni drugi dom, bi tudi moral imeti zagotovljeno avtonomijo.

Državni zbor sestavlja 90 poslancev, izvoljenih s splošnim, enakim, neposrednim in tajnim glasovanjem za dobo štirih let. Poleg 88 poslancev, ki so voljeni na podlagi splošne volilne pravice, so v Državnem zboru zastopani tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki imajo v Državnem zboru zagotovljeno po eno poslansko mesto. Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila, kar pomeni, da predstavljajo splošne interese in skozi svoje odločitve oblikujejo skupne interese. Državni zbor je sklepčen in lahko odloča, če je na seji navzoča večina poslancev, zakone in druge odločitve pa sprejema z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, če ni z Ustavo RS ali zakonom določena drugačna večina. Po osamosvojitvi Slovenije je bil na podlagi nove Ustave RS prvi Državni zbor konstituiran 23. decembra 1992. Trenutno poteka V. mandat Državnega zbora.

2.5.1 Funkcije in pristojnosti Državnega zbora

Državni zbor kot parlament z relativno kratko tradicijo opravlja sicer vse funkcije sodobnega parlamenta, bolj ali manj uspešno v primerjavi z parlamenti z daljšo demokratično tradicijo, ki so številne funkcije razvili in utrjevali postopoma.

Po Ustavi RS opravlja zakonodajno funkcijo v celoti Državni zbor, saj lahko le ta organ sprejema zakone. »V okviru zakonodajne funkcije Državni zbor zlasti: sprejema spremembe ustave, sprejema nacionalne programe, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča in sklepe, sprejema zakone in druge splošne akte, sprejema svoj poslovnik, sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum.« (Grad in drugi 1999, 108). Zakonodajna funkcija vsebuje tudi sprejemanje ustave, tako da je Državni zbor zakonodajalec in ustavodajalec.

Pri izvajanju zakonodajne funkcije je bil in je še Državni zbor pod velikim pritiskom zakonodajnega urejanja zaradi usklajevanja pravnega reda z novo sprejeto Ustavo RS, prilagajanja evropskemu pravnemu redu in v zadnjem času zaradi sprejemanja ukrepov za blažitev finančne in gospodarske krize. Njegova (ne)učinkovitost je bila v veliki meri odvisna od zakonodajnega postopka, ki je bil spremenjen šele leta 2002 ter organizacije dela in tudi od kakovosti pripravljenih predlogov zakonov, ki jih je predlagala predvsem Vlada.

V okviru nadzorne funkcije Državni zbor izvaja različne oblike nadzora izvršilne oblasti. Po naši ustavni ureditvi izvoli predsednika Vlade in, za razliko od večine parlamentarnih ureditev ter kot nekakšen ostanek skupščinskega sistema, imenuje in razrešuje tudi ministre v Vladi. Poslanci izvajajo nadzor preko razprav ter poslanskih vprašanj in pobud, ki lahko, če ni s strani izvršilne oblasti ustreznega odziva oziroma ravnanja, pripeljejo tudi do uporabe institutov interpelacije o delu Vlade ali posameznega ministra, obtožbe predsednika Vlade ali posameznega ministra pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) zaradi kršitve Ustave RS ali zakona in glasovanja o nezaupnici Vladi. Stalni nadzor se izvaja v delovnih telesih Državnega zbora, še posebej v t.i. nadzornih delovnih telesih za nadzor javnih financ ter

obveščevalnih in varnostnih služb. Za nadzor v zvezi z zadevami javnega pomena Državni zbor odredi parlamentarno preiskavo. Nadzor nad delovanjem Vlade kot eno od osnovnih funkcij parlamenta naj bi izvajal celotni Državni zbor, saj bi moralo biti zakonito in učinkovito delovanje Vlade v interesu vseh poslancev, pozicijskih in opozicijskih. Vse oblike nadzora se v Državnem zboru izvajajo, pri čemer lahko ugotovimo, da so načeloma cilji doseženi, razen pri interpelacijah, za katere bi lahko rekli, da so se uporabljale prepogosto brez dejanskih argumentov, ki jih zahteva ta institut, in parlamentarnih preiskavah, ki se praviloma niso končale do konca posameznega mandata z odločitvami Državnega zbora.

Državni zbor je vsako leto pravočasno in po predpisanem postopku sprejel državni proračun, kar je zagotavljalo stabilen vir financiranja javnih potreb.

V Sloveniji na splošno pa tudi v Državnem zboru še ni izoblikovana politična elita, kar je lahko posledica nizkega ugleda politike v javnosti in politične kulture. Manj kot polovica poslancev je v naslednjem mandatu ponovno izvoljenih¹⁰. Po raziskavi javnega mnenja dolgotrajna opazovanja »zaupanja v institucije« vseskozi, in še posebej meritve v obdobju 2003 – 2009 ter v zadnjem obdobju 2009 – 2011, kažejo na »praznjenje« tega prostora. Čeprav gre za splošen, svetovni in evropski trend, pa je upadanje zaupanja, še posebej v institucije političnega sistema, doseglo v Sloveniji skrajno spodnjo raven. V meritvi marca 2011 so na dnu ranga z najnižjimi izmerami zaupanja politične stranke, Vlada, predsednik Vlade, Državni zbor, cerkev in duhovščina, sodišča itd. Med vsemi opazovanimi institucijami v tej meritvi ni opaziti značilnega upadanja le pri vojski, evru, Ustavnem sodišču in Evropski uniji¹¹.

Državni zbor bi z boljšim zaznavanjem konfliktnih interesov, njihovim obvladovanjem in racionalnim reševanjem ter višjo politično kulturo dvignil svoj ugled v javnosti, utrdil svojo legitimnost kot nacionalni parlament države članice EU, prispeval k politični

¹⁰ Po Poročilih o delu Državnega zbora za posamezni mandat je število ponovno izvoljenih poslancev naslednje: v II. mandatu 29, v III. mandatu 44, v IV. mandatu 41, v V. mandatu 41.

¹¹ Politbarometer 03/2011, Center za raziskovanje javnega mnenja.

stabilnosti in racionalni razpravi v javnosti, znotraj civilne družbe, ki bi preseгла delitve na 'naše' in 'vaše' ter bila osvobodjena tradicionalnih predsodkov in dogem (Zajc 2011, 4).

2.5.2 Organiziranje Državnega zbora

Za učinkovito in kakovostno izvajanje svojih funkcij ima Državni zbor različne organe, ki vodijo poslovanje Državnega zbora¹². Njihova moč in vpliv na delovanje se med seboj razlikujejo glede na naloge, ki jih opravljajo. Da bi se v Državnem zboru kot predstavniškem telesu vsega ljudstva v največji možni meri odražali njegovi interesi tudi v posameznih organih, je osnovno načelo pri oblikovanju organov proporcionalna zastopanost vseh parlamentarnih poslanskih skupin tako glede članstva kot zasedanja vodstvenih položajev. Z drugimi besedami gre za porazdelitev moči znotraj parlamenta glede na dosežen volilni rezultat.

Pri postavljanju vodstva je Državnemu zboru zagotovljena avtonomija že z Ustavo RS. Na prvem mestu je treba omeniti predsednika Državnega zbora, ki kot prvi med enakimi opravlja naloge, določene predvsem v Poslovniku Državnega zbora (v nadaljnjem besedilu: Poslovnik DZ) pa tudi številne druge, ki izhajajo oziroma se pričakujejo od te funkcije. V 84. členu je določeno, da ima Državni zbor predsednika, ki ga izvoli z večino glasov vseh poslancev. Predsednik Državnega zbora je lahko razrešen v skladu z 201. členom Poslovnika DZ, ki na splošno določa, da Državni zbor razrešuje funkcionarje, ki jih voli ali imenuje na podlagi Ustave RS, zakona ali poslovnika, po postopku, kakor je določen za izvolitev ali imenovanje, če ni za razrešitev določen drugačen postopek. »Taka ureditev ni običajna v sodobnih parlamentih in skriva v sebi nevarnost, da pride do razrešitve zgolj zaradi spremenjene strankarske koalicije v parlamentu, kar je še posebej verjetno, če je v parlamentu večje število strank.« (Grad in Kaučič 1997, 181). Možnost razrešitve predsednika Državnega zbora (in podpredsednikov, še posebej podpredsednika iz opozicije) ne krepi neodvisnosti funkcije predsednika od parlamentarne večine in s tem posredno tudi od Vlade. Kot primer popolne neodvisnosti

¹² Več o vodstvenih organih v drugih parlamentih glej P. Laundry 1989, 49 – 60.

lahko navedemo nemški Zvezni zbor, Bundestag, kjer predsednika in podpredsednike, ki jih izvoli parlament, ni mogoče razrešiti s funkcije v mandatnem obdobju. V skladu z nemško parlamentarno tradicijo je poudarjena skrb predsednika za dostojanstvo in pravice zveznega zbora. Kritiziranje predsednika Bundestaga med zasedanjem je opredeljeno kot kršenje reda. Med nalogami predsednika Bundestaga je izpostavljeno vodenje sej, katero mora predsednik izvajati predvsem pravično in nepristransko, zato se na ta položaj vedno izvoli izkušene osebnosti, od katerih je moč pričakovati, da bodo v ključnih primerih svojo parlamentarno dolžnost postavile nad strankarsko politično usmeritev (Patzelt 1999, 46).

Pristojnosti predsednika Državnega zbora so opredeljene v Poslovniku DZ, ki ga prav tako, na podlagi Ustave RS, sprejema Državni zbor avtonomno, z dvotretjinski večino glasov navzočih poslancev (94. člen). Predsednik Državnega zbora predstavlja Državni zbor, sklicuje in vodi seje Državnega zbora in Kolegija predsednika Državnega zbora, praviloma tudi seje Ustavne komisije Državnega zbora, podpisuje zakone in druge akte, ki jih sprejema Državni zbor, skrbi za izvajanje Poslovnika DZ, dodeljuje zadeve v obravnavo delovnim telesom in odloča v sporih o pristojnosti med njimi. Predsednik skrbi tudi za uresničevanje z Ustavo RS, zakonom in Poslovnikom DZ določenih razmerij z Državnim svetom, s Predsednikom Republike Slovenije, z Vlado in drugimi državnimi organi ter za sodelovanje s predstavniškimi organi drugih držav, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami ter mednarodnimi organi in organizacijami (19. člen Poslovnika DZ).

»Formalna in dejanska moč predsednika parlamenta se pogosto razlikujeta – dejanska moč je v veliki meri odvisna od osebnosti, ki to funkcijo opravlja in njegove moralne avtoritete.« (Zajc 2000, 189). V nadaljevanju D. Zajc izpostavi kot posebej pomembne funkcije oziroma naloge predsednika parlamenta:

- načrtovanje zakonodajnega dela v daljšem časovnem obdobju, ki pomembno prispeva k predvidljivosti in stabilnosti odločanja;
- graditev soglasja in preprečevanje nasprotij v parlamentu med posameznimi poslanskimi skupinami, ki vodijo do blokad odločanja ali do razvodenitve razprav;

- zagotavljanje racionalnosti in gospodarnosti izvedbe zakonodajnih postopkov – skrbeti mora za nepretrganost dela in relativno enakomerno obremenjenost parlamenta ter s tem zagotoviti ustrezen ritem parlamentarnega delovanja;
- vodenje sej – skrbeti mora za spoštovanje poslovnika;
- opravljanje reprezentativne in ponekod tudi ceremonialne funkcije (Zajc 2000, 190 – 191).

Pri izvajanju svojih pristojnosti je pomembno, da predsednik Državnega zbora ločuje svoje delovanje kot predsednik in kot poslanec, zato je primerno, da npr. sodeluje v razpravi na seji Državnega zbora s svojega poslanskega sedeža ali govorniškega pulta in ne s predsedstvene mize. Ker je njegovo poslanstvo tudi usklajevanje konfliktnih situacij med poslanskimi skupinami oziroma poslanci, je pomembno, da se izogiba dajanju prehitrih ali premalo preišljenih izjav, saj mu lahko otežijo sprejem nujnih odločitev, ki jih mora zaradi delovanja Državnega zbora sprejemati.

Etika odgovornosti zahteva, da so voditelji pozorni na posledice njihovega delovanja. Njihova prva odgovornost počiva na obvladovanju samega sebe. Vse vrline in osebne zmožnosti za uresničevanje obljub, spoštovanje zakonov ter izpolnjevanje usmeritev, so odvisne od te prvotne moralne sposobnosti. Ljudje, ki so na odgovornih položajih, imajo obvezo, da nadzorujejo svoja čustva in presegajo skušnjave. Brez te temeljne samodiscipline lahko brez dvoma zlorabijo svojo moč (oblast) za svoje cilje (namene) (Brezovšek 1999, 34).

Državni zbor ima kot vsi moderni parlamenti več podpredsednikov. Tri podpredsednike izvoli Državni zbor z večino glasov vseh poslancev (četrti odstavek 199. člena Poslovnika DZ). Eno podpredsedniško mesto pripada največji opozicijski poslanski skupini. Podpredsedniki pomagajo predsedniku pri njegovem delu in ga nadomeščajo v primeru odsotnosti ali zadržanosti. Nadomeščanje opravlja podpredsednik, ki ga določi predsednik, če ga ne določi, pa ga nadomešča najstarejši podpredsednik (20. člen Poslovnika DZ). Zaradi preprečitve morebitnih nesporazumov ali občutkov preferiranja katerega od podpredsednikov je primerno, da je vrstni red določanja podpredsednikov,

ki nadomeščajo predsednika predvsem pri vodenju sej Državnega zbora, vnaprej določen.

Kolegij predsednika Državnega zbora sestavljajo predsednik, podpredsedniki, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. S tako sestavo kolegijskega organa je zagotovljena zastopanost vseh poslanskih skupin. Kot strokovna pomoč pri delu Kolegija sodelujeta tudi generalni sekretar Državnega zbora in vodja Zakonodajno – pravne službe Državnega zbora. Na sejo Kolegija so lahko vabljeni tudi predstavniki Vlade, predsedniki delovnih teles, strokovni delavci in drugi udeleženci, katerih udeležba je potrebna, glede na vprašanja, ki se na Kolegiju obravnavajo. Kolegij je posvetovalno telo predsednika Državnega zbora v zvezi s sklicem sej in predlogi dnevnih redov sej Državnega zbora ter drugimi zadevami, ki so povezane z delom Državnega zbora, delovnih teles, poslanskih skupin in služb Državnega zbora. V navedenih premerih sprejme odločitev predsednik Državnega zbora. Da bi se razbremenilo delo na plenarnih sejah, pa je Kolegiju s Poslovnikom DZ dana tudi pristojnost odločanja o nekaterih postopkovnih in organizacijskih vprašanjih. V teh primerih predsednik in podpredsedniki ter drugi udeleženci lahko le sodelujejo v razpravi, odločajo pa le vodje poslanskih skupin, ki imajo toliko glasov, kot je članov, poslancev poslanske skupine. Odločitev je sprejeta, če predlog podpirajo vodje poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev v Državnem zboru. Kolegij odloča: o predlogu, da se predlog zakona sprejme po nujnem ali skrajšanem postopku; o predlogu, da se opravi predhodna obravnava predloga zakona; o rokih za mnenje Državnega sveta o zadevah z izredne seje Državnega zbora, o zadevah, s katerimi je razširjen dnevni red seje Državnega zbora, in o predlogu zakona, ki se predlaga po nujnem postopku; o času trajanja plenarne seje in času obravnave posamezne točke dnevnega reda ter o določitvi časa trajanja razprav poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev seje; o številu mest v delovnem telesu, ki pripadajo posamezni poslanski skupini, ter o tem, kateri skupini pripada mesto predsednika in podpredsednika posameznega delovnega telesa; o sestavi delegacij Državnega zbora v mednarodnih parlamentarnih institucijah ter v mednarodnih institucijah, organizacijah in telesih; o drugih zadevah, za katere tako določa Poslovník DZ (21. člen Poslovnika DZ). Kolegij sprejema program dela

Državnega zbora (23. člen Poslovnika DZ), obravnava vprašanja in pobude poslancev, ki se nanašajo na delo Državnega zbora (24. člen Poslovnika DZ), predlaga Državnemu zboru v imenovanje kandidata za generalnega sekretarja (25. člen Poslovnika DZ) ter daje soglasje k predlogu proračuna Državnega zbora, ki ga pripravi generalni sekretar (14. člen Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora).

V sodobnih parlamentih je velik poudarek dan delovnim telesom, v katerih je metoda dela drugačna kot na plenarnih zasedanjih. V delovnih telesih se vodi podrobna vsebinska razprava, ki praviloma ni časovno omejena, in se izražajo politična stališča pozicijskih in opozicijskih poslancev, stališča predstavnikov Vlade oziroma drugih predlagateljev in argumenti strokovne javnosti oziroma civilne družbe ter iščejo primerne rešitve o obravnavani zadevi, medtem ko naj bi bila plenarna seja namenjena v glavnem potrjevanju usklajenih, kompromisnih rešitev, ki jih je pripravilo delovno telo. Razprava na plenarni seji je smiselna oziroma potrebna le o odprtih političnih vprašanjih. L. Pitamic je bil med Slovenci prvi, ki je izpostavil delo delovnih teles, saj se po njegovem glavno stvarno delo parlamenta ne vrši v zboru samem, temveč v odborih, ki jih zbor izvoli izmed članov v določene namene (Pitamic 1927, ponatis 2009, 362). Zaradi vloge delovnega telesa v parlamentarnih postopkih naj bi delovna telesa vodili poslanci z daljšim parlamentarnim stažem, še posebej z izkušnjami v tem delovnem telesu. Predsedniki in člani enakih delovnih teles v več mandatih lahko imajo več izkušenj in so bolje seznanjeni s problematiko kot resorni ministri, ki vodijo ta resor prvič, kar lahko pomembno prispeva k avtonomiji parlamenta in kvalitetnemu izvajanju parlamentarnih funkcij, predvsem zakonodajne in nadzorne¹³.

Ustanavljanje delovnih teles, njihove pristojnosti ter število so v avtonomni pristojnosti Državnega zbora. Z novim Poslovníkom DZ iz leta 2002 so delovna telesa Državnega zbora pridobila večjo vlogo, predvsem v drugi obravnavi zakonodajnega postopka, ko po opravljeni razpravi in glasovanju o vloženi amandmajih matično delovno telo pripravi

¹³ Več o delovnih telesih glej D. Olson 1994, 56-73.

dopolnjen predlog zakona, v katerega so vneseni sprejeti amandmaji na delovnem telesu (prvi odstavek 133. člena Poslovnika DZ).

Poleg delovnih teles, ki so določena s Poslovníkom DZ, ustanovi Državni zbor še druga delovna telesa, ki spremljajo stanje na posameznih področjih, pokrivajo ministrstva v Vladi ali obravnavajo specifična vprašanja, pomembna za oblikovanje politik na posameznem področju v aktualnem mandatu. Predsednik in podpredsednik delovnega telesa sta praviloma iz različnih poslanskih skupin ter praviloma eden iz opozicije in eden iz opozicije. Vodilna mesta v nadzornih delovnih telesih pripadajo poslancem opozicije, ki imajo v teh telesih tudi večino. Število članov, ki pripadajo posamezni poslanski skupini, se v vseh delovnih telesih določi ob upoštevanju števila poslancev v poslanski skupini; v posameznem delovnem telesu pa se število članov določi ob upoštevanju razmerja med poslanci koalicije in opozicije. Vsaki poslanski skupini pripada praviloma vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu. Pri določanju vodilnih funkcij v delovnih telesih se upošteva velikost poslanske skupine, pa tudi porazdelitev drugih funkcij v Državnem zboru in mednarodnih delegacijah. Poslanec ima pravico in dolžnost, da se izreče, v katerih delovnih telesih želi sodelovati.

Poslanska skupina je oblika organiziranosti poslancev, ki so izvoljeni z istoimenskih list in so člani iste parlamentarne stranke. Za učinkovito in kvalitetno delo poslanske skupine sprejemajo pravila o svojem delu (poslovnike oziroma druge akte), s katerimi urejajo vprašanja v zvezi z organizacijo in načinom dela, pravicami in dolžnostmi poslancev, članov poslanske skupine, strokovno pomočjo in drugimi vprašanji.

Poslanske skupine imajo pomembno formalno in neformalno vlogo pri delu Državnega zbora. Vodja poslanske skupine sodeluje pri posvetovanjih s Predsednikom Republike Slovenije o določitvi kandidata za predsednika vlade, poslanska skupina pa lahko predlaga kandidata za predsednika vlade, če ta v prvem krogu ni bil izvoljen. Vodja sodeluje pri posvetovanju in odločanju na Kolegiju predsednika Državnega zbora, katerega sklic lahko zahteva tudi poslanska skupina. Poslanska skupina določa svoje kandidate za vodilne funkcije in člane v delovnih telesih ter mednarodnih organizacijah.

V zakonodajnem postopku lahko predstavi stališča na plenarnem zasedanju, pred glasovanjem obrazloži odločitve poslanske skupine, vlaga amandmaje, napove obstrukcijo pri posamezni točki dnevnega reda, predlaga prekinitve seje, preložitve razprave ali odločanja, predlaga tajno glasovanje v primerih, določenih s Poslovníkom DZ . Opozicijska poslanska skupina ima pravico zahtevati, da se v predlog dnevnega reda uvrsti ena točka po njenem izboru, ki se lahko umakne z dnevnega reda le na njen predlog. Tudi pogoji za delo se praviloma vežejo na poslansko skupino, in sicer: prostor za sestanke poslanske skupine, število uslužbencev in njihov izbor ter sredstva za strokovno pomoč, prevozna sredstva in drugo.

Za avtonomno in čim bolj neodvisno delo poslanskih skupin od političnih strank in s tem tudi parlamenta v celoti je pomembno, da se sredstva, ki se iz državnega proračuna namenjajo za delo poslanskih skupin, zagotavljajo v proračunu Državnega zbora in ne v političnih strankah.

Čeprav ne gre za organ Državnega zbora, je na tem mestu primerno omeniti tudi Društvo 90, ki je bilo ustanovljeno leta 2008 na podlagi predpisov o društvih. Pridružijo se mu lahko nekdanji poslanci Skupščine Republike Slovenije, izvoljeni leta 1990, nekdanji in aktualni poslanci Državnega zbora ter poslanci Evropskega parlamenta. Društvo ima prostore v Državnem zboru, ki je s strokovno in administrativno podporo pripomogel k njegovi ustanovitvi (Križaj 2010, 127). Poglavitni cilj društva je širjenje vrednot parlamentarizma in demokracije, med drugim pa skrbi tudi za interese članov in pomaga pri reševanju njihovih problemov. Kot pomemben del civilne družbe si prizadeva s svojim delovanjem izboljšati okrnjen ugled slovenskega parlamentarizma in na nestrankarski način pripomoči pri graditvi mostu med različnimi političnimi interesi (Pavliha 2011, 2 - 3).

3 AVTONOMIJA PARLAMENTA

Avtonomija parlamenta izhaja iz načela delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, ki je opredeljeno v ustavnih aktih posameznih držav. Ustavni akti opredeljujejo tudi organe, ki izvajajo oblast ter njihove pristojnosti. Nadaljnja razdelava oblikovanja organov in njihovih pristojnosti je določena z zakoni in drugimi predpisi, ki morajo spoštovati načelo delitve oblasti in avtonomijo posameznega organa.

Parlamentarna avtonomija je klasičen pojem parlamentarnega prava in delovanja sodobnih parlamentov, kljub temu pa se o tem pri nas razmeroma malo govori. Treba se je vprašati, zakaj. Razlogi so seveda lahko različni. Eden razlog bi bil lahko ta, da pač o parlamentarnem delovanju še ne vemo čisto vsega. Drugi razlog, ki je po svoje celo prepričljivejši, pa je ta, da ne glede na to, da je prišlo do velike zarezne v primerjavi z delovanjem prejšnje skupščine, je vendarle zavest o tem, da je parlament telo, ki deluje relativno samostojno in neodvisno od drugih državnih organov, bila utrjena že prej in smo jo na nek način podedovali. Kljub temu pa mislim, da je avtonomija v delovanju našega parlamenta uresničena samo delno, v nekaterih sicer pomembnih delih, v drugih pomembnih pa ne (Grad 2000b, 200).

Pri avtonomiji parlamenta gre za možnost, da parlament samostojno, neodvisno od drugih organov, predvsem vlade, zagotavlja pogoje za opravljanje svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti. Ob tem je treba biti pozoren in ne zamenjevati izvajanja pristojnosti, ki so opredeljene z ustavo, s pogoji, ki so nujno potrebni za njihovo izvajanje. Avtonomija parlamenta je sredstvo in način za izvajanje suverenosti parlamenta in uresničevanje njegovih funkcij. Jasno je, da predpise, ki urejajo zakonsko materijo, obravnava in sprejema parlament in ne vlada ali kateri drug organ. V primeru, če vlada s svojim aktom uredi določeno vprašanje, ki je zakonska materija, ne gre za

kršenje ali onemogočanje avtonomije parlamenta, ampak za kršenje načela delitve oblasti, neustavno sprejemanje predpisa, uzurpacijo zakonodajne oblasti in kršenje hierarhije pravnih aktov. Če pa vlada z omejevanjem sredstev, potrebnih npr. za zasedanje parlamenta, parlamentu onemogoči sprejem zakona, pa govorimo o kršenju njegove avtonomije in s tem onemogočanje izvajanja njegovih ustavnih pristojnosti.

Avtonomija parlamenta je pridobitev demokratičnih sistemov in se je uveljavljala tudi po nepisanih pravilih. »Poslovanje tega (angleškega, opomba avtorja) parlamenta se naslanja v glavnem na običajno pravo; šele v 19. stoletju se je, vsaj deloma, to običajno pravo zbiralo, razvijalo, pa tudi dopolnjevalo v stalnih pravilih (standing orders). V drugih parlamentih so pravila, tičoča se poslovanja, kodificirana v poslovnikih, ki si jih predpisujejo moderni parlamenti sami (parlamentarna avtonomija).« (Pitamic 1927, ponatis 2009, 356 - 357). Zagotavljanje avtonomije je v veliki meri odvisno od družbene ureditve, demokratične tradicije in politične kulture. B. Winetrobe ugotavlja, da ima angleški parlament neko obliko zbranih običajev, ki jih do določene mere ohranja in varuje njihov poseben pravni položaj. Člani obeh domov ljubosumno čuvajo svojo avtonomijo in samoregulacijo parlamenta. Taka dejanja in reforme v šestdesetih in sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, ki so dale parlamentu, zlasti Spodnjemu domu (House of Commons), bolj formalno in praktično avtonomijo, kažejo na to, da kadar se od parlamenta zahteva, da razmisli o vprašanju, kot enem od tistih, ki je več kot zgolj ustavna teorija, so argumenti delitve oblasti, zavestno ali drugače, uveljavljeni v bran parlamentarni samoregulaciji. Toda večino časa se odnos med parlamentom in izvršilno vejo oblasti razvija ad hoc, ko imata inercija ali prikladnost več vpliva kot zavest ali zaščita ustavnih nadrobnosti (Winetrobe 1998, 31).

V novejših demokracijah se pomanjkanje avtonomije parlamenta in potreba po formalni ureditvi vseh njenih pojavnih oblik kaže kot precej večji problem kot v razvitih demokracijah, v katerih se celo formalno neurejena avtonomija v praksi popolnoma spoštuje. H. Brattesta, generalni sekretar norveškega parlamenta, je na zasedanju ASGP¹⁴ izjavil: »Na Norveškem se pojavljajo razprave o tem, da se je z avtonomijo šlo

¹⁴ Zasedanje ASGP, Cape Town, 14. – 18. april 2008.

že predaleč; parlament ima obsežno avtonomijo pri določanju lastnih pravil, pripravljanju lastnega proračuna in celo upravljanju z lastnim premoženjem, prednost vlade je malo po malo izginjala in vse kaže, da bo treba doseči določeno ravnovesje.«.

K definicijam oziroma opredelitvam avtonomije parlamenta, navedenim v uvodu, dodajamo še eno, katero so oblikovali oziroma z njo v večini soglašali generalni sekretarji parlamentov kot praviloma nepolitični akterji in tisti, ki se z avtonomijo srečujejo v praksi. Na navedenem zasedanju ASGP je A. Declamp, generalni sekretar francoskega senata, ob obdelavi odgovorov na vprašalnik o regulativni, finančni in upravni avtonomiji parlamentov, predstavil naslednjo definicijo: »Kot avtonomijo razumemo možnost parlamenta, da določi lastna pravila za delovanje in zagotovi potrebna sredstva za izvajanje svojega poslanstva, zlasti: predstavljati ljudstvo, javno izražati mnenja oziroma stališča, pripravljati in izglasovati najpomembnejša pravila (splošno imenovana zakoni) ter nadzorovati, kolikor je možno neodvisno, delovanje vlade in izvrševanje storitev izvršilne oblasti.«. (Declamp 2008, 56).

Uresničevanje avtonomije je na koncu v veliki meri odvisno tudi od stopnje ugleda, ki ga ima parlament v javnosti. Na javno mnenje pa vplivajo tako politični kot nepolitični akterji. Poslanci in vlada bi morali vseskozi paziti na medsebojno spoštovanje in v kulturnem dialogu brez sovražnega govora izmenjevati sicer legitimna različna stališča in mnenja. Avtonomija parlamenta namreč ni sama sebi namen, ampak pomeni nujni pogoj za nemoteno, kvalitetno in učinkovito izvajanje pristojnosti zakonodajne veje oblasti. Poleg formalne zagotovitve avtonomije je ravno tako, če ne še bolj, pomembno zavedanje predstavnikov ljudstva, poslancev, da jim le popolna avtonomija zagotavlja izvrševanje poslanstva, ki jim je bilo na volitvah zaupano. Poslanci, zlasti v novih parlamentih, se zaradi pomanjkanja znanja in izkušenj pomena avtonomije praviloma ne zavedajo v zadostni meri. Predvsem tisti iz koalicijskih (vladnih) poslanskih skupin so v precejšnji meri navezani na vlado in slepo sledijo njenim predlogom in ravnanjem, kar, če gre za izvajanje političnega programa, predstavljenega v volilni kampanji oziroma v koalicijskih pogodbah, ni nič narobe, problem pa je, če tako njihovo ravnanje onemogoča izvajanje vseh funkcij sodobnega parlamenta, med drugim predvsem

kontrolne funkcije. Na drugi strani pa tudi poslanci opozicijskih poslanskih skupin sledijo vodstvom svojih strank in lahko na različne načine ovirajo učinkovito delo parlamenta. »Manjšina ima gotovo pravico in tudi dolžnost oponirati, t.j. bojevati se z argumenti zoper namene večine; zato se zove »opozicija«. Zastavlja pa se vprašanje, ali sme manjšina s prej navedenimi, bolj ali manj šikanoznimi sredstvi ovirati parlamentarno delo sploh. Ako so ta sredstva dopustna po zakonu in poslovniku, potem se pač ne da s formalnega pravnega stališča oporekati. Pri zatiranju obstrukcije preteži nevarnost, da se ogroža svoboda in izčrpnost parlamentarnega razpravljanja.« (Pitamic 1927, ponatis 2009, 361 – 362). Ne nazadnje bi se morali vsi poslanci zavedati, da so le kandidirali na listi določene politične stranke, izvoljeni pa so od ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila, kar je izrecno navedeno v prvem odstavku 82. člena Ustave RS. »Razmerje med poslanci in volivci je pravno v postopku volitev, ko volivci odločajo, koga bodo izvolili za poslanca, od izvolitve dalje pa je razmerje le še politično, ker volivci ne morejo na pravno obličen način usmerjati, kako naj poslanec deluje in odloča. Sankcija za poslančevo (ne)učinkovito delo je spet lahko le politična in je preprosto v tem, da bo na novih volitvah ponovno izvoljen oziroma da ne bo izvoljen, če bo njegovo delo ocenjeno kot neuspešno ali pa vsaj kot ne dovolj uspešno.« (Pavčnik in drugi 2006, 108). Kredibilni, aktivni, konstruktivni in moralni poslanci si v javnosti pridobijo ugled, kar je koristno za parlament kot celoto, pa tudi za njihovo politično opcijo in ne nazadnje za njih same ob naslednjih volitvah. Oni so pomembni akterji zaznavanja družbenih problemov, ki jih je treba reševati, postavljati na dnevni red odločevalskega procesa. »V vsakem političnem sistemu obstajajo različni dnevni redi: glede na raven v političnem sistemu (lokalni ali nacionalni), glede na področje dejavnosti (ekonomski, zunanjepolitični, obrambni in podobni), glede na čas (dolgoročni in kratkoročni), glede na vrsto organa (zakonodajni, izvršilni, sodni). Zadeve na dnevnem redu političnih organov, od katerih so najpomembnejši zakonodajni, ker sprejemajo odločitve, ki zavezujejo veliko število ljudi za daljše obdobje in pogosto zahtevajo velika sredstva, se lahko identificirajo po kontinuiteti na tiste, ki obvezno prihajajo na dnevni red, in tiste, za katere se odločevalsko telo odloči po diskreciji.« (Grdešič 1995, 65 - 66). Ravnanja oziroma predlogi kredibilnih in konstruktivnih poslancev postanejo politično sprejemljivi, kar pomeni, da so sprejemljivi za večino relevantnih akterjev ali da jim oni vsaj ne

nasprotujejo. Tudi vlada kot najpomembnejši zunaj parlamentarni akter, ki je dobila preko političnih strank, ki so nastopile na volitvah, in potrditve v parlamentu mandat za izpolnitev predvolilnih programov, mora razumeti razliko v ravnanjih »svojih« poslancev, ko gre za izvajanje političnega programa od njihovih ravnanj, ko gre za izvajanje avtonomije parlamenta. Če je politično »discipliniranje« poslancev v zvezi z izvajanjem programa do neke razumne mere dopustno in pričakovano v strankarskem sistemu, pa tega vpliva tako vlade kot vodstev političnih strank ni mogoče odobravati pri uresničevanju avtonomije parlamenta. Ne nazadnje, če ima parlament zagotovljene pogoje za uspešno in učinkovito opravljanje svojega poslanstva ter ga tako tudi izvršuje, se vzpostavi korekten odnos med vejami oblasti in primerna politična klima, ki je potrebna za oblikovanje in sprejemanje kakovostnih, tudi kompromisnih rešitev. Uspešno delovanje obeh organov zaznava tudi splošna javnost, civilna družba, volivci, kar je odločilnega pomena za legitimnost sprejetih odločitev in odločanje volivcev na naslednjih volitvah. D. Olson označi razmerje med izvršilno in zakonodajno oblastjo kot težavno, glede na to, da v nobeni demokraciji obe oblasti nista zadovoljni v celoti in ves čas. Ustrezen položaj izvršilne in zakonodajne oblasti je vedno predmet sprememb in kritik v demokratičnih političnih sistemih, ne glede na ustavno ureditev, karkoli je že bil ustavni namen in kakorkoli je razdelan. Zakonodajno – izvršilni odnos je eno od glavnih vprašanj politike, ki nima jasnega odgovora, katerega bi bili obe strani pripravljene sprejeti. Neprestano preverjata druga drugo in skrajne meje ustavne ureditve ter poskušata doseči javno – politične cilje preko samostojnega, avtonomnega vodenja (Olson 1994, 92 – 93).

Avtonomija parlamenta se kaže kot pravica parlamenta, da se organizira po svojih potrebah, da sprejme svoj poslovnik in druge akte, svoj proračun in izvaja kontrolo nad njim ter svojo lastno službo. Pri tem mora upoštevati splošne predpise, saj so tudi njegovi akti praviloma podvrženi sodni in inšpekcijski presoji, splošni akti pa morajo biti v skladu z ustavo in zakonom. Avtonomija parlamentu v sistemu državne oblasti ne daje posebnega položaja, ki bi bil drugačen od položaja drugih vej oblasti, ker je ravno tako kot druge veje oblasti del državne oblasti. Poseben položaj parlamenta bi bil v nasprotju z načelom delitve oblasti in bi pomenil prevlado ene oblasti nad drugimi. Specialno

urejanje položaja parlamenta v razmerju do systemske ureditve je opravičljivo in dopustno samo do ravni, ki upošteva specifičnost organizacije in dela parlamenta. S tem se po eni strani omogoča kakovostno in učinkovito izvajanje pristojnosti, po drugi pa preprečuje drugim vejam oblasti, predvsem izvršni, da bi vplivale na delo parlamenta ali ga celo onemogočale. Izhajajoč iz take opredelitve je najbolj primerna ureditev za vse veje oblasti tista, ki predpostavlja systemsko ureditev tistih vprašanj, ki se nanašajo na vse organe oblasti, in istočasno upošteva specifičnosti posameznih organov. Po takem konceptu se z zakonom na enoten, systemski način ureja določena zakonska materija, a upoštevajoč načelo delitve oblasti zakon daje pooblastilo za podrobnejšo razdelavo posameznih zakonskih določb, in sicer:

- vladi za sprejemanje aktov za organe državne uprave (ministrstva in vladne službe),
- drugim državnim organom (parlamentu), da se po lastni presoji s svojimi akti samostojno odločijo
 - za smiselno uporabo aktov vlade ali
 - da zaradi svojih pristojnosti in specifičnosti svojega dela sprejmejo svoje akte v skladu z zakonskimi določbami.

Pridobitev pristojnosti istočasno pomeni tudi prevzem odgovornosti. Vsak organ oziroma odgovorna oseba organa odgovarja za zakonitost in pravilnost sprejetih odločitev in je podvržen nadzoru inšpekcijskih in drugih pristojnih organov.

V parlamentarni demokraciji bi moral biti položaj parlamenta z dobro organizacijo in dobrimi pogoji za delo v splošnem interesu. Da bi se doseglo pravilno razumevanje pristojnosti in položaja parlamenta in preprečila politizacija o potrebnosti zagotavljanja avtonomije parlamenta, je nujno potrebno sodelovanje vseh poslanskih skupin, pozicijskih in opozicijskih, in njihovo soglasje o programu aktivnosti za delo in razvoj parlamenta. Istočasno mora parlament na ustrezen način seznaniti javnost s pomenom svoje vloge in vplivom na vsakdanje življenje ljudi, s čimer bi se preprečila oziroma zmanjšala neupravičena kritika javnosti. Na drugi strani pa mora tudi Vlada kot najpomembnejši ne parlamentarni akter pri zagotavljanju avtonomije parlamenta (in drugih organov) v predlogih zakonov, ki jih predlaga v sprejem parlamentu, in drugih

ravnanjih s posebno pozornostjo oblikovati rešitve, ki zagotavljajo primerjalno gledano ustrezne pogoje za delovanje parlamenta, da se ne bi po nepotrebnem povzročali konflikti med organi oblasti.

Parlament se mora zavedati pomena svoje avtonomije, jo z ustreznimi akti in dejanji zagotavljati ter v praksi izvajati, tudi tako, da zahteva od zunaj parlamentarnih akterjev popolno spoštovanje parlamentarne avtonomije. Primer države, kjer je zagotovljena visoka stopnja avtonomije parlamenta je Italija, ki je celo kot kaznivo dejanje opredelila poskus preprečitve opravljanja funkcij zbornic in javno žalitev zbornic¹⁵.

¹⁵ N. Brandt, ur., Osnove italijanskega ustavnega prava in Ustava Republike Italije, (289. in 290. člen Kazenskega zakonika Republike Italije)1998, 68.

3.1 Oblike avtonomije parlamenta

Strnjeno povzete osnovne značilnosti parlamentarne avtonomije in njene pojavne oblike, ki so podrobno razdelane v nadaljevanju, so naslednje:

- Parlament je samostojen pri svojem delu in ni odvisen od drugih organov (predvsem vlade);
- Avtonomija parlamentu v sistemu delitve oblasti ne daje posebnega položaja, ki bi bil drugačen od položaja drugih organov oblasti;
- Parlament v okviru avtonomije samostojno in neodvisno od drugih organov ureja notranjo strukturo, organizacijo in način delovanja.

Avtonomija parlamenta se tradicionalno deli zlasti na:

- Regulativno (proceduralno) avtonomijo – parlament samostojno sprejema pravila za svoje delo (poslovnik in druge akte);
- Upravno avtonomijo – parlament samostojno odloča o organizaciji svoje službe in izboru uslužbencev;
- Finančno avtonomijo: proračunsko in premoženjsko – parlament pripravlja svoj finančni načrt in ga sprejema kot sestavni del državnega proračuna ali kot samostojni akt ; ravnati mora po načelu samoomejevanja; nadzor nad izvajanjem proračuna parlamenta opravlja notranji in zunanji revizor; parlament kot lastnik ali v imenu države kot lastnika, upravlja in razpolaga s premičnim in nepremičnim premoženjem, ki ga potrebuje za svoje delo;
- Avtonomijo pri zagotavljanju varnosti – parlament samostojno odloča o vrsti in načinu varovanja parlamenta.

3.2 Reglativna (proceduralna) avtonomija

3.2.1 Ureditev v ustavah

Reglativna avtonomija daje parlamentu pravico, da se samoorganizira, in sicer tako, da ureja svoje delovanje, ustanavlja svoje organe in predpisuje postopke. Pri tem samoorganiziranju je lahko omejen samo z ustavnimi določbami. »Pravica parlamenta, da si sam predpiše način poslovanja, je navadno določena že v sami ustavi. Toda tudi če ni, izhaja iz položaja parlamenta v sistemu organizacije oblasti, da ima to pravico.« (Grad in drugi 1999, 109). »Poslovniško operacionalizacijo ustavnih določb o vrhovnih državnih organih predvidevajo vse sodobne ustave, posebej v normah o zakonodajnem telesu.« (Igličar 2004, 101).

Delovanje parlamenta poteka po pravilih, ki so zapisana v parlamentarnih aktih, pa tudi po parlamentarnih običajih. »Poslovnik in drugi akti parlamenta so pomemben pravni vir parlamentarnega prava, ki jih sprejema sam parlament (parlamentarni akti).« (Grad 2000a, 113). Po mnenju francoskih ustavnih pravnikov P. Avrila in J. Gicquela so pomemben vir parlamentarnega prava parlamentarni običaji, ki sicer ne sodijo med pravne vire.

Parlamentarni običaj je ena od pojavnih oblik ustavnega običaja, ki je tudi sicer pomemben za delovanje državnih institucij. Ustavni običaj veleva, da se določeno delovanje ali dejanje državnega organa odvija po nekem nepisanem pravilu. To se praviloma izoblikuje na podlagi prakse v daljšem času in ob konsenzu vseh prizadetih, utrdi z večkratnim ponavljanjem in velja, vse dokler obstoji konsenz. Običaj ni obvezen, torej pravno ne obvezuje, temveč se lahko udejanja samo s pristankom prizadetih subjektov. Z ustavnimi običaji se navadno tolmači ali dopolnjuje zapisana državna ureditev in ustavna ureditev sploh. Ustavni običaji so zato v najširšem pomenu pravila, ki določajo način izvajanja pristojnosti državnih organov (Avril in Gicquel 1988, 18 - 22, v Grad 2000a, 116).

Ureditve organizacije in delovanja parlamenta v ustavah se po posameznih državah razlikujejo le v obsegu tega urejanja in s tem v obsegu prepuščanja samoorganiziranja parlamentu s hierarhično nižjimi akti. (Skoraj) vse tudi določajo, da ima parlament svoj poslovnik. Y. Guchet navaja izjavo E. Peirreja, ki je v svoji *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* upravičeno poudaril pomembnost poslovnika in dejal, da ima ta lahko na potek zadev več vpliva kot ustava (Guchet 1996, 29).

Primer obsežnejšega urejanja delovanja parlamenta v ustavi je Finska. V 4. poglavju ureja parlamentarno zasedanje (33. člen), volitve predsednika in dveh podpredsednikov parlamenta ter pristojnosti in sestavo predsednikovega sveta (34. člen), parlamentarna delovna telesa (35. člen), volitve parlamentarnih organov (37. člen), obravnavo zadev v delovnih telesih pred obravnavo na plenarni seji (40. člen), faze zakonodajnega in drugih postopkov, določenih v poslovniku, ter sprejem odločitev (41. člen), funkcije predsednika na plenarni seji (42. člen), poslanska vprašanja, obvestila vlade (45. člen), poročila vlade (46. člen) pravico parlamenta, da dobi od vlade informacije (47. člen), prisotnost ministra na plenarni seji (48. člen), obravnavo nedokončanih zadev (49. člen), javnost dela parlamenta (50. člen).

3.2.2 Ureditev v Ustavi RS

Ustava RS v zvezi z organizacijo Državnega zbora bolj skopo določa le, da ima predsednika, ki ga izvoli z večino vseh poslancev (84. člen), da dela na rednih in izrednih sejah, da redne seje sklicuje predsednik Državnega zbora, izredno sejo pa mora sklicati, če to zahteva najmanj četrtina poslancev ali predsednik republike (85. člen), da Državni zbor sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev, da sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z ustavo ali zakonom določena drugačna večina (86. člen), da sprejema zakone v večfaznem postopku, če ni s poslovnikom drugače določeno (89. člen). Ustava RS tudi določa, da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (94. člen).

3.2.3 Poslovnik in njegova pravna narava

Glavni, poleg ustave temeljni parlamentarni akt, s katerim se ureja delovanje parlamenta, je poslovnik. »Poslovnik je odraz pravice (in dolžnosti) državnega organa, da avtonomno uredi način svojega dela in poslovanja.« (Grad in drugi 1999, 91). »Avtonomni poslovnik, ki ga sprejme parlament in s katerim določa lastno poslovanje oz. zakonodajni postopek, lahko štejemo kot neke vrste zakon ali pa celo kot »malo ustavo« - tudi za sprejemanje poslovnika je običajno potrebna posebna večina ali celo obvezna ponovitev glasovanja v naslednjem mandatu (v švedskem Riksdagu).« (Zajc 2000, 137). S poslovníkom se ureja konstituiranje parlamenta, organi parlamenta, delovna telesa, poslanske skupine, seje parlamenta in delovnih teles, akti, zakonodajni in drugi postopki ter razmerja do drugih organov. Avtonomno urejanje notranjega poslovanja parlamenta izhaja iz njegove pravice do samoorganiziranja. Nesporno je, da parlamenti, ki uživajo regulativno avtonomijo, lahko in morajo urejati svoje delovanje in da pri tem do določene mere posegajo tudi v delovanje drugih organov, predvsem vlade. Do kod potemtakem lahko seže regulativna avtonomija parlamenta? Ali ne posega v načelo delitve oblasti, v ustavni položaj drugih organov? Problem se lahko pojavi pri opredelitvi pravnih položajev posameznih udeležencev, neposrednih in posrednih, v zakonodajnem in drugem postopku v najširšem smislu, torej v okviru postopka nastajanja določenega zakona oziroma postopkov, po katerih se izvajajo druge funkcije parlamenta.

V vsakem pogledu poslovnik po svoji obliki in vsebini ustreza elementom, ki jih pravna teorija zahteva za zakon. Poslovnik – tako kot zakon – vsebuje splošne in abstraktne pravne norme ter je sprejet v zakonodajnem organu po zakonodajnem postopku. Edina razlika v primerjavi z zakonom je pravzaprav le v imenu, saj naslov tega akta, ki ureja organizacijo in delovanje parlamenta ni »zakon« ampak »poslovnik«. In če – vsebinsko gledano – zajema poslovnik v kakšnem poglavju na primer minuciozne norme o parlamentarnih počitnicah, so v njem tudi usodno pomembne norme o poteku postopka za sprejemanje zakona (Igličar 1996: 8 - 9).

Z organizacijo svojega dela lahko parlament, ne da bi presegel dovoljeno avtonomijo, vpliva na delovanje drugih organov le toliko, kolikor je nujno potrebno za delo parlamenta, to je, kolikor je delo drugih organov povezano z delom v parlamentu (npr. v poslovniku se lahko določijo sestavine predloga zakona, ne morejo pa se določiti za predpise vlade, lahko se določi postopek sprejemanja proračuna v parlamentu, ne pa postopka njegove priprave znotraj vlade, ker je to stvar njene avtonomije). Ta razmerja morajo biti oblikovana tako, da upoštevajo z ustavo zagotovljene pravne položaje vseh subjektov ter učinkovito uveljavljanje njihovih iz ustave izvirajočih upravičenj, pravic oziroma pristojnosti v postopkih v parlamentu. Glede na povedano je poslovnik parlamenta lahko tudi predmet ustavnosodne presoje.

Med ustavnimi pristojnostmi Ustavnega sodišča v 160. členu Ustave ni izrecno zapisano, da US o ustavnosti in zakonitosti predpisov odloča samo z materialnopravnega gledišča (ali so po vsebini v skladu z Ustavo in zakonom), temveč tudi s procesnega gledišča (ali je bil postopek njihovega sprejemanja in uveljavitve v skladu z Ustavo in zakonom). V tuji literaturi in judikaturi sem zasledil jasno stališče, da je kljub odsotnosti izrecne ustavne določbe to nedvoumno možno in potrebno – s tem, da je (do neke mere analogno z drugimi sodnimi postopki) pomembna presoja, ali je bila kršitev ustavnih in zakonskih procesnih pravil bistvena ali nebistvena, oziroma, ali je bila take narave, da bi bil brez nje lahko sprejet drugačen predpis. Taki primeri so seveda izredno redki (Krivic 2000, 88-89).

Zaradi vplivov na delovanje drugih organov, ki sodelujejo v postopkih v parlamentu, se pojavljajo vprašanja o pravni naravi poslovnika: ali ima poslovnik moč zakona, ali ga ne bi bilo treba sprejemati v obliki zakona, ali ne bi bilo primerneje sprejeti zakona o parlamentu in v njem urediti vsaj tista vprašanja, ki se tičejo razmerij do subjektov izven parlamenta. Ureditve v posameznih državah so različne, prevladujejo pa tiste, v katerih parlament svojo organizacijo in delovanje ureja v poslovniku. V Avstriji se poslovnik Nacionalnega sveta sprejema kot zakon – Zakon o poslovniku Nacionalnega sveta - (30. člen Zveznega ustavnega zakona iz leta 1929, zadnjič spremenjenim leta 2010). Z zakonom o parlamentu je urejeno tudi delovanje švedskega parlamenta. Največja izjema, ki ima tudi zgodovinsko pogojenost, je Francija. Zaradi slabih izkušenj, po

katerih se je avtonomija zlorabljala za ugotavljanje odgovornosti vlade na neustaven način, je v Ustavi predpisana dolžnost, po kateri morata oba domova, Narodna skupščina in Senat, pred uveljavitvijo oziroma uporabo predložiti svoja poslovnika ustavni presoji v Ustavnem svetu.

Tudi nekatere države bivše Jugoslavije naj bi delo parlamenta urejale z zakonom in s poslovnikom. V Srbiji je ustavodajalec v Ustavi iz leta 2006 v 110. členu določil, da se sprejme Zakon o Narodni skupščini, in sicer v skladu s prvim odstavkom 105. člena z večino glasov poslancev na seji, na kateri je prisotna večina poslancev. O Poslovniku Narodne skupščine v Ustavi ni posebne določbe, le v 105. členu, ki ureja način odločanja v Narodni skupščini, je v drugem odstavku določeno, da z večino glasov vseh poslancev odloča o Poslovniku o svojem delu. Ob taki ustavni ureditvi se seveda postavljajo vprašanja o hierarhiji pravnih aktov, oziroma kje je *sedes materiae* glede na to, da je za sprejem poslovnika predpisana večja večina kot za Zakon o Narodni skupščini.

V Sloveniji se organizacija in delovanje Državnega zbora ureja s poslovnikom in ne z zakonom. Spore v razmerju do drugih subjektov, ki sodelujejo v postopkih v Državnem zboru, je že večkrat obravnavalo Ustavno sodišče v naknadni ustavnosodni presoji in razveljavilo določene člene Poslovnika DZ¹⁶, pa tudi sklenilo, da ne sprejme pobude in ne začne postopka za oceno ustavnosti določenega člena Poslovnika DZ¹⁷, ker ni pritrnilo pobudi, da izpodbijana poslovniška določba ureja pravice, ki jih ne bi bilo dopustno urejati s poslovnikom. V obrazložitvi odločbe¹⁸, s katero je odločilo, da določene določbe Poslovnika DZ niso v neskladju z Ustavo RS, je Ustavno sodišče opredelilo naravo poslovnika.

Poslovník je v formalnem smislu svojevrsten pravni akt, ki ureja vprašanja notranje organizacije in delovanja Državnega zbora ter postopek sprejemanja aktov Državnega zbora, kakor tudi razmerja Državnega zbora do drugih državnih organov. V 1. členu

¹⁶ Odločba US, št. U-I-104/01.

¹⁷ Sklep US, št. U-I-170/93.

¹⁸ Odločba US, št. U-I-40/96.

Poslovnika je določeno, da se s tem poslovníkom (...) ureja organizacija in način dela Državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev.

V delu, ki ureja postopek sprejemanja aktov Državnega zbora (X. poglavje) Poslovník vsebuje abstraktne pravne norme, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti poslank in poslancev ter drugih udeležencev postopkov sprejemanja zakonov in drugih aktov Državnega zbora. Pravne norme v tem delu Poslovníka so po svoji naravi izvirne (originarne). Te norme nimajo zgolj internega pomena za delovanje Državnega zbora, temveč tudi pomembne zunanje učinke - neposredno ali posredno urejajo tudi razmerja med Državnim zborom in drugimi državnimi organi (zlasti Vlado in Državnim svetom).

Tudi zaradi tega, ker ureja postopek sprejemanja zakonov in drugih splošnih aktov z eksternim učinkom, ima to poglavje Poslovníka poseben pomen za demokratično odločanje o javnih zadevah na najvišji (politični) ravni in mu ni mogoče pripisovati zgolj internega značaja.

Glede na navedeno ima Poslovník v izpodbijanem delu naravo splošnega pravnega akta z eksternim učinkom, torej predpisa.

Poslovník sicer formalno ni zakon, temveč svojevrsten pravni akt. Na poseben položaj Poslovníka v hierarhiji pravnih aktov kaže 94. člen Ustave, ki določa, da ima Državni zbor poslovník, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Položaja poslovníka v sistemu pravnih aktov ni mogoče enačiti s položajem podzakonskih predpisov. Ker na abstrakten in originaren način ureja pravna razmerja v postopku sprejemanja pravnih aktov Državnega zbora, ima v pravnem sistemu - vsaj v delu, ki ureja postopek sprejemanja aktov Državnega zbora - hierarhični položaj zakona, čeprav v formalnem smislu ni zakon. Ustavno sodišče je za presojo ustavnosti izpodbijanih določb Poslovníka pristojno na podlagi prve alineje prvega odstavka 21. člena ZUstS. (B. – I. Odločbe US, št. U-I-40/96).

3.2.3.1 Poslovnik Državnega zbora

Ustava RS v 94. členu določa, da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Čeprav poslovnik ni zakon, ampak je v formalnem smislu svojevrsten pravni akt, ki ureja vprašanja notranje organizacije in delovanja Državnega zbora ter postopek sprejemanja aktov Državnega zbora, kakor tudi razmerja Državnega zbora do drugih državnih organov, je v 170. členu Poslovnika DZ določeno, da sam Poslovnik DZ ter njegove spremembe in dopolnitve sprejema Državni zbor smiselno po postopku, ki ga določa Poslovnik DZ za sprejem zakona. Predpisan zakonodajni postopek za sprejem Poslovnika DZ na prvi pogled ni problematičen, saj se je za smiselno uporabo zakonodajnega postopka avtonomno odločil Državni zbor sam, vprašanje pa je, ali velja tudi za Poslovnik DZ splošna določba 114. člena, ki, sicer nepotrebno in neprimerno, povzema določbo 88. člena Ustave RS o tem, kdo lahko predlaga, pošlje zakon predsedniku Državnega zbora (poslanec, Vlada, Državni svet, 5000 volivcev). »Posebnost parlamentarnih aktov kot aktov internega značaja in pomena se kaže tudi v tem, da iniciativa za njihov sprejem lahko vedno izvira samo iz parlamenta samega, kar jih bistveno razlikuje od drugih aktov (zlasti zakonov), ki jih sprejema parlament. Tudi to je posledica parlamentarne avtonomije, v katero ne morejo posegati drugi organi državne oblasti.« (Grad 2000, 113). Glede na to, da kot predlagatelji Poslovnika DZ niso izrecno izključeni neparlamentarni predlagatelji oziroma da niso določeni kot predlagatelji le poslanci, bi lahko prišlo do tolmačenja, da je Državni zbor, z določitvijo smiselne uporabe zakonodajnega postopka za sprejem Poslovnika DZ, določil kot možne predlagatelje svojega poslovnika tudi ostale predlagatelje zakonov, tudi Vlado, kar bi pomenilo zavestno omogočanje poseganja drugih predlagateljev v regulativno avtonomijo Državnega zbora. Nobenega dvoma pa ni o tem, da lahko pobudo za razlago Poslovnika DZ poleg poslancev in delovnih teles poda tudi Vlada, saj je tako izrecno določeno v drugem odstavku 282. člena Poslovnika DZ. V že omenjeni predstavitvi odgovorov na vprašalnik ASGP je navedeno, da iz vseh prispevkov izhaja, da izvršilna veja nima nikakršne pristojnosti za poseganje v definiranje pravil o notranjem delovanju parlamenta, kar je ekskluzivna pristojnost parlamenta (Delcamp

2008, 64). Taka ureditev pa ne pomeni, da se ni mogoče posvetovati z Vlado oziroma pridobiti njenega mnenja k predlaganim rešitvam v Poslovniku DZ, še zlasti k tistim, ki se direktno ali indirektno nanašajo na njeno udeležbo v zakonodajnih in drugih parlamentarnih postopkih.

Državni zbor gotovo ni imel namena omogočiti Vladi poseganje v določanje njegovega delovanja, čeprav v Poslovniku DZ ni izrecne določbe o predlagatelju predloga poslovnika. Te pristojnosti ni zaslediti niti med pristojnostmi Komisije Državnega zbora za poslovnik (37. člen). Enako vprašanje se postavlja tudi v zvezi z vlaganjem amandmajev k predlogu Poslovnika DZ, za kar tudi velja smiselna uporaba določb o zakonodajnem postopku (129., 135. in 140. člen). Glede na to, da je poslovnik parlamenta simbol njegove avtonomije, bi bilo primerno, poleg druge vsebine o organizaciji in delu Državnega zbora, izrecno določiti tudi postopek njegovega sprejemanja in ne le odkazovati na smiselno uporabo zakonodajnega postopka.

Državni zbor je po prvi izvolitvi na podlagi nove Ustave RS deloval na podlagi Začasnega poslovnika Državnega zbora¹⁹ in ob smiselni uporabi določb Poslovnika Skupščine Republike Slovenije²⁰, če niso bile v nasprotju z Ustavo RS, z zakonom in začasnim poslovníkom. Prvi poslovnik je sprejel julija 1993 in je bil večkrat spremenjen in dopolnjen²¹. Pri njegovem izvajanju so se pokazale določene pomanjkljivosti, pa tudi Evropska komisija je v poročilih o napredku večkrat opozorila na neustreznost določb poslovnika, ki urejajo zakonodajni postopek. V poročilu iz leta 1998²² je navedeno: »Parlament še naprej dela zadovoljivo, vendar zakonodajni postopek poteka prepočasi, za vsak zakon so potrebna tri branja, nestabilnosti v koaliciji upočasnjujejo parlamentarni postopek odločanja.«.

¹⁹ Začasni poslovnik Državnega zbora, Uradni list RS, št. 62/92.

²⁰ Poslovnik Skupščine Republike Slovenije, Uradni list SRS, št. 34/85 - prečiščeno besedilo.

²¹ Poslovnik Državnega zbora, Uradni list RS, št. 40/93, 80/94, 3/95 – popr., 28/96, 26/97 in 46/00.

²² Poročilo Evropske komisije, Poročevalec Državnega zbora, št. 69/98.

Kljub vsem opozorilom in zagotavljeni regulativni avtonomiji je šele leta 2002 prišlo do večjih sprememb s sprejetjem novega Poslovnika DZ.²³ Bistvene spremembe so se nanašale na uvajanje elementov modernih poslovnikov, in sicer:

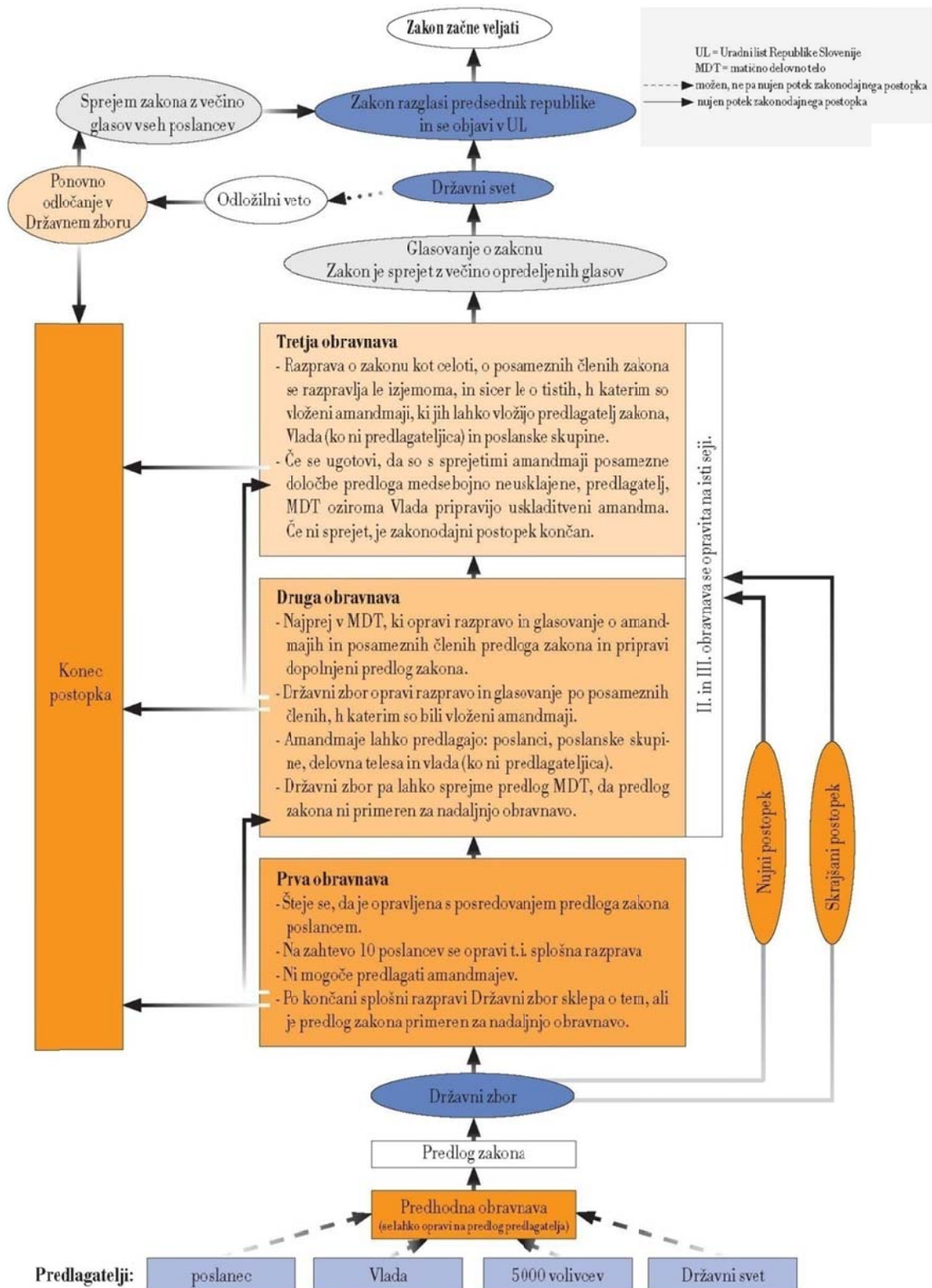
- racionalen zakonodajni postopek ob upoštevanju načela: »ne razpravljati dvakrat o isti stvari«,
- delitev dela med delovna telesa in plenum,
- načrtovanje in organiziranje dela.

Potek zakonodajnega postopka v Državnem zboru je prikazan v sliki 3.1 (Vir: spletno mesto Državnega zbora), ki ponazarja racionalnost postopka. Predlog zakona se obravnava sicer v treh obravnavah (branjih), vendar ima vsaka izmed njih svoj namen in ne prihaja do podvajanja razprav o vprašanjih, ki so bila že v predhodni obravnavi dorečena in nanje ni bilo pripomb oziroma predlagane spremembe niso dobile potrebne večine.

Določbe novega Poslovnika DZ so izrazito pozitivno vplivale na boljšo organizacijo in preglednost dela Državnega zbora ter njegovih delovnih teles. S programom dela Državnega zbora se za posamezno leto določijo dnevi za posamezne aktivnosti Državnega zbora, s terminskim programi za obdobje najmanj dveh mesecev pa seznam predvidenih zadev za obravnavo ter konkretni dnevi za seje Državnega zbora in delovnih teles. V prilogi A so kot primer prikazani programi dela Državnega zbora za leto 2009, 2010 in 2011, iz katerih so razvidni osnovni in rezervni termini sej Državnega zbora in njegovih delovnih teles, termini za delo v poslanskih skupinah in poslanskih pisarnah na terenu ter termini zasedanj parlamentarnih skupščin, katerih člani so poslanci. Tak način dela omogoča ustrezno organiziranost dela tako poslancem in službam Državnega zbora, kot tudi predsedniku Vlade in ministrom ter drugim udeležencem v postopkih v Državnem zboru.

Namen nove ureditve je bil tudi prenesti bistveni del razprave s plenarnega zasedanja na delovna telesa, kar je tudi primerjalno gledano nesporno pravilna odločitev. Državni zbor postane »lastnik« predloga zakona po njegovi predložitvi v zakonodajni postopek, kar

²³ Poslovnik Državnega zbora, Uradni list RS, št. 35/02.



pomeni nadaljnje uresničevanje načela delitve oblasti in uveljavljanje avtonomije Državnega zbora, ne nazadnje pa tudi odpravo ostanka skupščinskega sistema. Po prejšnji ureditvi je lahko Državni zbor po razpravi v prvi obravnavi sprejel stališča za pripravo predloga zakona za drugo obravnavo, s katerimi je naložil predlagatelju, kaj in kako naj spremeni in dopolni v predlogu zakona za drugo obravnavo. Predlagatelj je moral upoštevati stališča Državnega zbora pri pripravi predloga zakona za drugo obravnavo, kar je povzročalo številne zaplete in konflikte, predvsem med Državnim zborom in Vlado, ki v veliki večini predlaga zakone v sprejem. Po novi ureditvi se predlog zakona ne vrača več predlagatelju, ampak ostane pri »lastniku« in se pri njem dograjuje. Večjo vlogo in odgovornost so dobila delovna telesa, ki po drugi obravnavi, v skladu s sprejetimi amandmaji na seji matičnega delovnega telesa, pripravijo dopolnjen predlog zakona za obravnavo na plenumu. Velik poudarek je dan planiranju dela, kar je pripeljalo do občutno večje učinkovitosti dela Državnega zbora.

Po anketi, izvedeni leta 2004²⁴, to je dve leti po sprejemu novega Poslovnika DZ, 53% poslancev, ki so sodelovali v anketi, meni, da je zakonodajni postopek v novem Poslovniku DZ v primerjavi s postopkom po starem iz leta 1993 boljši, 10% jih meni, da je slabši, 37% pa, da je deloma boljši, deloma pa slabši. Delo matičnih delovnih teles po novem Poslovniku DZ so poslanci ocenili kot mnogo bolj odgovorno v 32,1%, bolj odgovorno v 58,5%, da ni razlik, pa je menilo 9,4% poslancev. Smotrnost poslovniške ureditve o omejevanju razpravljanja na plenarnem zasedanju zaradi možnosti planiranja dela in zagotavljanja večje učinkovitosti Državnega zbora so poslanci ocenjevali z različnih vidikov. Z vidika načrtovanja dela Državnega zbora 79,2% meni, da je smotrna, 13,2% deloma, 7,5% pa meni, da ni smotrna. Z vidika prisotnosti ministrov na sejah 69,8% meni, da je smotrna, 20,8% deloma, 9,4% pa, da ni smotrna. Z vidika demokratičnosti razprav 39,6% meni, da je smotrna, 32,1% deloma, 28,3% pa, da ni smotrna. Z vidika obveščanja javnost (neposredni prenosi sej) 56,6% meni, da je smotrna, 24,5% deloma, 18,9% pa, da ni smotrna (Zajc 2004b, 8 – 12).

²⁴ Anketo med poslanci je v okviru raziskave »Vloga nacionalnega parlamenta v EU – primer Državni zbor RS« izvedel dr. Drago Zajc.

Poslovnik DZ je bil dopolnjen leta 2004²⁵ s podpoglavjem o postopku obravnave zadev Evropske unije, kar je bilo potrebno zaradi dopolnitve Ustave RS in sprejetega Zakona o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije pri vstopu Slovenije k Evropski uniji, leta 2010²⁶ pa še z določbami o postopku nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v osnutkih zakonodajnih aktov institucij Evropske unije. Leta 2007²⁷ so bile sprejete spremembe in dopolnitve, ki so pomenile predvsem povzemanje sprejetih razlag Komisije Državnega zbora za poslovnik in jasnejše opredelitve posameznih določb, ki so povzročale določene težave pri izvajanju.

Za izvajanje Poslovnika DZ v skladu z 19. členom Poslovnika DZ skrbi predsednik Državnega zbora. Predsednik oziroma predsedujoči razlaga Poslovnik DZ med sejo Državnega zbora oziroma njegovih delovnih teles (prvi odstavek 282. člena), kar je smiselna rešitev zaradi možnosti takojšnje odločitve in zagotovitve poteka seje. Pomembno vlogo pri izvajanju Poslovnika DZ ima Komisija Državnega zbora za poslovnik, ki zunaj seje daje razlago Poslovnika DZ na pobudo poslancev, delovnih teles Državnega zbora ali Vlade. Razlago sprejme z enako večino, kot se sprejema sam Poslovnik DZ, in sicer z dvotretjinsko večino glasov navzočih članov. Če Komisija ugotovi, da vprašanja, ki ga obravnava, ni mogoče rešiti z njeno razlago, lahko tudi predlaga, da Državni zbor sprejme avtentično razlago Poslovnika DZ po postopku, ki je določen za avtentično razlago zakona (282. člen). Čeprav Poslovnik DZ izrecno ne določa, da Komisija Državnega zbora za poslovnik lahko predlaga tudi spremembe in dopolnitve Poslovnika DZ, bi Komisija lahko pripravila gradivo, formalno pa bi ga vložili v postopek člani Komisije, ki spremembe oziroma dopolnitve podpirajo. Komisija Državnega zbora za poslovnik je v mandatnem obdobju 2004 do 2008 obravnavala 17 predlogov za razlago Poslovnika DZ, od tega je z zahtevano dvotretjinsko večino glasov navzočih članov sprejela le dve razlagi, ostali predlogi pa niso prejeli zadostne podpore članov komisije²⁸. Predlogov za avtentično razlago Poslovnika DZ ni bilo.

²⁵ Spremembe in dopolnitve Poslovnika DZ, Uradni list RS, št. 60/04.

²⁶ Spremembe in dopolnitve Poslovnika DZ, Uradni list RS, št. 105/10.

²⁷ Spremembe in dopolnitve Poslovnika DZ, Uradni list RS, št. 64/07.

²⁸ Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004-2008, priloge: 68).

V Državnem zboru še ni prišlo do dogovora o sistematičnem spremljanju uporabe poslovniških določb v posameznih konkretnih ravnanjih na plenarni seji in sejah delovnih teles, kar bi bilo lahko v veliko pomoč pri zagotavljanju enotnega izvajanja Poslovnika DZ in preprečevanju različnega ravnanja v podobnih primerih. Tak način evidentiranja bi bil lahko pozneje nadgrajen z dogovorom o načinu potrjevanja pravilnosti ravnanja v konkretnem primeru, s katerim bi soglašale vse poslanske skupine. Pomenil bi lahko začetek nastajanja zapisanih parlamentarnih običajev, kar bi imelo za posledico učinkovitejše ravnanje v praksi in zmanjšanje predlogov za spremembe Poslovnika DZ, kadar le te niso nujno potrebne.

3.2.4 Drugi akti parlamenta

Druge akte, ki jih v zvezi s svojo organizacijo in delovanjem sprejema parlament, lahko razdelimo v dve kategoriji, in sicer:

- akte, ki jih sprejema na podlagi oziroma za nadaljnjo razdelavo določb poslovnika, in
- akte, s katerimi sprejema podrobnejšo ureditev v skladu s področnimi zakoni.

Za akte iz prve kategorije je nesporno, da jih avtonomno sprejema parlament in da morajo biti v skladu s poslovníkom, pri čemer ga omejujejo le ustavne določbe.

Glede druge kategorije pa se rešitve od države do države zelo razlikujejo. Za ene parlamente so sprejemljiva pravila za notranje delovanje (organizacijo), ki se uporabljajo oziroma so primerna za vse druge organe, ne glede na delitev oblasti, drugi parlamenti pa vztrajajo, čeprav le simbolično, na sprejemu svojih lastnih pravil. Kot srednja pot se kaže tista, kjer parlamenti vztrajajo na svoji avtonomiji na področjih, ki se nanašajo na njihovo poslanstvo, vendar poskušajo, kolikor je le mogoče, upoštevati splošna pravna (zakonska) pravila oziroma jih razdelajo, vsa ali del, v svojih lastnih aktih. V Franciji npr. sodišče priznava regulativno avtonomijo, če oba domova ravnata dovolj odgovorno pri sprejemanju ustreznih rešitev. Če sta pri tej regulaciji neodgovorna, sodišče upošteva splošno zakonsko ureditev (Delcamp 2008, 64).

3.2.4.1 Drugi akti Državnega zbora

Državni zbor ureja svojo organizacijo in delo v Poslovniku DZ, vprašanja, ki niso urejena s poslovníkom, pa se lahko uredijo z odlokom ali z drugim aktom Državnega zbora v skladu s Poslovníkom DZ. Področje dela za stalna delovna telesa Državnega zbora določa Poslovník DZ, za ostala pa se določi z odloki o ustanovitvi delovnih teles in njihovimi poslovníki. Poseben poslovník se sprejme za parlamentarno preiskavo, in sicer tako kot Poslovník DZ z dvotretjinsko večino navzočih poslancev (2. člen Poslovníka DZ).

Poleg stalnih komisij Državnega zbora, ki so določene v 35. členu Poslovníka DZ (Mandatno-volilna komisija, Komisija za poslovník, Komisija za narodni skupnosti, Komisija za nadzor javnih financ, Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb, Komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu), Državni zbor na začetku vsakega sklica v okviru konstituiranja sprejme Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora²⁹. Delovna telesa se 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. Pri oblikovanju delovnih teles tako po vrsti, številu in nalogah, kot pri določitvi predsedniških in podpredsedniških funkcij ter številu članov, je Državni zbor avtonomen ob upoštevanju Ustave RS, zakona in Poslovníka DZ in ni vezan na oblikovanje ministrstev v Vladi. Posamezno delovno telo praviloma pokriva področje enega ali več ministrstev.

S sklepom Državni zbor izvoli predsednika in podpredsednike Državnega zbora, predsednike in podpredsednike delovnih teles Državnega zbora in imenuje generalnega sekretarja Državnega zbora.

²⁹ Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora tekočega mandata, Uradni list RS, št. 107/08, 74/09 in 75/10.

Z Odlokom o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora³⁰, ki ga sprejme Državni zbor, so urejene službe, ki opravljajo strokovne, administrativne in tehnične naloge, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo Državnega zbora, njegovih delovnih teles, poslanskih skupin in poslancev.

Po postopku, ki je predpisan v zgoraj navedenem odloku, je generalni sekretar po predhodnem mnenju sindikata javnih uslužbencev Državnega zbora in po naknadnem soglasju Mandatno – volilne komisije Državnega zbora sprejel Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah državnega zbora (št. 040-03/89-1/56 z dne 1. 7. 2004, nov št. 102-02/11-4/3 z dne 9. 6. 2011).

Številne akte, ki se nanašajo na delo Državnega zbora v zvezi z zagotavljanjem pogojev za delo poslancev in služb Državnega zbora ter drugih subjektov, sprejema Mandatno – volilna komisija Državnega zbora pa tudi Kolegij predsednika Državnega zbora in generalni sekretar Državnega zbora, kot npr.:

- Postopek za ugotavljanje odgovornosti poslanca zaradi neopravičene odsotnosti s seje Državnega zbora oziroma delovnega telesa (št. 111-02/90-1/5 z dne 19. 9. 2002);
- Sklep o uporabi službenih mobilnih telefonov in službenih prenosnih računalnikov v Državnem zboru Republike Slovenije (št. 043-03/91-1/31 z dne 23. 5. 2007);
- Sklep o zagotovitvi ustreznega števila parkirnih prostorov za službene potrebe Državnega zbora in ureditvi njihove porabe (št. 040-03/89-1 z dne 10. 2. 2005);
- Sklep o izobraževanju poslancev (št. 104-03/01-1/5 z dne 14. 11. 2003);
- Sklep o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora v zvezi z delom v volilni enoti (št. 111-02/90-1/16 z dne 14. 11. 2003 in spremembe z dne 22. 2. 2006);
- Sklep o kriterijih za dopuste za poslance (št. 102-02/90-2/42 z dne 5. 5. 1993);
- Kriteriji za določitev dolžine letnega dopusta za uslužbence v primerih, ki jih zakon ne konkretizira (št. 130-03/01-04 z dne 16. 2. 2004);

³⁰ Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službi Državnega zbora, Uradni list RS, št. 50/04 in 32/08.

- Stanovanjski pravilnik za poslance (št. 805-02/92-2/5 z dne 7. 2. 1997);
- Stanovanjski pravilnik za uslužbence (št. 805-02/92-2/27 z dne 27. 11. 2007);
- Sklep o določitvi plačnih razredov za poslance Državnega zbora Republike Slovenije in o njihovi uvrstitvi v plačne razrede (št. 111-02/90-1/25 z dne 14.11.2007 in spremembe z dne 11. 11. 2008);
- Sklep o prevedbi nominalnih zneskov osnovnih plač navedenih funkcij izvršilne (A1) in zakonodajne (A2) veje oblasti ter navedenih funkcij v drugih državnih organih (A4) v plačne razrede (št. 430-03/02-17/87 z dne 13. 12. 2007);
- Sklep o organizaciji poslanskih pisarn (št. 040-01/89-1 z dne 3.6.1997);
- Sklep o določitvi oblike in vsebine poslanske izkaznice (št. 043-05/05-1/1 z dne 17. 4. 2008);
- Sklep o drugih osebnih prejemkih in povračilih poslancev Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/93, 34/93, 35/94, 28/95 in 6/97) in spremembe in dopolnitve št. 111-02/90-1/29 z dne 23. 5. 2007);
- Pravilnik o mednarodni dejavnosti Državnega zbora (št. 020-02/97- 40/14 z dne 16.11.2007 in št. 007-07/09-97/1 z dne 16. 2. 2009), ki ga sprejme Kolegij predsednika Državnega zbora;
- Protokolarna pravila (št. 041-01/09-4/4 z dne 7. 1. 2010), ki jih sprejme Kolegij predsednika Državnega zbora;
- Pravila o hišnem redu v Državnem zboru (št. 040-03/89-1/63 z dne 22.12.2005, s spremembami z dne 26. 7. 2007 in 31. 1. 2008), ki jih izda generalni sekretar Državnega zbora;
- Pogoji za delo predstavnikov medijev v Državnem zboru (št. 040-03/09-24/1 z dne 5. 5. 2009), ki jih izda generalni sekretar Državnega zbora;
- Odredba o delovnem času v službah Državnega zbora (št. 040-03/89-1/55 z dne 2. 6. 2004 in spremembe št. 040-07/10-3/1 z dne 26. 2. 2010), ki jo izda generalni sekretar Državnega zbora.

3.3 Upravna avtonomija

Upravna avtonomija daje parlamentu pravico, da samostojno odloča o parlamentarni službi, ki je nujno potrebna za nemoteno izvajanje parlamentarnih pristojnosti. M. Couderc ugotavlja, da večina parlamentov uživa upravno avtonomijo, ki se odraža v notranji organizaciji oddelkov po lastnih potrebah in v izvajanju nadzora nad parlamentarnimi uslužbenci (Couderc 1998, 18).

Strokovna, administrativna in tehnična podpora je izjemnega pomena pri izvajanju vseh funkcij parlamenta. Poslancem, še posebej tistim iz opozicije, je potrebna pomoč, da bi lahko resnično argumentirano in v skladu s poslovnikom soodločali v zakonodajnem in drugih postopkih ter izvajali parlamentarni nadzor. Pomembno vlogo pri preprečevanju arbitrarnega političnega odločanja v zakonodajnih procesih imajo parlamentarne službe, ki preverjajo skladnost predlogov zakonov s splošnim pravnim sistemom države. Njihova mnenja in stališča so sicer neobvezujoča, vendar lahko z njimi bistveno pripomorejo h kakovosti odločitev (Pizzorusso 1988, 49 v Zajc 2000, 197). Ne zadostna strokovna podpora se lahko odraža tudi v razpravah na sejah delovnih teles in plenumu, ko zaradi pomanjkanja strokovnih argumentov in predlogov poslanci zaidejo v »politikantske« razprave, ki se ne nanašajo oziroma nimajo neposredne zveze z vsebino predloga, ki je na dnevnem redu.

V zvezi s parlamentarnimi službami P. Laundry poudarja, da nobeno preučevanje parlamentarnega delovanja ne bi smelo zanemariti pogojev za delo poslancev. Da bi delovali učinkovito, potrebujejo pomoč uslužbencev parlamentarnih služb in vire informacij, pri čemer pa so med parlamenti glede dostopnosti do te pomoči znatne razlike. Na nobenem področju ni prepad med bogatimi in revnimi parlamenti bolj očiten kot ravno pri možnostih dostopa do informacijskih in raziskovalnih uslug za poslance. V manjših parlamenti so poslanci prisiljeni opravljati svoje delo ob omejeni pomoči služb in maloštevilnih tehničnih sredstvih. Pri izpostavljanju nujnosti obstoja strokovne in tehnične pomoči za učinkovito delo poslancev P. Laundry tudi opozarja na odgovornost poslancev pri uporabi te pomoči. V podkrepitev temu opozorilu navede slikovito izjavo nekega udeleženca simpozija leta 1973 v Ženevi, ki se glasi: »Strokovnjaki so enkrat

tako enkrat drugače napovedali, da se Titanik ne more potopiti, da Picasso ne zna slikati in da zlato ne more zrasti nad 40 dolarjev za unčo, zato jih ni mogoče imeti za nezmotljive. Poslanec je tisti, ki posluša, pogosto tudi nasprotujoča si mnenja strokovnjakov, sprejme pa lastno odločitev v zvezi z obravnavano zadevo.« (Laundy1989, 123 – 127).

Vsi parlamenti imajo organizirano strokovno, administrativno in tehnično podporo, saj brez nje določenih segmentov odločevalskega procesa sploh ni mogoče izvesti (npr. sprejem in odprema gradiva, priprava dvorane, tehnična izvedba glasovanja, priprava neodvisnih strokovnih mnenj). Potrebe so se izoblikovale na podlagi konkretnih zaznavanj, razvoja tehničnih možnosti, sodobnih upravljavskih, organizacijskih in političnih znanosti. Strokovno osebje parlamenta sodeluje pri operacionalizaciji in izvedbi zakonodajnih programov, pomaga oblikovati dnevne rede sej, pripravlja zapisnike in druge dokumente, ki so pomembni za korektno izvedbo zakonodajnih postopkov, pripravlja različne statistične in druge podatke v zvezi z zadevami na dnevnem redu ter oblikuje dokumente, ki se vlagajo v ustrezne baze podatkov (Zajc 2000, 200). Obseg po vsebini nalog in številu izvajalcev je odvisen od mnogih faktorjev, predvsem pa od družbene ureditve, tradicije, modernizacije delovanja, finančnih sredstev in ne nazadnje zavedanja politikov, da jim je za kakovostno in učinkovito odločanje potrebno čim več različnih informacij in argumentov, ki jih, med drugim, lahko pridobijo tudi v parlamentarnih službah. Pri iskanju novih rešitev se je vsekakor primerno zgledovati tudi po tujih, že preizkušenih ureditvah, a vedno ni mogoče najti direktno uporabljivega »recepta«. F. Ridley je opozoril, da odgovorov na določena vprašanja ni mogoče iskati samo v razvitejših državah, zato je pri razmišljanju o reformah in morebitnem spogledovanju z Zahodno Evropo treba upoštevati, da se pri mnogih reformah tudi v Zahodni Evropi postavljajo vprašanja o primernosti njihovih tradicionalnih modelov glede organizacije javnih služb (Ridley 1995,12). Parlamentarni uslužbenci imajo poleg splošnih še specifična parlamentarna znanja (poznavanje zakonodajnega in drugih parlamentarnih postopkov, parlamentarne prakse, poznavanje delovanja drugih parlamentov in dobrih praks, nomotehničnih pravil) in bogate izkušnje.

Ne nazadnje med parlamentarnimi uslužbenci in njihovimi parlamenti obstaja trajno razmerje zaupanja (Zampini 1997, 30).

Za vse parlamentarne administracije je značilno oziroma se pričakuje in zahteva:

- *profesionalizem/strokovnost pri opravljanju dela,*
- *politična nepristranost,*
- *poznavanje parlamentarne tehnologije dela in predpisanih postopkov (še zlasti pomembno je poznavanje zakonodajne procedure),*
- *močna zaveza stalnemu strokovnemu usposabljanju in usposabljanju za delo z novimi tehnologijami,*
- *posvečanje pozornosti odnosom med uslužbenci, modernim metodam motivacije in izboljšanju delovnih pogojev (Krašovec 2003b, 48).*

Politična nepristranskost in nevtralnost, ki se zahteva od vseh javnih uslužbencev, mora biti pri parlamentarnih uslužbencih še bolj izražena, saj je njihova naloga nuditi pomoč poslancem, ki v parlamentu zastopajo različne politične opcije, uveljavljajo različne družbene interese, imajo različne prioritete in so ne nazadnje člani pozicijskih in opozicijskih poslanskih skupin in se njihov odnos do Vlade razlikuje. F. Bučar se v zvezi s strankarsko nevtralno javno upravo sprašuje ali je na tem področju potrebna depolitizacija uprave in kakšna naj bi bila? »Organ, ki izda odločbo, je lahko (hipotetično) povezan v splet interesov in z njimi sodeluje. Toda ta hipotetična povezanost nima ničesar opraviti z njegovimi političnimi prepričanji, ampak samo z njegovim etičnim prepričanjem in držo. Slednje velja kot imperativ za uslužbenca kjerkoli.« (Bučar 2003, 29).

3.3.1 Parlamentarni uslužbenci

Parlamentarni uslužbenci so v večini držav več ali manj vključeni v sistem javnih uslužbencev, pa tudi v tistih, kjer niso del sistema, se njihov status bistveno ne razlikuje od ostalih uslužbencev.

Veljavna zakonodaja, ki ureja razmerja javnih uslužbencev, se po različnih evropskih državah precej razlikuje, čeprav lahko ugotovimo določene skupne točke. Vse ureditve širijo veljavo posebnega pravnega režima uslužbenskih razmerij zunaj organov državne uprave v ožjem pomenu besede tudi na druge institucije, razen Poljske, v kateri zakon velja le za državne uradnike, zaposlene v organih državne uprave, ter tudi za državne uradnike, zaposlene v drugih organih, če je tako določeno z drugimi pravnimi predpisi (Haček in Bačlija 2007, 164).

E. Pusić opredeli sistem javnih uslužbencev kot celovit sklop logično povezanih kategorij, v katere se delovna mesta oziroma javni uslužbenci razvrščajo po v naprej določenih kriterijih, ki so osnova za njihovo nagrajevanje in napredovanje znotraj službe. Glede na to sistem javnih uslužbencev obsega sistem razvrščanja, plačni sistem in sistem napredovanja. Namen sistema javnih uslužbencev je zagotovitev maksimalne smotrnosti s stališča celokupnosti upravnih organizacij in maksimalne pravičnosti do posameznega uslužbenca (Pusić 1989, 197).

Krog javnih uslužbencev v nekaterih evropskih državah je prikazan v tabeli 3.1.

TABELA 3.1: Krog javnih uslužbencev v nekaterih evropskih državah

Države	KROG JAVNIH USLUŽBENCEV
Avstrija	Javni uslužbenci so vsi tisti zaposleni, ki opravljajo upravne naloge, poleg njih pa še sodniki, tožilci, policisti, poklicni vojaki, učitelji in visokošolski profesorji, zaposleni na železnici in pošti, v večjih mestih pa še zaposleni v javnem prevozu in komunalnih storitvah.
Italija	Javni uslužbenci so sodniki, univerzitetni profesorji, učitelji v javnih šolah, uradniki na občinah, v okrajih, na deželni in državni ravni ter vsi, ki so zaposleni v državnih organih in podjetjih v lasti države.
Nemčija	Javni uslužbenci so vsi, ki so zaposleni v zvezni upravi, zaposleni v železniškem prometu, na pošti, carini ter zveznih obrambnih silah, v upravi posameznih zveznih dežel, v šolah, na občinah, univerzah ter različnih zbornicah, zaposleni v bankah, hranilnicah ter sodstvu.

Francija	Javni uslužbenci so učitelji na vseh stopnjah izobraževanja, uradniki v lokalnih skupnostih, zaposleni v državnem zdravstvenem sistemu, na pošti in telefonski službi, oboroženih silah in vsi zaposleni v javnih državnih ustanovah in javnih zavodih.
Španija	Javni uslužbenci so zaposleni na centralni in lokalni ravni v ministrstvih in avtonomnih agencijah, v oboroženih in policijskih silah, državnih šolah, zdravstvenem sistemu, pošti, sodstvu in na univerzah.
Velika Britanija	Javni uslužbenci so vsi zaposleni v vladnih uradih, na lokalni ravni, v upravah državnih podjetij, v inšpekcijah na različnih ravneh, diplomatskih službah, zaposleni na izobraževalnem in znanstvenem področju.
SLOVENIJA	Javni uslužbenci so vsi zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, v javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih, ter v policiji in oboroženih silah. Javni uslužbenci so tudi vsi zaposleni v drugih osebah javnega prava, če so neposredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Vir: Public Management Development, Survey 1993, OECD, PUMA, (v Stanič – Igljčar 2007, 17).

3.3.1.1 Uslužbenska razmerja

Za uslužbenska razmerja zaposlenih v parlamentarnih službah praviloma veljajo zakoni s tega področja, ki jih nekateri parlamenti zaradi specifičnih potreb parlamentarnega delovanja in zagotavljanja upravne avtonomije nadgradijo s svojimi akti. Ti se nanašajo predvsem na delovne naloge in delovna mesta, pogoje za zaposlitev, posebna znanja, na izbiro kandidatov. Tudi v državah, v katerih parlamenti avtonomno določajo pravila, ki se nanašajo na parlamentarne uslužbence (npr. Finska, Francija, Italija, Romunija), nekatere z akti, ki imajo značaj zakona (Finska), so te ureditve podobne tistim, ki veljajo za javne uslužbence (npr. Belgija, Velika Britanija). Ponekod obstaja obveznost, da morajo biti ta pravila v skladu s splošnimi pravili, ki veljajo za javne uslužbence (npr. Francija, Nizozemska) (Declamp 2008, 72).

Primer države, kjer avtonomija organov (še) ni zagotovljena, je Črna Gora. V Črni Gori ureja uslužbenska razmerja Zakon o državnih uslužbencih in nameščencih³¹. Državni uslužbenec oziroma nameščenec je oseba, ki je sklenila delovno razmerje v državnem organu. Državni organ po tem zakonu je: organ državne uprave, drug državni organ in službe Predsednika Črne Gore, Skupščine Črne Gore, Vlade Črne Gore (v nadaljnjem besedilu: Vlada ČG) in Ustavnega sodišča Črne Gore. V zakonu je avtonomija organov spoštovana le delno. Vlada ČG npr. določa postopek, način in kriterije za preverjanje sposobnosti kandidatov, prijavljenih na javni razpis, za zasedbo delovnega mesta na predlog ministra, pristojnega za upravo; državni uslužbenec ali nameščenec se ocenjuje v teku poskusnega dela na način in po postopku, ki ga določi Vlada ČG na predlog ministra, pristojnega za upravo; program in način opravljanja strokovnega izpita za delo v državnih organih določi Vlada ČG na predlog ministrov, pristojnih za pravosodje in upravo; program in način opravljanja drugega strokovnega izpita, ki je predpisan z zakonom ali drugim predpisom kot pogoj za delo v državnem organu, predpiše minister, pristojen za upravo, na predlog državnega organa, za katerega izvajanje nalog je izpit predpisan; postopek ocenjevanja dela državnega uslužbenca ali nameščenca predpiše Vlada ČG na predlog ministra za upravo; vrste priznanja državnemu uslužbencu ali nameščencu za izjemne uspehe pri delu v državnem organu in postopek za dodelitev predpiše Vlada ČG; predsednika in člane Komisije za pritožbe na odločbe o pravicah in dolžnostih državnih uslužbencev in nameščencev iz delovnega razmerja imenuje in razrešuje Vlada ČG na predlog ministra za upravo. Pomembno vlogo ima tudi upravni organ, pristojen za kadre, ki med drugim daje mnenje o organizaciji in sistemizaciji služb državnega organa, izvaja javne razpise za državne organe, preverja kandidate ali izpolnjujejo razpisne pogoje, določa programe za strokovno usposabljanje in program za pripravnike.

³¹ Zakon o državnih službenicima i namještenicima, Službeni list CG, št. 50/08, 86/09 in 49/10.

3.3.1.2 Uslužbenska razmerja v Sloveniji

V Sloveniji ureja uslužbenska razmerja Zakon o javnih uslužbencih³², ki je *lex specialis* glede na Zakon o delovnih razmerjih³³. Za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor Zakon o javnih uslužbencih ali drug poseben predpis ne določa drugače.

Zakon o javnih uslužbencih v prvem delu ureja skupna načela sistema javnih uslužbencev in druga vprašanja vseh javnih uslužbencev za celotni javni sektor. Javni sektor po tem zakonu sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, po tem zakonu niso del javnega sektorja. Zakon določa, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Drugi del zakona ureja sistem javnih uslužbencev ter posebnosti delovnih razmerij zgolj za državne organe in uprave lokalnih skupnosti, ki pretežno izvršujejo javne naloge. Zakonska ureditev javnih uslužbencev dopušča možnost drugačne zakonske ureditve posameznih vprašanj za določene kategorije uslužbencev, če je to potrebno zaradi specifične narave njihovih nalog oziroma izvrševanja posebnih dolžnosti in pooblastil, in sicer za sodno osebje in osebje državnih tožilcev, državnega pravobranilstva, za diplomate, poklicne pripadnike Slovenske vojske, javne uslužbence na področju obrambe ter zaščite in reševanja, policiste, inšpektorje, delavce v davčni in v carinski službi, službi za izvrševanje kazenskih sankcij, pooblašcene uradne osebe v obveščevalnih in varnostnih službah ter druge uradne osebe s posebnimi pooblastili. Zakon pooblašča Vlado, da lahko z uredbo podrobneje uredi vprašanja, urejena v zakonu za organe državne uprave in pravosodne organe. Drugi državni organi in lokalne

³² Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/07 –uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A in 69/08 – Zzavar – E.

³³ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 103/07 in 45/08 - ZArbit.

skupnosti lahko vprašanja, urejena z zakonom, podrobneje uredijo v svojih splošnih aktih. S tako določbo je zagotovljeno avtonomno urejanje uslužbenskih razmerij parlamentarnih uslužbencev znotraj zakonskega okvira. Vlada nima pristojnosti za podrobnejše urejanje uslužbenskih razmerij za Državni zbor. V Državnem zboru urejajo specifična vprašanja tako, da se na podlagi zakona sprejme splošni akt. Kot primer navajamo Pravilnik o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v službah Državnega zbora, ki ga je izdal generalni sekretar Državnega zbora na podlagi pooblastila v 60. členu Zakona o javnih uslužbencih, ki določa, da se v drugih organih javni natečaj izvaja v skladu z zakonom ali splošnim aktom državnega organa, medtem ko za organe državne uprave izda Vlada uredbo. V primerih, ko sicer ni potrebe po specifičnem urejanju, pa v Državnem zboru izražajo svojo avtonomijo tako, da sprejmejo svoj akt, s katerim se določi (smiselna) uporaba akta, ki velja za organe državne uprave. Kot primer navajamo Pravilnik o trajanju pripravništva, načinu, poteku in programu usposabljanja pripravnikov v službah Državnega zbora.³⁴ V 1. členu je določeno: »V službah Državnega zbora se za določanje trajanja pripravništva in urejanja načina, poteka in programa usposabljanja pripravnikov uporabljajo določbe Pravilnika o trajanju pripravništva, načinu, poteku in programu usposabljanja pripravnikov v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti«. Za organe državne uprave je pravilnik na podlagi istega zakonskega pooblastila izdal minister za javno upravo.

3.3.1.3 Uslužbenska razmerja v Državnem zboru

Pojem parlamentarni uslužbenec v slovenskih predpisih ni posebej opredeljen. Uslužbenci Državnega zbora so javni uslužbenci enako kot v organih državne uprave. Državnemu zboru sicer ni omogočeno, da uslužbenska razmerja parlamentarnih uslužbencev ureja povsem samostojno, ker so z zakonom urejena za vse organe enako, je pa zagotovljeno, da jih podrobneje s svojimi akti ne razdeljuje Vlada, ki ne bi mogla ali želela upoštevati specifične potrebe Državnega zbora, ampak Državni zbor samostojno s svojimi akti. Enotna ureditev uslužbenskih razmerij je primerna zaradi enakega statusa

³⁴ Pravilnik o trajanju pripravništva, načinu, poteku in programu usposabljanja pripravnikov v službah Državnega zbora, Uradni list RS, št. 28/09.

javnih uslužbencev in njihove primerljivosti v vseh državnih organih ter ne nazadnje zaradi omogočanja bolj fleksibilnega prehajanja uslužbencev med organi.

Določba zakona, po kateri lahko drugi državni organi in lokalne skupnosti vprašanja, urejena z zakonom, podrobneje uredijo v svojih splošnih aktih, je bila oblikovana in vključena v predlog zakona na intervencijo Državnega zbora oziroma njegovih služb, ki so predlagatelja opozorile na zagotavljanje upravne avtonomije parlamenta:

1. Menimo, da se predlagatelj zakona ni dovolj poglobil v posebnosti ureditve državnih organov, ki niso upravni organi (državni zbor, državni svet, ustavno sodišče, predsednik republike, varuh človekovih pravic, računsko sodišče). V teh organih so namreč s predpisi že določeni postopki in načini izvolitve oziroma imenovanja generalnih sekretarjev (ali sekretarjev), ki poleg drugih nalog opravljajo tudi nalogo najvišjega uradnika v službah teh organov. Prav tako je različno opredeljena njihova odgovornost – v Državnem zboru je na primer generalni sekretar odgovoren Državnemu zboru in ne funkcionarju, ki predstavlja organ (predsedniku). Nadalje so posamezne funkcije upravljanja s človeškimi viri v pristojnosti organa oziroma delovnih teles, saj ne bi bilo racionalno, če bi se s temi zadevami ukvarjal Državni zbor.

Zagotoviti je potrebno avtonomijo Državnega zbora. Državni zbor je do sedaj v precejšnji meri, ki je primerljiva z drugimi sodobnimi parlamenti, užival upravno avtonomijo, s predlogom tega zakona pa se zmanjšuje oziroma je ni več.

Iz teh razlogov so rešitve, ki so za te organe zapisane zlasti v III., IV., VI. in IX. poglavju, neustrezne in jih je treba spremeniti. Menimo, da sta dve možnosti:

- a) z uporabo podobne splošne-napotilne določbe, kot je sedaj vsebovana v 74. členu zakona o delavcih v državnih organih (»način uporabe tega zakona za strokovne službe Državnega zbora, državnega sveta se določi z aktom organa«) ali*
- b) da se v vsakem členu, kjer se pojavlja ta nedoslednost preoblikuje – posploši-besedilo ustreznega odstavka (npr. drugi odstavek 23. člena, tretji odstavek 24. člena itd.) na primer na tak način »v drugih državnih organih se uporabljajo določbe (prejšnjega odstavka), če ni z zakonom, poslovníkom ali drugim splošnim aktom državnega organa določeno drugače.*

2. Glede na to, da Vlada s podzakonskimi predpisi ureja razmerja v izvršilni veji oblasti, se postavlja vprašanje, če bodo ti predpisi veljali tudi za zgoraj naštetе državne organe. Do sedaj smo rešitve, ki jih je predpisovala Vlada na tem področju smiselno uredili z akti KVIAZ-a ali generalnega sekretarja. Če govorimo o avtonomiji Državnega zbora, menimo, da bi na podoben način ravnali tudi v bodoče. V tem smislu bi bila potrebna še ena splošna določba, kot smo jo omenili že zgoraj – npr. »zadeve, ki jih na podlagi tega zakona za organe državne uprave ureja s svojimi predpisi vlada, smiselno uredijo drugi državni organi s svojimi akti.«³⁵

Vprašanje avtonomije državnih organov in s tem Državnega zbora je bilo izpostavljeno tudi v vabilu na javno predstavitev mnenj o predlogu Zakona o javnih uslužbencih³⁶, ki jo je 12. junija 2001 organiziral Odbor Državnega zbora za notranjo politiko kot matično delavno telo (št. 020-05/98-20/6 z dne 31. 5. 2001), in sicer:

- možnost vgraditve systemskega izhodišča za drugačno, prilagojeno urejanje in izvajanje vprašanj, ki jih določa ta zakon za druge državne organe, kar bi hkrati ohranilo njihov samostojni in od vlade oziroma uprave neodvisen položaj.

S to intervencijo služb Državnega zbora in odločitvijo Državnega zbora kot zakonodajalca je bila sprejeta rešitev, ki tudi primerjalno gledano zagotavlja upravno avtonomijo Državnemu zboru.

3.3.2 Plačni sistem

3.3.2.1 Plačni sistem v evropskih državah

Za evropske države je značilen sistem enotnega urejanja plač javnih uslužbencev, čeprav skupen evropski model (sistem) plač ne obstaja, kar je posledica različnih tradicionalnih ureditev, organizacije organov oblasti (npr. močan položaj vlade v Franciji)

³⁵ Dopis generalnega sekretarja Državnega zbora ministru za notranje zadeve, kot takrat pristojnemu resornemu ministru za sistem javnih uslužbencev, z dne 18. 4. 2001.

³⁶ Predlog zakona o javnih uslužbencih, EPA 185-III, Poročevalec Državnega zbora, št. 31/01.

ter razmerja med posameznimi decentraliziranimi teritorialnimi enotami (npr. deželna ureditev v Nemčiji in Avstriji).

V Nemčiji ureja plače in druge prejemke za zvezne uradnike, uradnike dežel, občin, zvez občin kot tudi ostalih organizacij, zavodov in skladov javnega prava, sodnikov in poklicnih vojakov Zvezni zakon o plačah. Dežele lahko sprejemajo predpise, ki urejajo področje plač, samo če je to z zveznim zakonom izrecno predpisano, urejanje s podzakonskimi predpisi ali kolektivnimi pogodbami pa je izključeno. V Franciji plače zaposlenih v javnem sektorju ureja sistemski zakon o uradnikih ter vrsta podzakonskih predpisov. Pojem uradnika zajema večino zaposlenih v javnem sektorju (državni upravi, upravi lokalnih skupnosti in ostalih osebah javnega prava). Uslužbenci parlamenta nimajo statusa uradnika, vendar za njihove plače veljajo enaka pravila. V Avstriji je plačno pravo zveznih uslužbencev urejeno z zveznim zakonom o plačah, plačno pravo deželnih in občinskih uslužbencev pa urejajo zvezne dežele (Povzeto iz Predloga Zakona o sistemu plač v javnem sektorju³⁷).

V Črni Gori je urejal plačni sistem v javnem sektorju Zakon o plačah državnih uslužbencev in nameščencev iz leta 2004 in spremembami iz leta 2007³⁸. Državni uslužbenec oziroma nameščenec je oseba, ki je v delovnem razmerju v državnem organu. V osnovnem zakonu so bila Vladi ČG dana pooblastila, da ureja določena vprašanja za organe državne uprave in tudi druge državne organe. Vlada ČG je npr. v skladu z 12. členom zakona določala pogoje, način izvajanja in višino dodatka na plačo državnega uslužbenca in nameščenca za delo v težkih pogojih, za nočno delo, za delo na dan državnih in verskih praznikov, za delo, daljše od polnega delovnega časa in v drugih primerih, določenih s predpisi. Če, glede na namen te naloge, izpustimo oceno o urejanju zakonske materije s podzakonskim aktom in se osredotočimo le na pristojnost Vlade ČG za določanje pogojev, načina izvrševanja in višine dodatka, lahko ugotovimo, da je zakonodajalec spregledal avtonomijo parlamenta in tudi drugih organov. S spremembami iz leta 2007 je bila ta določba v celoti spremenjena, tako da je zakon

³⁷ Predlog Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, EPA 414-III, Poročevalec Državnega zbora, št. 9/02.

³⁸ Zakon o platama državnih službenika i namještenika, Službeni list RCG, št. 27/04 in 17/07.

določil višino dodatka za nočno delo, delo na dan praznika in delo preko polnega delovnega časa, za dodatek na drugih podlagah, določenih s predpisi, pa je določil, da Vlada ČG določi pogoje, način izvajanja in višino za organe državne uprave, medtem ko drugi državni organi pa s svojim aktom ali smiselno uporabljajo akt Vlade ČG.

Še bolj je zakonodajalec posegel v avtonomijo državnih organov s 14. členom zakona, kjer je bilo ministru, pristojnemu za proračun, dano pooblastilo za izdajo konkretnih odločb o fiksnem in variabilnem delu plače državnega uslužbenca ali nameščenca na podlagi odločitve predstojnika organa. Tudi ta določba je bila spremenjena. V letu 2009 pa je bil sprejet nov zakon³⁹, ki je v zgoraj opisanih primerih ponovno izničil avtonomijo drugih državnih organov in določil pristojnosti Vlade ČG in ministra, pristojnega za proračun za vse državne organe tako, da npr. Vlada ČG s svojim aktom predpisuje kriterije in način določanja variabilnega dela plače državnih uslužbencev in nameščencev, minister, pristojen za proračun, pa izdaja odločbe o variabilnem delu plače na podlagi odločitve predstojnika organa o izpolnjevanju pogojev za variabilni del plače.

3.3.2.2 Plačni sistem v Sloveniji

V Sloveniji je plačni sistem urejen z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju⁴⁰, ki velja za državne organe in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode in javne gospodarske zavode ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna samoupravne lokalne skupnosti. Prednosti sistema enotnega urejanja plač javnih uslužbencev so v tem, da omogoča transparentnost porabe proračunskih sredstev, primerljivost vrednotenja določenih nalog oziroma profilov javnih uslužbencev ter prehajanje z enega delovnega mesta na drugo znotraj organa ali med organi, pomanjkljivost pa se kaže v nezmožnosti upoštevanja specifik na posameznem delovnem mestu ali v posameznem organu.

³⁹ Zakon o platama državnih službenika i namještenika, Službeni list CG, št. 86/09.

⁴⁰ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10 in 35/11).

3.3.2.3 Plače javnih uslužbencev v Državnem zboru

Plače javnih uslužbencev v Državnem zboru se obračunavajo in izplačujejo v skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju glede na to, da za celoten slovenski javni sektor velja enoten plačni sistem. Na zakonski ravni so določeni skupni temelji sistema plač, urejena pravila za določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače. Za urejanje določenih vprašanj na podzakonski ravni pa zakon upošteva avtonomijo državnih organov in s tem tudi Državnega zbora. Tako npr. v 17. členu določa, da se postopek in način preverjanja pogojev za napredovanje po tem zakonu za javne uslužbence v organih državne uprave določi z uredbo Vlade, za javne uslužbence v drugih državnih organih pa s splošnim aktom, ki ga izda predstojnik državnega organa. Na tej podlagi je generalni sekretar Državnega zbora izdal Pravilnik o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede v službah Državnega zbora. Na podlagi 22. e člena zakona je generalni sekretar Državnega zbora izdal Pravilnik o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela, na podlagi 13. člena zakona pa Pravilnik o uvrščanju delovnih mest in nazivov v plačne razrede v službah Državnega zbora. Navedenih je le nekaj primerov, ki kažejo na avtonomijo Državnega zbora pri urejanju specifičnih vprašanj v sicer enotnem plačnem sistemu.

3.3.3 Službe (administracija) Državnega zbora

Ob konstituiranju prvega sklica Državnega zbora (december 1992) je Državni zbor razpolagal s službami, ki so nudile strokovno, administrativno in tehnično pomoč še v prejšnji Skupščini. Ob zamenjavi sistema se je število uslužbencev zaradi različnih razlogov zelo zmanjšalo, večina strokovnih uslužbencev se je odločila za delo v Državnem svetu. Državni zbor je začel s skromnim številom uslužbencev, ki so v večini opravljali tehnična in administrativna dela, in ki nikakor ni zadostovalo za podporo novemu zakonodajnemu organu v sistemu delitve oblasti.

Kmalu se je ugotovilo, da novi položaj Državnega zbora kot samostojne veje oblasti zahteva tudi prilagoditev služb. Na začetku so bile izvedene tiste aktivnosti, ki so

zagotovile izvajanje najbolj nujnih nalog, racionalno delovanje obstoječega kadra in uporabo danih materialnih pogojev, ki se je pozneje nadgrajevalo v skladu z novimi spoznanji in danimi možnostmi. Iz spodaj navedenih aktivnosti je razvidno tudi, kako so se uveljavljale posamezne oblike avtonomije parlamenta:

- ekipiranje in organiziranje službe za delo Državnega zbora, delovnih teles in poslanskih skupin, predvsem za izvajanje zakonodajne in nadzorne funkcije,
- vzpostavljanje odnosa med poslanci in uslužbenci,
- sodelovanje pri pripravi Poslovnika DZ in drugih poslovnikov ter drugih aktov (regulativna avtonomija),
- racionalizacija dela s postavljanjem pravil in ukinjanjem vseh nalog, ki niso bile nujno potrebne (npr. opravljanje nalog po odrejenih pravilih brez posebnega pisnega odrejanja, prenehanje izdelovanja stenografskih zapisov v zameno za ažurno pisanje magnetogramov, prenehanje navajanja amandmajev v sklic seje Državnega zbora, prenos konkretnega izplačevanja sredstev političnim strankam v skladu s predpisi o političnih strankah na podlagi odločitve Državnega zbora na Vlado kot organ, ki izvaja zakone),
- navezovanje in izkoriščanje direktnih kontaktov s službami, uslužbenci drugih parlamentov,
- preučevanje tuje in postavljanje lastne prakse,
- priprava proračuna Državnega zbora kot samostojne veje oblasti (finančna avtonomija),
- priprava Odloka o organizaciji in delu služb Državnega zbora in drugih aktov, kadrovskega načrta na kratek in pozneje daljši rok (prioritetno: podpora delovnim telesom in poslanskim skupinam, zakonodajno-pravni službi, raziskovalni službi, dokumentacijsko – knjižnični službi, službi za razvoj informacijskega sistema) (upravna avtonomija),
- priprava načrtov za usposabljanje poslancev in uslužbencev (informacijska tehnologija, tuji jeziki, delo parlamentov in institucij Evropske unije, mednarodnih organizacij, selekcionirano sprejemanje tuje ponujene pomoči v zameno za konkretno pomoč v skladu z ugotovljenimi potrebami Državnega zbora na specializiranih seminarjih),

- zagotavljanje materialnih pogojev za delo in določanje standardov (pisarne za poslance, poslanske skupine, delovna telesa, uslužbence, novinarje, sejne dvorane, stanovanja, pisarne za delo poslancev z volivci na terenu, prevozna sredstva),
- sodelovanje z zunanjim strokovnjakom pri pripravi elaborata o varovanju Državnega zbora (avtonomija pri zagotavljanju varnosti).

V prvem mandatnem obdobju se je najprej zagotovila pomoč delovnim telesom in minimalna pomoč poslanskim skupinam. Pozneje se je število povečevalo v skladu s finančnimi možnostmi, ki jih je imel Državni zbor ob nepopolni finančni avtonomiji in neustrezni določitvi svojih potreb kot povsem novega organa na začetku svojega delovanja. Na začetku tretjega mandata so eskalirale zahteve po krepitvi strokovne pomoči poslanskim skupinam, kar je povsem legitimno in primerjalno gledano tudi opravičljivo. Komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve⁴¹ je decembra 2000 sprejela sklep, po katerem je bilo v času tretjega mandata Državnega zbora treba zagotoviti vsakemu poslancu pomoč enega strokovnega delavca. Velik problem, ki se je ob tej zahtevi izpostavil, je bil način izvedbe tega sklepa, po katerem bi se pomoč poslancem zagotovila tudi s prerazporeditvijo iz obstoječih parlamentarnih služb, kar lahko ocenimo kot neprimerno poseganje politike v komaj vzpostavljene službe, ki skrbijo za parlament kot celoto na račun svetovalcev poslanskih skupin oziroma posameznega poslanca. Da zaradi uresničitve sprejetega sklepa ni prišlo do velikega posega v organizacijo služb, so pripomogli tudi nekateri poslanci, ki so pri svojem delu uporabljali in znali ceniti prispevek služb. F. Horvat, ki je bil poslanec Državnega zbora od njegovega konstituiranja leta 1992 in dolgoletni predsednik Odbora Državnega zbora za gospodarstvo, je za časopis Večer 12. januar 2001 podal izredno pomembno stališče:

Mislím, da je bil sklep, ki ga je na osnovi predloga enega od poslancev na svoji seji sprejela komisija za volitve in imenovanja, o tem, da naj bi vsak poslanec imel strokovnega svetovalca, prenačljen in ad hoc oziroma, da si je Kviaz z njim zabil avtogol. Na seji je bil namreč govor o drugi zadevi, o organiziranju strokovnih služb pri

⁴¹ 3. Seja Komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, 21. december 2000

poslanskih skupinah, ki bi ga moral obravnavati kot celovit projekt in v tem okviru ugotoviti, kaj je treba zagotoviti poslancem. Najbolj pa sem bil kritičen do stališč nekaterih poslancev na seji Kviaza, da se lahko strokovne delavce delovnih teles dodeli kot svetovalce poslancem. Po moje je to škodljiva poteza, saj potrebuje parlament kot zakonodajno telo stalno, strokovno močno in politično neodvisno jedro, ki strokovno pomaga delovnim telesom in celotnemu DZ. Zato je toliko bolj pomembna vloga sekretariata za zakonodajo, raziskovalnega centra, ki opravlja poglobljene študije za odločanje na daljši rok, in vloga parlamentarnih delovnih teles. Odločno sem proti zmanjšanju kakovostnih strokovnih jeder pri delovnih telesih. Morda bi lahko ta telesa združili. Bilo bi nesmiselno, da bi vsake štiri leta ob zamenjavi sestave DZ v celoti zamenjali tudi strokovne sodelavce, saj tega tudi drugje po svetu ne poznajo. To bi hkrati pomenilo nadaljnjo politizacijo in strankarsko delitev strokovnih služb, saj bi verjetno vsak poslanec uporabljal strankarska merila pri zaposlovanju strokovnih sodelavcev. Za to tudi še ni materialnih pogojev in ne dovolj denarja.

Po ostri polemiki je vendarle prevladala rešitev, po kateri je Državni zbor obdržal tako imenovane centralne službe in pristopil k postopnemu povečanju pomoči za poslanske skupine oziroma posameznega poslanca. Na podlagi primerjalnega pregleda ureditev parlamentarnih služb ter strokovne pomoči za poslance in poslanske skupine v parlamentih držav Evropske unije, ki ga je pripravil Raziskovalni sektor Državnega zbora in s tem na povsem praktičen način tudi pokazal na koristnost in potrebo po obstoju centralnih služb, je prišlo do odločitve o tako imenovanem kombiniranem modelu, po katerem je organizirana strokovna pomoč v večini evropskih parlamentov. Ta model predvideva organiziranost parlamentarnih služb na dveh nivojih, in sicer relativno obsežno pomoč delovnim telesom (od 1 do 3 strokovne sodelavce na delovno telo, v švedskem Riksdagu v povprečju 6 na delovno telo) ter hkrati tudi razvejan sistem pomoči poslanskim skupinam. Strokovna pomoč poslanskim skupinam se praviloma zagotavlja z določenim obsegom sredstev, ki ga imajo poslanske skupine na voljo za zaposlovanje strokovnih sodelavcev na podlagi pogodbe in za določen čas, a ob upoštevanju določb zakona o izobrazbi, socialni varnosti, dopustih in praviloma tudi o minimalni plači. Ta strokovna pomoč v osnovi predpostavlja tudi ustrezno politično

pripadnost oziroma simpatizerstvo zaposlenih, ki delajo v poslanskih skupinah. V večjem delu evropskih parlamentov se poleg strokovne pomoči poslanskim skupinam postopoma uveljavljajo tudi osebni asistenti poslancev, katerih naloga je pomoč posameznemu poslancu (ponekod ta sredstva zadostujejo le za administrativno pomoč, ki jo poslanec potrebuje v svojem volilnem okolju ali pa za tajnika v parlamentu).

Od uslužbencev, ki delajo v centralni službi parlamenta, se pričakuje, da opravljajo svoje delo politično nepristransko. Učinkovito in kakovostno delovanje lahko zagotovijo le politično nevtralne parlamentarne službe. To velja tako za strokovne delavce, ki imajo dnevni stik s poslanci v delovnih telesih, kot za ostale parlamentarne službe (npr. raziskovalne službe, arhiv, dokumentacija, informacijska podpora).

Avtonomija in samostojnost Državnega zbora kot zakonodajne veje oblasti se kaže tudi v strukturi lastnih služb, seveda ob pogojih racionalnosti in izkoriščenosti resursov, ki so mu pri tem na voljo, tako da službe s svojimi dejavnostmi zagotavljajo polno in neodvisno podporo delovanju Državnega zbora, od strokovnih, prevajalskih, informacijskih, gostinskih, tiskarskih, varnostnih, prevoznih, čistilskih, receptorskih, protokolarnih, knjižničnih, raziskovalnih, dokumentacijskih in drugih storitev. S tem zagotavljajo izvajanje vseh ključnih funkcij neke organizacije: tehnično, finančno – računovodsko, varnostno, administrativno in tudi strokovno svetovalno ter drugo (Lončar 2008, 135).

Pravna podlaga za ustanovitev in organizacijo služb Državnega zbora je podana v Zakonu o poslancih⁴². Zakon določa, da Državni zbor določi organizacijo in delovanje služb Državnega zbora. Poslancu daje pravico zahtevati od služb Državnega zbora vsa potrebna strokovna pojasnila in vse druge storitve, potrebne za opravljanje njegove funkcije, pravico uporabljati vse informacijsko in dokumentarno gradivo ter vse komunikacijske zveze na sedežu. Posebej opredeljuje, da se v okviru služb Državnega zbora zagotavljajo administrativni delavci ter materialni in drugi pogoji za delovanje

⁴² Glej določbe 32., 33., 34. in 35. člen Zakona o poslancih, Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 20/06 – ZNOJF1, 109/08 in 39/11.

poslanskih skupin ter da za vsakega poslanca pripada poslanski skupini določen znesek za strokovne delavce poslancev, katerega višino določi Državni zbor. Potrebni strokovni in administrativni delavci so zagotovljeni tudi v poslanskih pisarnah v volilnih enotah. Poslovnik DZ (25. in 26. člen) določa, da službe Državnega zbora, ki jih vodi generalni sekretar, opravljajo strokovna, administrativna in druga opravila ter tehnične naloge, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo Državnega zbora. Posebej je opredeljena Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, ki daje mnenja o skladnosti predlogov zakonov, drugih aktov in amandmajev z Ustavo in pravnim sistemom ter o zakonodajno-tehničnih (nomotehničnih) vidikih predlogov.

Državni zbor je prvi odlok o organizaciji služb sprejel leta 1993⁴³, s katerim je natančneje določil naloge in organizacijske enote (Sekretariat za pripravo in izvedbo sej zbora, Strokovno-raziskovalna služba, Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, Služba za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, Služba za mednarodne odnose, Dokumentacijska služba, Služba za peticije, Služba za informiranje, Služba za razvoj informacijskega sistema, Služba za splošne zadeve, Služba za vzdrževanje, Kabinet predsednika Državnega zbora). Pomoč poslanskim skupinam zaradi specifičnosti narave dela ni mogla biti (in ni niti danes) organizirana v posebni organizacijski enoti za vse poslanske skupine, ampak pri posamezni poslanski skupini. Državni zbor je v skladu s takrat veljavnim poslovnikom imel tri vodje, funkcionarje, ki so vodili delo služb, organizirali, usklajevali in usmerjali njihovo delo ter bili odgovorni za kvalitetno in pravočasno izvajanje nalog in del z delovnega področja služb, ki so jih vodili. Vse tri je imenoval Državni zbor, kateremu so tudi odgovarjali za svoje delo. Generalni sekretar je vodil delo vseh služb, sekretar Državnega zbora je vodil Sekretariat za pripravo in izvedbo sej, sekretar Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve pa je vodil službo, katere naloge danes opravlja Zakonodajno - pravna služba. Opisana razdrobljena organizacija služb Državnega zbora in seveda »troglavo« vodstvo, kar vse je bilo tudi posledica političnih vplivov in interesov, niso omogočali najbolj učinkovitega dela. Politični interesi so vplivali tudi na to, da je prišlo do začetka delovanja raziskovalne službe šele 1. aprila 1998, ob pomoči Phare programa in naklonjenosti takratnega

⁴³ Odlok o organizaciji in delu služb Državnega zbora, Uradni list RS, št. 12/93.

vodstva Državnega zbora. Dr. Zajc je ob 10–letnici raziskovalne dejavnosti in 45–letnici dokumentacijsko–knjižnične dejavnosti v Državnem zboru, 16. junija 2008 poudaril: »Z ustanovitvijo raziskovalne službe se je pravzaprav končala pomembna faza institucionalizacije Državnega zbora, ki je s tem postal primerljiv s parlamenti z veliko daljšo demokratično tradicijo. Njegovo delo je bilo povezano z opravljanjem vseh funkcij Državnega zbora, še posebej pa je prispeval k njegovi učinkovitosti in avtonomnosti.«.

Organizacija služb je tekom razvoja parlamentarnega sistema v Republiki Sloveniji in na podlagi novih spoznanj, potreb in izkušenj doživela več sprememb. Te spremembe niso pomenile velikih reorganizacijskih posegov, ampak so, na podlagi izoblikovanih ciljev v skladu s ugotovljenimi potrebami ter kadrovskimi in finančnimi možnostmi Državnega zbora ter izkušnjami primerljivih parlamentov, dograjevale obstoječo ureditev. Dograditev je pomenila spremembo organizacije z številnimi horizontalnimi enotami v piramidalni model organiziranja, po katerem ima ena enota največ 4 podenote, kar je pripomoglo k večji učinkovitosti in odgovornosti vodenja, jasnejši opredelitvi in združevanju nalog ter pretoku informacij.

Ne glede na navedene pomanjkljivosti so službe, tako v centralnem delu kot v poslanskih skupinah, v vseh obdobjih vseeno opravile pomembno delo. Pri oceni uspešnosti delovanja služb je treba upoštevati tudi druga dejstva in okoliščine, ki so vplivale na učinkovitost dela Državnega zbora⁴⁴. Službe so prispevale k boljšemu in učinkovitejšemu izvajanju parlamentarnih funkcij, predvsem zakonodajne in nadzorne. S poznavanjem zakonodajnega in drugih postopkov v Državnem zboru, vsebinskim obvladovanjem posameznih področij pa tudi ustreznimi administrativnimi sposobnostmi in iznajdljivostmi so bile v veliko pomoč pri delu delovnih teles, na parlamentarnih sejah in v poslanskih skupinah ter pri izvedbi mednarodnih srečanj poslancev doma in v tujini. Posebej je primerno izpostaviti Zakonodajno–pravno službo, ki je nastala iz skupščinske službe Zakonodajno–pravne komisije. Posebnost te službe je bila v tem, da je njen vodja oziroma namestnik aktivno nastopal tudi na plenarnih sejah, kjer je predstavljal vnaprej pripravljena pisna mnenja ali pa neposredno na seji odgovarjal na vprašanja o

⁴⁴ Glej J. Velišček 1998.

ustavnosti, zakonitosti, pravnem sistemu in poslovniku. Tudi inovativni projekt informatizacije zakonodajnega postopka v Državnem zboru, ki je zaživel leta 1996 kot plod znanja strokovnjakov služb Državnega zbora, poznavalcev računalniške tehnologije in vsebine ter postopkov dela Državnega zbora, in zunanjih strokovnjakov s področja računalništva, je v veliki meri prispeval k učinkovitosti in transparentnosti dela Državnega zbora. Njegova uporabna vrednost je dobila tudi mednarodno priznanje leta 1988 v Ottawi v Kanadi, kjer je bilo, med 263 prijavljenimi projekti iz vsega sveta, sedem izbranih za referenčno predstavitev na Globalnem forumu za državno upravo, med njimi tudi projekt Državnega zbora (Okoren 1998).

V II. mandatu je bila stara, funkcionalno in oblikovno neprimerna parlamentarna dvorana celovito prenovljena. Na spletnem mestu Državnega zbora so predstavljene značilnosti in funkcionalnosti nove dvorane, ki omogočajo poslancem kakovostno in učinkovito delo. Poslanska klop je opremljena z mikrofonom, glasovalno napravo z identifikacijsko kartico, prevajalnim sistemom ter električnim in omrežnim priključkom za vključitev prenosnega računalnika v informacijski sistem Državnega zbora, predsedniško mesto je opremljeno z osrednjo glasovalno napravo ter zaslonom, na stenah so plazemski prikazovalniki, na katerih se prikaže prisotnost in izidi glasovanj, po potrebi pa tudi druge informacije. Balkon je namenjen javnosti za neposredno spremljanje sej Državnega zbora, ki se prenašajo tudi na posebnem programu nacionalne televizije, s čimer se zagotavlja transparentnost dela. Spremljanje in sodelovanje na seji je omogočeno tudi naglušnim. Okrogla oblika, ki naj bi poudarila enakopravnost in povezanost predstavnikov ljudstva, sledi slovenskemu arhetipu lipe in okrogle kamnite mize ter v krog zbranih starešin, kar je izraz suverenosti ljudstva in demokratične oblasti.

V III. mandatnem obdobju so službe Državnega zbora opravile pomembno delo v času priprav Slovenije na vstop v Evropsko unijo. Bistven prispevek je vsekakor pobuda za ureditev položaja Državnega zbora v pogojih članstva v Evropski uniji.

Zaradi načina sprejemanja odločitev v Evropski uniji je parlament države članice dejansko odrinjen od sodelovanja pri sprejemanju za državo izredno pomembnih

odločitev, kakršne se sprejemajo v Evropski uniji. Z vidika temeljne funkcije parlamenta, to je zakonodajne funkcije, to pomeni, da parlament nima več odločilnega vpliva na sprejemanje odločitev, ki so temeljnega pomena za državo (in državljane), kar ima pomembne posledice za temelje sodobne demokratične države, zlasti za načelo demokratičnega nadzora nad delovanjem državne oblasti in za načelo delitve oblasti. (Grad 2003, 1496).

Pri odnosu med organi v nacionalni državi v zvezi z zadevami Evropske unije gre za vprašanje notranje družbenopolitične ureditve, predvsem ureditve odnosa med parlamentom in izvršilno oblastjo. Glede na to, da vlada izvaja tisti del zakonodajne oblasti, o katerem se odloča v institucijah Evropske unije, je zelo pomembno, kakšno vlogo pri oblikovanju nacionalnih stališč ima parlament.

Za povečanje vloge nacionalnih parlamentov v procesih odločanja v evropskih zadevah je treba vzpostaviti ustrezna razmerja med parlamentom in vlado in aktivno sodelovanje parlamenta pri oblikovanju nacionalnih stališč, zagotoviti aktivno vlogo nacionalnih parlamentov v postopkih odločanja o politikah v EU posredno in neposredno, uveljavitev nadzornih mehanizmov nad izvršilno oblastjo v nacionalnih državah pri njenem sodelovanju v odločanju na nacionalni ravni, doseči večjo preglednost oblikovanja odločitev o evropskih zadevah (Krašovec 2003a, 144).

Da bi Državni zbor v procesu približevanja Evropski uniji v čim večji možni meri ohranil svojo funkcijo, je bil v službah dan predlog za smiselno uporabo zakona, ki ureja zunanje zadeve v delu, ki se nanaša na sklepanje mednarodnih pogodb, kar je pomenilo potrjevanje pogajalskih izhodišč Republike Slovenije v zadevah Evropske unije, ki jih je pripravljala Vlada, v pristojnem delovnem telesu Državnega zbora. Službe so tudi sodelovale pri pripravi dopolnitev Ustave RS, s katerimi je bil določen položaj in pristojnosti Državnega zbora v postopkih sprejemanja evropskih pravnih aktov po vstopu Slovenije v Evropsko unijo⁴⁵.

⁴⁵ Četrty odstavek 3. a člena Ustave RS se glasi: *V postopku sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem*

Sledeč pozitivni izkušnji iz procesa približevanja Slovenije Evropski uniji, po kateri je vsa izhodišča za pogajanja, ki jih je Vlada zastopala v institucijah Evropske unije, potrjeval Državni zbor preko parlamentarnega Odbora za zunanjo politiko, je z Zakonom o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije⁴⁶, ki je bil pripravljen v službah Državnega zbora, urejena pristojnost Državnega zbora pri oblikovanju slovenskih stališč. Zakon določa, da Državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah, ki bi po svoji vsebini v skladu z Ustavo RS in zakoni spadale v njegovo pristojnost. Do teh predlogov sprejme stališča Republike Slovenije, ki jih Vlada uveljavlja v poteku pogajanj v institucijah Evropske unije. Službe so pripravile tudi predlog za dopolnitev Poslovnika DZ s podpoglavjem »Postopek obravnave zadev EU«.

S temi ustavnimi, zakonskimi in poslovnimi rešitvami, ob soglasju politike in stroke ter ob velikem prispevku služb, je Državni zbor ohranil, v sicer spremenjenem odločevalskem procesu, svojo zakonodajno vlogo, pa tudi nadzorno funkcijo nad izvršilno oblastjo in ni sledil tistim državam članicam EU, ki so nacionalni parlament kot predstavniško telo tako rekoč izpustile iz odločevalskega procesa. Drugače povedano lahko ugotovimo, da ima Državni zbor - nacionalni parlament priložnost za svoje delovanje v okviru Evropske unije in da je v okviru evropskega sistema in ustavnega reda Republike Slovenije ohranil svojo zakonodajno in nadzorno funkcijo. S takimi rešitvami je v Sloveniji v največji možni meri ohranjena vloga predstavniškega telesa in zmanjšan siceršnji demokratični deficit pri odločanju o zadevah Evropske unije.

Sedaj veljavni odlok⁴⁷ ureja organizacijo služb Državnega zbora, vodenje služb, položaje v službah in pristojnosti za imenovanje na položaj, postopek sprejemanja in spreminjanja pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest služb, vsebino sistemizacije, razvrstitev uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mest javnih

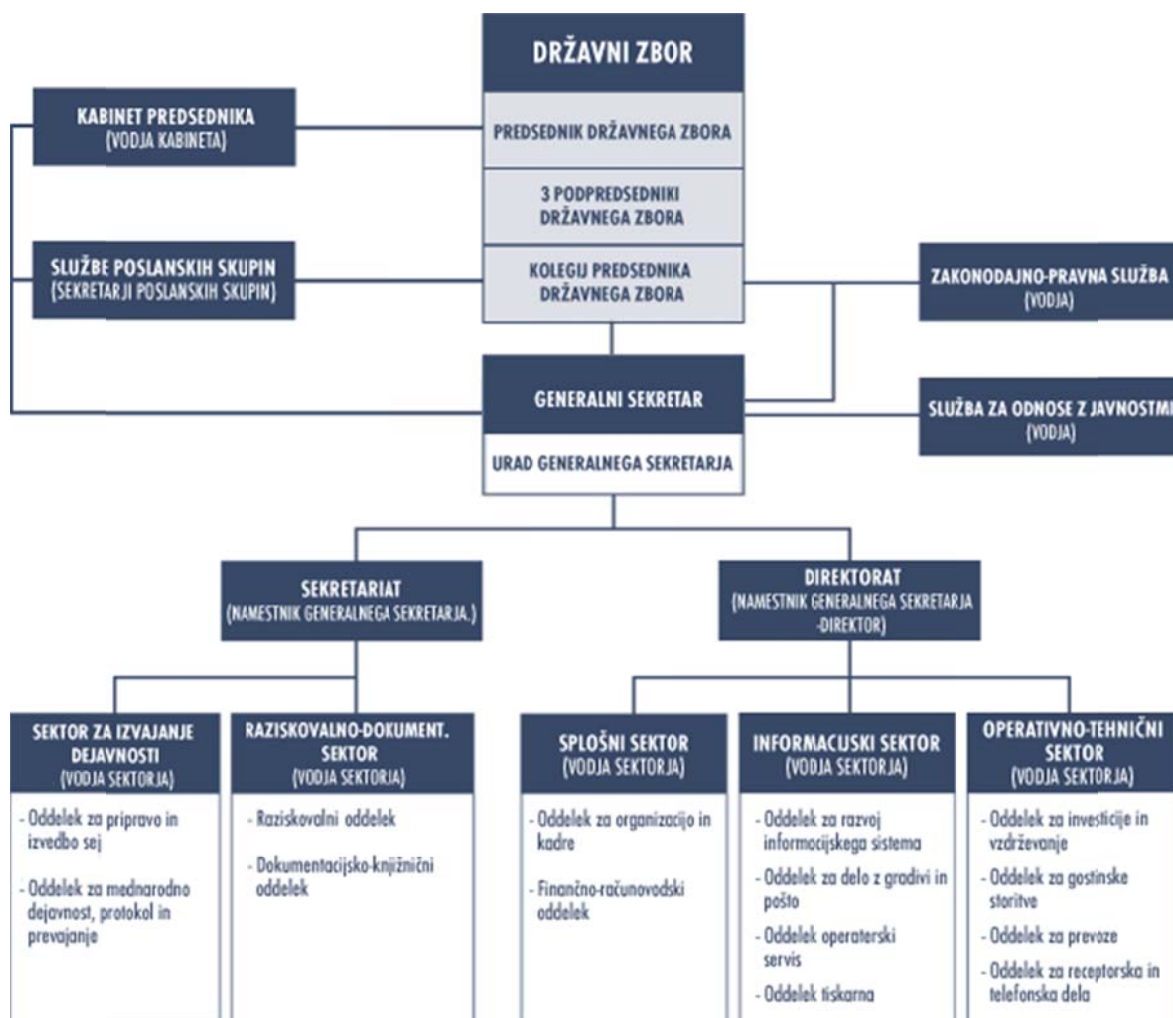
sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejema z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

⁴⁶ Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije, Uradni list RS, št. 34/04, 43/10 in 107/10.

⁴⁷ Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora, Uradni list RS, št. 50/04 in 32/08.

uslužbencev. Organigram, ki je dostopen na spletnem mestu Državnega zbora, je prikazan na sliki 3.2.

Slika 3.2: Organigram služb Državnega zbora



VIR: Spletno mesto Državnega zbora.

V organizacijskih enotah služb Državnega zbora⁴⁸ je bilo na dan 31. december 2010 zaposlenih 367 uslužbencev, od tega v centralni službi 282, v poslanskih skupinah pa 85 (41 na podlagi 11. člena in 44 na podlagi 12. člena Odloka o organizaciji in delu služb Državnega zbora). V tabeli 3.2 so prikazani podatki po stopnjah izobrazbe in številu zaposlenih po organizacijskih enotah v službah Državnega zbora.

⁴⁸ Podatki pridobljeni v Oddelku za organizacijo in kadre služb Državnega zbora.

TABELA 3.2: Zaposleni v organizacijskih enotah služb Državnega zbora po stopnji izobrazbe in številu na dan 31. december 2010

ORGANIZACIJSKA ENOTA	DR	MAG	SPEC	UNI	VS	VIŠJA	SŠ	SP	OŠ	SKUPAJ
KABINET PREDSEDNIKA DRŽAVNEGA ZBORA		2		2	1	1	2			8
ZAKONODAJNO-PRAVNA SLUŽBA	1	3		9		1	1			15
URAD GENERALNEGA SEKRETARJA		1		2		1				4
SLUŽBA ZA ODNOSE Z JAVNOSTMI		3		2	1		1			7
SEKRETARIAT DRŽAVNEGA ZBORA				2			1			3
SEKTOR ZA IZVAJANJE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA				1			2			3
ODBOR ZA ZADEVE EU in PREDSTAVNIK PRI EU	2	1		3		1	1			8
ODBOR ZA ZUNANJO POLITIKO				1			1			2
ODBOR ZA FINANCE IN MONETARNO POLITIKO				2		1				3
ODBOR ZA GOSPODARSTVO				1			1			2
ODBOR ZA PROMET							1			1
ODBOR ZA OKOLJE IN PROSTOR				1			1			2
ODBOR ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO				1		1				2
ODBOR ZA KULTURO, ŠOLSTVO IN ŠPORT				1		1				2
ODBOR ZA NOTRANJO POLOLITIKO, JAVNO UPRAVO IN PRAVOSODJE		1		2		1				4
ODBOR ZA OBRAMBO	1						1			2
ODBOR ZA DELO, DRUŽINO, SOCIALNE ZADEVE IN INVALIDE				2		1				3
ODBOR ZA ZDRAVSTVO		1					1			2
ODBOR ZA VISOKO				1			1			2

ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOŠKI RAZVOJ										
MANDATNO-VOLILNA KOMISIJA			1		1	2				4
KOMISIJA ZA POSLOVNIK		1			1					2
KOMISIJA ZA NADZOR JAVNIH FINANC		1				1				2
KOMISIJA ZA NADZOR NAD DELOM OBVEŠČEVALNIH IN VARNOSTNIH SLUŽB				1		1				2
KOMISIJA ZA PETICIJE TER ČLOVEKOVE PRAVICE IN ENAKE MOŽNOSTI		1	2		2			1		6
KOMISIJA ZA ODNOSE S SLOVENCMI V ZAMEJSTVU IN PO SVETU	1					1				2
USTAVNA KOMISIJA				1						1
PREISKOVALNA(E) KOMISIJA(E)				2		1	2			5
ODBOR ZA LOKOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNI RAZVOJ				1			1			2
ODDELEK ZA MEDNARODNO DEJAVNOST, PROTOKOL IN PREVAJANJE			1	14	1		2			18
RAZISKOVALNO- DOKUMENTARNI SEKTOR		1					1			2
RAZISKOVALNI ODDELEK	1	4		2						7
DOKUMENTACIJSKO- KNJIŽNIČNI ODDELEK		3		8			2			13
DIREKTORAT		1		2	1					4
SPLOŠNI SEKTOR										
ODDELEK ZA ORGANIZACIJO IN KADRE		1		3	1	1	1			7
FINANČNO- RAČUNOVODSKI ODDELEK			1	1	3	1	4			10
INFORMACIJSKI SEKTOR		1				1				2
ODDELEK ZA RAZVOJ INFORMACIJSKEGA SISTEMA		2		4	1	2	8			17
ODDELEK ZA DELO Z					1	2	7	6	3	19

GRADIVI IN POŠTO										
ODDELEK OPERATERSKI SERVIS						1	5	2		8
ODDELEK TISKARNA							3	6		9
OPERATIVNO-TEHNIČNI SEKTOR		1			1					2
ODDELEK ZA INVESTICIJE IN VDRŽEVANJE					1	1	9	3	13	27
ODDELEK ZA GOSTINSKE STORITVE						1	7	10	2	20
ODDELEK ZA PREVOZE							1	3		4
ODDELEK ZA RECEPTORSKA IN TEL. DELA						1	4	4	1	10
POSLANSKE PISARNE V VOLILNIH ENOTAH										
POSLANSKA PISARNA LENDAVA							1			1
POSLANSKA PISARNA MARIBOR							1			1
POSLANSKE SKUPINE										
POSLANSKA SKUPINA SD		3	1	13	1	3	3			24
POSLANSKA SKUPINA SDS			1	13	4	1	4			23
POSLANSKA SKUPINA SLS				4	2		6			12
POSLANSKA SKUPINA LDS	1			3	1	2				7
POSLANSKA SKUPINA ZARES				5		1	1			7
POSLANSKA SKUPINA SNS				2	1	1				4
POSLANSKA SKUPINA DeSUS				2	1	1				4
POSLANSKA SKUPINA Narodne skupnosti				2			1			3
POSLANSKA SKUPINA Nepovezani poslanci				1						1
SKUPAJ	7	32	4	120	22	35	93	34	20	367

VIR: Oddelek za organizacijo in kadre služb Državnega zbora.

Opomba:

DR: doktorat

MAG: magisterij

SPEC: specializacija/ 2. bolonjska stopnja

UNI: univerzitetna izobrazba
 VS: visoka izobrazba
 VIŠJA: višja izobrazba
 SŠ: srednješolska izobrazba
 SP: srednja poklicna izobrazba
 OŠ: osnovnošolska izobrazba

V službah Državnega zbora ima 45% zaposlenih univerzitetno izobrazbo, specializacijo – 2. bolonjsko stopnjo, magisterij ali doktorat, 16% višjo ali visoko izobrazbo, 34% srednjo poklicno ali srednješolsko izobrazbo in 5% osnovnošolsko izobrazbo. Razmerje med stopnjami izobrazbe med zaposlenimi v odstotkih je prikazano na grafu 3.1.

GRAF 3.1: Razmerje med stopnjami izobrazbe zaposlenih v službah Državnega zbora v odstotkih



VIR: Oddelek za organizacijo in kadre služb Državnega zbora.

3.3.4 Delovni čas

3.3.4.1 Delovni čas uslužbencev parlamenta

Delovni čas javnih uslužbencev v parlamentu je tesno povezan z delovnim časom poslancev oziroma delovanjem parlamenta. Nesporno je, da ima delovanje parlamenta

zaradi svoje funkcije in akterjev, ki sodelujejo v parlamentarnih procesih, določene specifikke, ki se razlikujejo od dela drugih organov, še bolj pa od dela v zasebnem sektorju, in ki vplivajo na izrabo delovnega časa. Ravno zaradi te svoje specifične vloge in načina dela je eden od bistvenih elementov sodobnih poslovnikov parlamentov, poleg učinkovitega zakonodajnega postopka ter delitve dela med delovna telesa in plenum, načrtovanje in organiziranje dela parlamenta. Ustrezno planiranje parlamentarnih aktivnosti, sej delovnih teles in plenuma, sestankov poslanskih skupin in dela z volivci na terenu, parlamentarne diplomacije in drugih je pomembno z več vidikov. Najpomembnejši vidik je gotovo natančna določitev časa za izvedbo glasovanja o predloženih odločitvah. »Načelo demokratičnosti pri zakonodajnem odločanju pomeni, da imajo vsi poslanci oz. skupine poslancev načeloma enak položaj oziroma enake možnosti sodelovanja v procesu odločanja, to so možnosti zakonodajne iniciative, sodelovanja v razpravi in dopolnjevanja drugih predlogov, do končnega glasovanja.« (Zajc 2004a, 113). Z vidika drugih akterjev pa so seveda vnaprej znane in po planu izvedene parlamentarne aktivnosti pomembne zaradi planiranja in usklajevanja njihove prisotnosti v delu parlamenta z drugimi obveznostmi. Ne nazadnje, čeprav morajo parlamentarni uslužbenci v celoti podrejeni svoje delo parlamentarnim aktivnostim, je pomembno, da so s planom dela parlamenta dovolj zgodaj seznanjeni tudi zaradi organizacije in zagotavljanja strokovne, administrativne in tehnične podpore parlamentarnemu delovanju.

Ureditev delovnega časa v parlamentih je vezana na splošne predpise o varnosti in zaščiti zdravja delavcev pri delu, ob upoštevanju tudi direktiv Evropske unije s tega področja, ki določajo minimalni dnevni, tedenski in letni počitek ter omejujejo delovni teden in nočno delo. Zaradi nemotenega opravljanja svoje funkcije se parlamenti poslužujejo možnosti urejanja dela uslužbencev preko polnega delovnega časa, kar pa se kompenzira s plačilom oziroma koriščenjem prostih ur. Avstrijski predpisi omogočajo, da se delovni čas parlamentarnih uslužbencev lahko podaljša zaradi zagotavljanja nemotenega parlamentarnega procesa, ob zagotovitvi ustreznega varstva. Enako se na Finskem zagotavlja nemoteno delovanje parlamenta s posebnimi predpisi in samostojnim odločanjem (Eror in Šinkovec 2004).

3.3.4.2 Delovni čas uslužbencev Državnega zbora

Za uslužbence Državnega zbora veljajo splošni slovenski in evropski predpisi. Z Odredbo o delovnem času v službah Državnega zbora⁴⁹ je urejen delovni čas in osnove za razporeditev delovnega časa. Določeno je, med drugim, da morajo biti na dan seje Državnega zbora, njegovih delovnih teles in drugih dejavnosti Državnega zbora javni uslužbenci, katerih delo je neposredno vezano na te dejavnosti in jih določi generalni sekretar ali vodja notranje organizacijske enote, prisotni na delu do konca delovne obveznosti.

Zaradi velikega obsega zakonodajnega dela v času zaključnega približevanja Slovenije Evropski uniji so v Državnem zboru bile ne sicer izredne, vsekakor pa izjemne razmere, kot se je na eni izmed sej Kolegija predsednika Državnega zbora izrazil takratni predsednik Državnega zbora. Obseg dela in nezmožnost natančnega planiranja oziroma neizraba napovedanega časa za razpravo so imeli za posledico velike probleme v zvezi s prekomernimi obremenitvami uslužbencev Državnega zbora. Odločitve o delu Državnega zbora in trajanju zasedanj Državnega zbora sprejema Kolegij predsednika Državnega zbora, odgovornost za organizacijo služb pa je v pristojnosti generalnega sekretarja. Na podlagi sklica in časovnega poteka seje se pripravi razpored in zadolžitev uslužbencev Državnega zbora za izvedbo strokovnih, administrativnih in tehničnih opravil. Generalni sekretar je dolžan izvesti vse potrebne ukrepe, izkoristiti vse obstoječe kadrovske in druge resurse za obvladovanje tudi izjemnih situacij, kolikor je le mogoče. Na Kolegiju, ki posredno odloča tudi o delovnih obveznostih uslužbencev, lahko generalni sekretar samo opozarja na problem kršenja pravic iz delovnega razmerja in zagotavljanja varnosti in zaščite zdravja pri delu, čeprav je pred inšpekcijskimi organi odgovoren on in ne Kolegij.

Navedene razmere se niso uredile v okviru Državnega zbora, ampak so na podlagi prijave privedle do posredovanja Inšpektorata za delo. Kdo je podal prijavo na inšpekcijo,

⁴⁹ Odredba o delovnem času v službah Državnega zbora (št. 040-03/89-1/55 z dne 2. 6. 2004 in spremembe št. 040-07/10-3/1 z dne 26. 2. 2010).

ni znano, saj inšpekcijski organ tega podatka ne izda, iz neformalnih izjav v parlamentarnih krogih pa bi se dalo sklepati, da je bil prijavitelj ena od poslanskih skupin. Prvič je leta 2004 inšpekcijski organ z odločbo naložil Državnemu zboru, da je dolžan zagotoviti izvajanje zakonov in drugih predpisov s področja delovnih razmerij ter izvedbo naloženih ukrepov. Drugič je leta 2007 inšpekcijski organ ponovno izdal odločbo s podobno vsebino. Ob teh odločitvah inšpekcije je pomembno izpostaviti dejstvo, da sta bili sprejeti v dveh mandatih Državnega zbora, ko sta imeli večino dve različni koaliciji in ko sta službe vodila dva različna generalna sekretarja, kar kaže na (takratno) nezmožnost Državnega zbora avtonomno ustrezno organizirati svoje delo.

Če Državni zbor v času izjemnih razmer pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo ni imel v celoti vpliva na število predlogov zakonov, ki jih je bilo treba sprejeti zaradi uskladitve slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije, in jih je moral v čim krajšem času uvrščati na dnevni red in obravnavati, zaradi časovne stiske pa tudi ni imel možnosti slabo pripravljene zakonske predloge zavrniti, pa te možnosti v normalnih razmerah vsekakor ima. Na trajanje sej Državnega zbora so imeli in imajo možnost vplivati poslanske skupine in drugi akterji, pa ne z odpovedovanjem argumentiranim razpravam, ampak z realnim napovedovanjem časa za razpravo. Poslanske skupine so v mandatnem obdobju 2004 - 2008 napovedani čas za razpravo na plenarni seji izkoristile 62%, s čemer se na nek način zlorablja avtonomija o organizaciji dela parlamenta. Podrobnejši podatki o porabi napovedanega časa za uvodne predstavitve in razpravo v mandatnem obdobju 2004 -2008 so prikazani v tabeli 3.3.

Poraba časa pomeni delež dejansko porabljenega časa glede na prijavljeni čas trajanja predstavitve oziroma razprave.

TABELA 3.3: Poraba časa glede na prijavljeni čas predstavitve ali razprave

SEJE DRŽAVNEGA ZBORA	REDNE	IZREDNE	SKUPAJ**
- uvodne predstavitve	70%	71%	70%
- predlagatelj*	71%	73%	71%
-matično delovno telo	67%	67%	67%
-razprave poslanskih skupin	62%	64%	62%
-razprave predlagatelja	40%	45%	41%

Opombi:

* Vlada ali poslanec.

** Gre za ponderirano aritmetično sredino, kjer imajo redne seje zaradi daljšega časa trajanja večji ponder, kot ga imajo izredne seje.

VIR: Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004-2008, 27

3.3.5 Generalni sekretar

3.3.5.1 Generalni sekretar parlamenta

Eden od pomembnih vidikov upravne avtonomije se kaže v položaju in načinu imenovanja glavnega uradnika parlamenta, ki ima lahko različne nazive: glavni uradnik (*clerk*), generalni sekretar ali generalni direktor.

Generalni sekretar parlamenta je vodja parlamentarne administracije, je vezni člen med službo parlamenta in politiki, poslanci, katerim služba nudi strokovno, administrativno in tehnično podporo v odločevalskem procesu. Vodja parlamentarne administracije ima administrativne in proceduralne odgovornosti, ki se nanašajo na skrb za zapisnike, finančno administracijo, kadrovske zadeve (zaposlovanje, napredovanje, disciplinski ukrepi, odrejanje nalog itd.) in svetovanje predsedujočemu in poslancem o parlamentarnih postopkih, zato je primerno, da je strokovnjak (Laundy 1989, 124). Glede na pristojnosti, ki jih ima, so naloge generalnega sekretarja praviloma razdeljene v dve skupini, in sicer:

- naloge, ki se nanašajo na delovanje parlamenta (poleg svetovanja o ustavni in zakonski ureditvi, obsega predvsem svetovanje v zvezi s poslovníkom parlamenta) in
- naloge, ki se nanašajo na delovanje parlamentarne administracije.

Ob teh dveh skupinah je še posebej smiselno izpostaviti skrb za opozarjanje in zagotavljanje parlamentarne avtonomije, kar ima posredno za posledico tudi učinkovito delovanje in razvoj parlamenta kot celote.

V prvo skupino spada svetovanje v zvezi z uporabo poslovnika pri organizaciji dela parlamenta, sklicevanjem sej, določanjem dnevnega reda, potekom parlamentarnih postopkov, kontrolo prejetega gradiva, odpravo sprejetih sklepov, vabljenjem na seje itd. V drugo skupino sodijo naloge v zvezi z zagotavljanjem podpore in pogojev za delovanje parlamenta, delovnih teles, poslanskih skupin, poslancev in službe. Posebna naloga generalnega sekretarja, še posebej v novih parlamentih, pa je skrb za avtonomijo parlamenta. Kot je bilo že povedano, je avtonomija parlamenta odvisna od številnih pisanih in nepisanih pravil glede na ustavno ureditev, parlamentarno tradicijo in politično kulturo v posameznih okoljih. Izkušnje posameznih parlamentov, s katerimi se seznanjajo generalni sekretarji na rednih ali priložnostnih srečanjih, so neprecenljive vrednosti za razvoj parlamentov in s tem demokratičnih načel. Poslanci se v prvi vrsti ukvarjajo s pomembnimi političnimi temami družbenega, gospodarskega, kulturnega znanstvenega in drugega razvoja, z namenom ustvariti čim večjo blaginjo za državljane in prebivalce svoje države, zato, razen na bilateralnih srečanjih predsednikov parlamentov, redko prihaja do razgovorov o avtonomiji parlamenta, ki v razvitejših državah tudi ne predstavlja pomembnejšega problema. Prav tako se pri sprejemanju odločitev v vladi ob številnih drugih pomembnih in težkih problemih pogosto spregleda potreba po omogočanju specifične ureditve za parlament in druge državne organe ali pa še sploh ni zavedanja o pomembnosti parlamentarne avtonomije. Generalni sekretar seveda nima pristojnosti, da bi sam odločal in zagotavljal avtonomijo parlamentu, ima pa vsekakor možnost in dolžnost opozarjati na pomanjkljivosti in predlagati rešitve, ki naj jih parlamentarci sprejmejo.

Zaradi vseh teh nalog je pomembno, kdo naj zasede mesto generalnega sekretarja, kakšno izobrazbo naj ima, kakšne izkušnje, ali pripada določeni politični opciji, v kakšnem razmerju je do političnega dela parlamenta in do administracije, komu je odgovoren za svoje delo. »Kandidat za generalnega sekretarja mora biti visoko

usposobljen, z vodstvenimi sposobnostmi, specialnimi strokovnimi zmožnostmi ne le na področju javne uprave, ampak na področju vseh parlamentarnih in institucionalnih zadev. V tej zvezi je posebno zaželeno poznavanje parlamentarnega prava.« (Zampetti 2000, 4). C. Ribičiču, ki sicer obravnava slovensko ureditev tega vprašanja, se zdi ključno vprašanje, kako zagotoviti nevtralno pozicijo generalnega sekretarja, ki ne bi bila odvisna od določene politične opcije oziroma izbor in konec mandata generalnega sekretarja naj ne bi bil odvisen od takšnih ali drugačnih volilnih izidov. Takšna ureditev bi spremenila temelj delovanja generalnega sekretarja in pripomogla k njegovi neodvisnosti, kar bi imelo za posledico veliko bolj učinkovito delovanje Državnega zbora, kot je to lahko sedaj, ko so praktično vse stvari odvisne od razmerja političnih sil (Ribičič 2000a, 12). Neodvisnost svojega položaja si mora generalni sekretar zagotoviti predvsem s svojim visoko strokovnim in nepristranskim delom, ki ne more in ne sme biti odvisno od morebitnih nelegalnih interesov politične opcije, ki ga je na to mesto imenovala, tudi za ceno odstopa ali razrešitve. Uživati mora tudi popolno zaupanje predsednika parlamenta zaradi povezanosti njunega delovanja.

Stopnja avtonomije parlamenta in status generalnega sekretarja sta v veliki meri odvisna od načina njegovega imenovanja. Po posameznih ureditvah generalnega sekretarja imenuje (Zampetti 2000, 2-4) :

- predsednik parlamenta samostojno (Grčija), po predhodnem posvetovanju z opozicijo in koalicijo (Indija), ali s kolegijskim vodstvenim organom parlamenta (Češka, Nemčija – Bundestag, Danska, Poljska – Sejem, Rusija - Duma);
- kolegijski vodstveni organ parlamenta na predlog predsednika parlamenta (Italija, Francija);
- parlament na seji na predlog predsednika parlamenta ali kolegijskega vodstvenega organa parlamenta (Belgija, Luksemburg, Švedska, Finska, Nizozemka, Norveška, Švica, Makedonija, Romunija);
- zunajparlamentarni organ na predlog predsednika parlamenta ali kolegijskega vodstvenega organa parlamenta, in sicer: predsednik republike (Sri Lanka, Indonezija), guverner (Avstralija, Kanada – spodnji dom, Nova Zelandija), ali izvršilna oblast (Kanada – Senat, Irska);

- na podlagi javnega razpisa predsednik parlamenta ali kolegijski vodstveni organ parlamenta (Avstrija, Estonija).

Prikazani načini imenovanja generalnega sekretarja parlamenta pokažejo, da je v štirih načinih zagotovljena avtonomija parlamenta, saj je imenovanje izvedeno znotraj parlamenta (predsednik, kolegijski organ, plenum), brez kakršnegakoli vpliva drugih organov, še zlasti ne izvršilne oblasti, medtem ko v primeru, ko generalnega sekretarja imenuje organ izven parlamenta, pa čeprav na predlog predsednika ali kolegijskega organa parlamenta, o popolni avtonomiji ne moremo govoriti, saj gre le za predlagalno pravico organov parlamenta in ne za njihovo odločilno vlogo. Še posebej v primeru, ko generalnega sekretarja imenuje izvršilna oblast, ki ima v parlamentu večino, kar ima za posledico gotovo določene vplive na izvrševanje nalog, ne moremo govoriti o avtonomiji, ki mora zagotavljati izbiro generalnega sekretarja po volji parlamenta, v skladu s pogoji in postopkom, opredeljenimi v njegovih aktih.

3.3.5.2 Generalni sekretar Državnega zbora

V Državnem zboru je pri imenovanju generalnega sekretarja v celoti zagotovljena avtonomija parlamenta. Imenuje ga Državni zbor na predlog Kolegija predsednika Državnega zbora (25. člen Poslovnika DZ), kar pomeni, da mora že pri predlaganju uživati zaupanje večine poslancev. Imenovan je za čas mandata Državnega zbora, ki ga je imenoval. Po prenehanju funkcije ali v primeru predčasne razrešitve mora opravljati svoje naloge do imenovanja novega generalnega sekretarja. Za svoje delo je odgovoren Državnemu zboru, ki ga lahko tudi predčasno razreši.

Generalni sekretar vodi službe Državnega zbora in ima pristojnosti predstojnika državnega organa v skladu s predpisi, ki urejajo položaj in naloge javnih uslužbencev. Generalni sekretar pri opravljanju del in nalog za Državni zbor, njegova delovna telesa, poslanske skupine in poslance organizira in usklajuje delo služb, zagotavlja enotno delovanje služb, skrbi za razvoj organizacije in dela ter opravlja druge naloge v skladu s

Poslovníkom DZ, predpisi o organizaciji služb Državnega zbora in drugimi predpisi. Pooblaščen je, da predloži predlog proračuna (finančnega načrta) Državnega zbora v soglasju s Kolegijem predsednika Državnega zbora, odobrava uporabo finančnih in materialnih sredstev za delo Državnega zbora in služb, zastopa Državni zbor pri sklepanju pogodb v mejah izvrševanja proračuna (finančnega načrta) Državnega zbora, odloča o izbiri izvajalcev v postopkih oddaje javnih naročil, daje smernice in navodila za delo služb, s katerimi zagotavlja njihovo enotno, usklajeno in učinkovito delo, izdaja pravilnike, odredbe in druge splošne akte, za katere je pooblaščen z zakonom, podzakonskimi predpisi in drugimi splošnimi akti.

3.4 Finančna avtonomija

Za izvajanje svojega poslanstva in uveljavljanje avtonomije morajo imeti tako parlamenti kot tudi drugi organi zagotovljene finančne (materialne) pogoje za delo.

Jasno je, da je finančna samostojnost zelo pomembna za položaj parlamenta, saj mu v razmerju do izvršilne veje oblasti omogoča samostojno, neodvisno in nemoteno delovanje. Treba je upoštevati, da velika stopnja finančne avtonomije parlamenta predstavlja tudi odgovornost parlamenta. In za to ni dovolj le normativna ureditev, pač pa so izjemnega pomena običaji, parlamentarna ter nasploh demokratična tradicija v neki skupnosti, kar pa je dolgotrajen proces. (Kaltak 2004, 38).

Parlamenti v mladih parlamentarnih demokracijah se pogosto srečujejo s problemom pomanjkanja ustreznih, predvsem finančnih pogojev, za svoje delo in so nemalokrat odvisni od volje izvršilne oblasti, čeprav imajo na prvi pogled vse formalne možnosti za sprejem odločitev v skladu z lastnimi potrebami. Vpliv izvršilne oblasti na avtonomijo parlamenta se ne odraža samo v predlogih predpisov in aktov ter v njihovem kasnejšem izvajanju, ampak se formalna moč parlamenta v praksi izblini ob konkretnih odločitvah vladne koalicije, sprejetih na podlagi predhodnih koalicijskih usklajevanj. Ob takih odločitvah parlamentarci zanemarjajo oziroma se ne zavedajo dovolj, da pomanjkanje ustreznih pogojev za delo parlamenta kot celote pomeni nezmožnost izvrševanja vseh funkcij parlamenta, predvsem kontrolne. Zaradi teh razlogov je na nek način finančna avtonomija najpomembnejša za učinkovito, kvalitetno in nemoteno delo parlamenta. Finančna avtonomija zagotavlja parlamentu pravico, da samostojno oblikuje svoje potrebe in planira sredstva, neodvisno od vlade. Pri tem je zelo pomembno, da parlament ravna po načelu samoomejevanja in s tem daje vzor tudi drugim uporabnikom proračunskih sredstev ter povečuje ugled parlamenta kot najvišjega predstavniškega telesa. Naloga parlamenta je tudi, da transparentno predstavi obseg in namen porabe proračunskih sredstev z javnim objavljanjem svojega dela proračuna ter razpravo na delovnih telesih in na plenarni seji. Dejstvo je, da parlament sprejema proračun, ki ga

predlaga vlada, ampak se pogosto v javnosti kot zelo nepopularna sprejema odločitev parlamenta, ki v teku proračunske razprave z amandmaji spreminja predlog proračuna v svojo korist. Zato je zelo pomembno, da ima parlament možnost pripraviti kvaliteten in realen proračun, ki zagotavlja sredstva za kritje stroškov za delo parlamenta v njegovi zakonodajni, nadzorni, reprezentativni in drugih funkcijah.

V parlamentarni demokraciji bi moral biti močan parlament v splošnem interesu. Da bi se doseglo tako razumevanje parlamenta in da bi se izognili politizaciji ob obravnavanju in zagotavljanju sredstev, potrebnih za razvoj parlamentarnega dela, je nujno sodelovanje vseh poslanskih skupin in njihovo usklajeno stališče o načrtovanih aktivnostih za delo in razvoj parlamenta. Istočasno mora parlament seznaniti javnost in ji predstaviti pomen svoje vloge in vpliv na vsakdanje življenje ljudi, kar bi preprečilo oziroma zmanjšalo morebitno kritiko javnosti.

Ob tem je treba opozoriti na dvojno vlogo, ki jo ima parlament pri sprejemanju proračuna. Sprejema integralni državni proračun, s katerim se proračunskim uporabnikom zagotavljajo sredstva za izvajanje njihovega poslanstva in politik ter istočasno del proračuna, s katerim zagotavljajo sredstva za svoje delo. V tej dvojni vlogi je nemalokrat deležen kritike na svoj del proračuna tudi zaradi splošnega nestrinjanja s celotnim proračunom.

3.4.1 Državni proračun

V državnem proračunu se zagotavljajo prihodki in izdatki države za financiranje javne porabe. Ker so prihodki vedno nižji od dejanskih potreb, je glavni ekonomski test vsake proračunske odločitve ugotoviti ali je »profit« od porabe javnih sredstev dejansko večji od »izgube« v smislu izgubljenih priložnosti (Ferfila 1999, 242). Državni proračun je instrument vladne politike za doseganje ciljev in obljub, danih v predvolilnih programih in usklajenih v koalicijskih sporazumih (pogodbah) ter opredeljenih v vladnih programih.

Danes si javnega financiranja ne moremo zamisliti, ne da bi pri tem upoštevali nek določen red (postopek) kot pogoj za uspešno in nepretrgano opravljanje državnih funkcij. Zaradi številnih nalog in ciljev državni organi ne rešujejo vprašanja njihovega finančnega kritja sprti, temveč vnaprej, ex ante načrtujejo tako obseg izdatkov kot dohodkov. V ta namen sodobne države vse svoje odhodke in potrebne prihodke sistematično načrtujejo vnaprej za določeno časovno obdobje, in to v posebnem dokumentu, ki ima pravno značaj splošnega akta, medtem ko je ekonomsko gledano, finančni načrt. (Žibert 2001, 160)

Državni proračun se v nekaterih državah sprejema v obliki zakona, v drugih pa kot akt *sui generis*. V strokovnih krogih pravna narava proračunskega akta še ni dokončno dorečena. V Sloveniji je Ustavno sodišče obravnavalo zahtevo za razveljavitev določb Poslovnika DZ, ki se nanašajo na proračun, zaradi očitane neskladja z 87. členom Ustave RS, ker dajejo državnemu proračunu naravo posebnega pravnega akta in ne določajo, da se proračun sprejema kot zakon. Odločilo je, da proračun ne določa pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb, zato ni v neskladju s 87. členom Ustave RS⁵⁰, če v Poslovniku DZ ni določeno, da ga Državni zbor sprejema kot zakon⁵¹.

3.4.1.1 Priprava, sprejem in izvrševanje proračuna parlamenta

Eden od bistvenih elementov finančne avtonomije parlamenta je priprava parlamentarnega proračuna v parlamentu, brez vpliva izvršilne oblasti med pripravo oziroma v parlamentarni proceduri⁵². V večini držav se predlog parlamentarnega proračuna pripravi v parlamentu, v nekaterih popolnoma samostojno (Danska, Finska, Francija, Nemčija, Izrael, Italija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Portugalska, Španija - Senat, Turčija, Združeno kraljestvo), v drugih pa se upoštevajo makroekonomski

⁵⁰ 87. člen Ustave RS: »Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko Državni zbor določa samo z zakonom.«.

⁵¹ Odločba US št. U-I-40/96.

⁵² V tem in naslednjih delih 3.4 so uporabljeni podatki o ureditvah v posameznih državah iz odgovorov parlamentov, ki jih je predstavil I. Zobavnik na seminarju ECPRD v Državnem zboru 27. in 28. marca 2009 z naslovom: »The Control of a Parliament over State Budgetary Spending / The Financial Autonomy of the Parliament«.

kazalci, ki jih pripravi vlada oziroma ministrstvo, pristojno za finance (Češka, Estonija, Madžarska, Litva, Slovaška, Španija-Kongres, Belgija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Grčija).

Parlamentarni proračuni so v večini držav integralni del državnega proračuna, izjema je Italija, Belgija, Združeno kraljestvo, Francija, kjer je v državni proračun vključen le znesek parlamentarnega proračuna.

V večini držav izvršilna oblast nima pristojnosti posegati v izvrševanje sprejetega parlamentarnega proračuna, ne po višini ne po namenu; izjeme so npr. Hrvaška (prerazporeditev do 5%), Poljska (pogajanja o izvrševanju), Rusija (v določenih primerih, za omejen čas, v primeru manj ugodnih ekonomskih trendov). V večini držav tudi ne obstajajo administrativne ovire (potrebni sporazumi ali odobritve s strani izvršilne oblasti) pri izvrševanju parlamentarnega proračuna. Parlamenti imajo lastna knjigovodstva in finančne službe.

Če parlamenti v proračunskem obdobju ne porabijo proračunskih sredstev v celoti, jih vrnejo v državni proračun (Armenija, Bosna in Hercegovina, Češka, Finska, Francija - po lastni odločitvi, Grčija, Litva, Makedonija, Nizozemska – največ 1% se lahko prenese v naslednje leto, Romunija, Srbija, Slovaška, Španija – Kongres, Švica, Turčija, Združeno kraljestvo – znesek ni izbrisan s parlamentarnega računa v centralni banki) ali pa se prenesejo v naslednje leto (Belgija, Hrvaška – označen, namenjen dohodek, Izrael, Estonija, Italija – Senat, Portugalska, Španija – Senat. Obe možnosti pa sta parlamentu na voljo v Avstriji, Danski, Nemčiji, Madžarski, Litvi, Norveški, Poljski, Rusiji. Švedski parlament samostojno odloča o vračilu neporabljenih sredstev v državni proračun ali o prenosu v naslednje leto brez kakršnegakoli vpliva izvršilne oblasti.

Pripravo, sprejemanje in izvajanje državnega proračuna v skladu z ustavo urejajo predpisi o proračunih oziroma javnih financah, parlamentarno proceduro pa poslovniki parlamentov. Državni proračun obravnava in sprejema parlament na podlagi predloga, ki

ga pripravi vlada. O parlamentarnem proračunu se glasuje skupaj v integralnem proračunu ali posebej. V Italiji, kjer je parlamentu tudi sicer zagotovljena visoka stopnja avtonomije, se parlamentarni proračun sprejme kot samostojni akt. Vsaka zbornica določi svoj proračun in zaključno bilanco, sredstva se črpajo iz posebnega sklada, ki ga zagotovi ministrstvo za finance, upravlja pa ga zbornica sama. Finančna avtonomija izključuje sleherno zunanjo obliko nadzora in pomeni pomembno jamstvo za neodvisnost parlamenta, ker lahko ta sam razpolaga s potrebnimi ekonomskimi sredstvi (Brandt 1998, 68).

3.4.1.2 Priprava, sprejem in izvrševanje proračuna (finančnega načrta) Državnega zbora

Glede na to, da Ustava RS v prvem odstavku 148. člena določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države za financiranje javne porabe zajeti v državnem proračunu, morajo biti tudi sredstva za delovanje Državnega zbora predvidena v državnem proračunu. Priprava, sprejem in izvrševanje proračuna (finančnega načrta) Državnega zbora so urejeni v Zakonu o javnih financah⁵³ in v Poslovniku DZ. Zakon določa, da so neposredni uporabniki proračunov državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, kar pomeni, da je Državni zbor kot proračunski uporabnik obravnavan enako kot vsi drugi organi.

Na podlagi sprejetega proračunskega memoranduma⁵⁴ minister, pristojen za finance, posreduje proračunskim uporabnikom navodilo za pripravo predloga državnega proračuna. Navodilo vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo državnega proračuna, oceno bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in

⁵³ Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 11/11- uradno prečiščeno besedilo.

⁵⁴ 14. člen Zakona o javnih financah: *Proračunski memorandum je akt Vlade, ki ga predloži Državnemu zboru hkrati s predlogom državnega proračuna, s katerim Vlada, izhajajoč iz ekonomskih razmer in dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, predstavi: 1. predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto ter razvojni ciljni scenarij za naslednja tri leta; 2. osnovne usmeritve in javnofinančne politike; 3. oceno prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja; 4. predvidene spremembe državnega in občinskega premoženja ter državnega, občinskega in javnega dolga; 5. globalni pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, in politiko načrta razvojnih programov.*

naložb ter računa financiranja državnega proračuna v prihodnjih dveh letih, okvirni predlog obsega finančnega načrta posameznega proračunskega uporabnika v prihodnjih dveh letih ter način priprave in terminski načrt za pripravo državnega proračuna in predlogov proračunov (finančnih načrtov) proračunskih uporabnikov. Na podlagi teh navodil pripravijo proračunski uporabniki svoj predlog proračuna, ki mora v obrazložitvi vsebovati: predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom, izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov, poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strategij in programov s področja proračunskega uporabnika za obdobje prvega poletja tekočega leta. Proračunski uporabniki pripravijo in predložijo ministrstvu, pristojnemu za finance, predloge svojih proračunov na podlagi navodila za pripravo predloga državnega proračuna. Ministrstvo, pristojno za finance, pregleda predloge proračunov in predlaga potrebne uskladitve glede na navodilo za pripravo predloga državnega proračuna. Če s proračunskim uporabnikom ne doseže soglasja, ministrstvo, pristojno za finance, izdela poročilo za Vlado. Če s proračunskimi uporabniki, ki niso državni upravni organi in organizacije, Vlada ne doseže soglasja, vključi v predlog proračuna predlog, ki ga za proračunskega uporabnika sama predlaga, predlog proračunskega uporabnika pa v obrazložitev predloga državnega proračuna, ki ga posreduje Državnemu zboru v obravnavo in sprejem.

V Državnem zboru poteka postopek obravnave in sprejemanja državnega proračuna v skladu s Poslovníkom DZ. Predlog državnega proračuna, skupaj s proračunskim memorandumom in ostalimi dokumenti, povezanimi s predlogom proračuna, ki jih zahteva zakon, predloži Vlada Državnemu zboru najkasneje do 1. oktobra tekočega leta. Proračunski memorandum in predlog državnega proračuna predstavi predsednik Vlade in minister, pristojen za finance, na seji Državnega zbora, ki jo predsednik Državnega zbora skliče najkasneje v desetih dneh po predložitvi državnega proračuna. O tej predstavitvi ni razprave. Razprava o predlogu proračuna se opravi v delovnih

telesih Državnega zbora, in sicer v matičnem in zainteresiranih delovnih telesih. Glavno vlogo pri obravnavi državnega proračuna poleg plenarnega zasedanja ima Odbor Državnega zbora za finance in monetarno politiko, kot matično delovno telo, ki se najpozneje v 15-ih dneh po predstavitveni seji opredeli do vloženih amandmajev poslancev, poslanskih skupin in zainteresiranih delovnih teles ter sprejme svoje amandmaje in pripravi poročilo. Vlada, po opredelitvi do vseh vloženih amandmajev in na podlagi teh opredelitev ter zadnjih analiz gospodarskih gibanj in realizacije državnega proračuna za tekoče leto, pripravi dopolnjen predlog državnega proračuna najpozneje v 30-ih dneh od predstavitve na seji Državnega zbora. Dopolnjen predlog državnega proračuna je integralno besedilo predloga državnega proračuna, v katerega Vlada vključi amandmaje, s katerimi se strinja. V obrazložitvi navede, kako je upoštevala amandmaje upravičenih predlagateljev in katere dodatne spremembe in dopolnitve predloga državnega proračuna je izvedla. Vlada lahko predlaga povečanje obsega proračuna ali povečanje obsega zadolževanja. Tudi k dopolnjenemu predlogu državnega proračuna se lahko vlagajo amandmaji, vendar so upravičeni vlagatelji v tej fazi le matično delovno telo, poslanske skupine ali najmanj četrtnina poslancev. Matično delovno telo se opredeli do dopolnjenega predloga državnega proračuna in vloženih amandmajev ter pripravi poročilo. Sejo Državnega zbora, na kateri se opravi obravnava dopolnjenega predloga državnega proračuna, skliče predsednik Državnega zbora najpozneje v 15-ih dneh po predložitvi dopolnjenega državnega proračuna. Državni zbor glasuje o amandmajih in delih dopolnjenega državnega proračuna ter o državnem proračunu v celoti.

Iz opisanega postopka priprave in sprejemanja ter vsebine državnega proračuna lahko ugotovimo, da velja za Državni zbor enaka procedura in vsebina, kot za vse druge proračunske uporabnike, vključno z ministristvi. Če je do neke mere primerno, da mora Državni zbor pri pripravi parlamentarnega proračuna upoštevati temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo državnega proračuna, ki jih v navodilu navede minister, pristojen za finance, saj se mora omejiti glede na razmere in stanje v državi, pa je vsekakor, z vidika avtonomije Državnega zbora, nesprejemljivo, da minister pripravi okvirni predlog obsega njegovega proračuna. Prav tako lahko kot do neke mere

neprimerno ocenimo rešitev v zakonu, ki ne ločuje proračunskih uporabnikov glede na njihove ustavne pristojnosti in poslanstvo, ampak predpisuje tako za ministrstva, ki skrbijo in so odgovorna za stanje na posameznih področjih, kot za Državni zbor določanje in predstavitev ciljev, strategij⁵⁵ in programov. Kaj naj bi bili cilji, strategije in programi pri izvajanju funkcij Državnega zbora v posameznem proračunskem letu? Ali naj se odloči, da bo v posameznem proračunskem letu potreboval manj sredstev, ker bo obravnaval in sprejel, karikirano rečeno, le polovico predloženih zakonov oziroma, ker bo le polovično izvajal svojo nadzorno funkcijo? Tako pojmovanje je seveda nesmiselno in zato je nedopustno postavljanje Državnega zbora na Prokrustovo posteljo. Državni zbor mora delovati tudi v primeru, če v določenem proračunskem obdobju ne bi bil predložen niti eden predlog zakona. Ministrstvo pripravi predlog zakona, ki naj bi dal pravno podlago za izvajanje določene strategije oziroma doseganje zastavljenih ciljev v strategijah, Državni zbor pa predlog sprejme ali ga zavrne ne zaradi izvajanja svoje strategije, ampak glede na to, ker se postavlja vprašanje ustavnosti, ker ne ureja zakonske materije, ker je slabo pripravljen in se pojavlja dvom o možnosti njegovega izvajanja. Poslanstvo Državnega zbora je v vsakem proračunskem obdobju enako, zato težko govorimo o njegovi vsakoletni strategiji. O določenih programih, ne pa strategijah, se lahko pri Državnem zboru govori le v zvezi z zagotavljanjem pogojev za delo Državnega zbora (npr. pridobitev dodatnih prostorov, obnova parlamentarne dvorane, ustanovitev nove službe za podporo presoji pozitivnih in negativnih vidikov znanstveno - tehnološkega razvoja v skladu z družbenim sistemom vrednot ali kadrovske okrepitve zakonodajno pravne službe).

Največji poseg v avtonomijo Državnega zbora pa predstavlja rešitev, po kateri Vlada ni dolžna upoštevati predloga proračuna, ki ga za zadovoljevanje svojih potreb pripravi Državni zbor, ampak ga lahko prilagodi svojim videnjem. Taka rešitev v načelu vnaprej predpostavlja, da je Državni zbor manj strokoven oziroma manj odgovoren organ v primerjavi z Vlado, da ni sposoben primerno načrtovati sredstev za izvajanje svojih ustavnih pristojnosti oziroma ni sposoben samoomejevanja glede na razmere in stanje v

⁵⁵ Veliki slovar tujk: *strategija* - 1. nauk o postopkih, načinih načrtovanja in vodenja velikih vojaških operacij 2. Postopki in načini za doseganje ciljev (npr. podjetja, stranke, športne igre).

državi ter na potrebe drugih organov. Res je, da ima Državni zbor zadnjo besedo, saj sprejema svoj proračun v okviru državnega proračuna in si lahko z amandmaji na predlog proračuna v parlamentarni proceduri zagotovi zadostna sredstva, vendar gre pri tem za spoštovanje avtonomije parlamenta. Tudi z vidika obsega sredstev, ki se zagotavljajo za Državni zbor glede na sredstva celotnega državnega proračuna, tako poseganje Vlade v načrtovana sredstva Državnega zbora ni na mestu.

Primerjalno gledano se tudi v državah, kjer vlada sicer ima formalno možnost vplivanja na zagotavljanje sredstev za parlament, takih posegov praviloma izogibajo, kar pa v Sloveniji ni slučaj. Iz dokumentov Državnega zbora v zvezi s pripravo in obravnavo proračunov Državnega zbora izhaja, da je bila Vlada večkrat opozorjena na spoštovanje parlamentarne avtonomije. Odbor Državnega zbora za nadzor proračuna in drugih javnih financ⁵⁶ je predsednika Državnega zbora opozoril na nespoštovanje avtonomije proračunskih uporabnikov, ki niso organi državne uprave, in da Vlada ni upoštevala njegovega opozorila z dne 14. januarja 1998 v zvezi z obravnavo predlogov proračunov t. i. nevladnih uporabnikov. Generalni sekretar Državnega zbora je v dopisu⁵⁷ predsedniku Komisije Državnega zbora za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, v katerem je, v skladu s sklepi komisije, posredoval predlog amandmaja k predlogu državnega proračuna za leto 2000, opozoril: »Državni zbor je pripravil predlog finančnega načrta Državnega zbora za leto 2000 v skladu s temeljnimi smernicami in kvantitativnimi izhodišči za pripravo globalnih bilanc javnega financiranja proračuna Republike Slovenije in finančnih načrtov proračunskih uporabnikov za leti 2000 in 2001, ki nam jih je posredovalo Ministrstvo za finance junija 1999. Ministrstvo za finance oziroma Vlada nista pozvala Državnega zbora k usklajevanju predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2000, s čimer je bila kršena finančna avtonomija parlamenta in zakon o javnih financah.«. Komisija je namreč v skladu s svojimi pristojnostmi obravnavala vprašanja v zvezi z zagotavljanjem sredstev za delo Državnega zbora v državnem proračunu za leto 2000 in med drugim sprejela naslednji sklep: »Komisija Državnega zbora za volitve imenovanja in administrativne zadeve ponovno izraža

⁵⁶ Dopis Odbora Državnega zbora za nadzor proračuna in drugih javnih financ št. 411-01/97-51/9 z dne 27.1.1998.

⁵⁷ Dopis generalnega sekretarja Državnega zbora št. 411-01/99-58/4 z dne 8.12.1999.

nezadovoljstvo v zvezi z načinom priprave predloga proračuna Republike Slovenije za prihodnje leto in opozarja na nespoštovanje 20. člena zakona o javnih financah oziroma načela o finančni avtonomiji nevladnih proračunskih uporabnikov.«⁵⁸

V Poročilu o delu Državnega zbora v III. mandatnem obdobju 2000-2004 (str. 119) je navedeno, da se je pri finančni avtonomiji Državnega zbora pokazal napredek pri pripravi finančnega načrta Državnega zbora. Predlog sprememb proračuna za leto 2004 in predlog proračuna za 2005, ki ju je predložila Vlada, sta v celoti upoštevala argumentirane predloge Državnega zbora. Po dolgoletnem opozarjanju na spoštovanje finančne avtonomije parlamenta je bila prvič upoštevana, kar pa seveda ni odvezovalo Državnega zbora odgovornosti za realno načrtovanje potreb.

Za pripravo predloga proračuna Državnega zbora, h kateremu daje soglasje Kolegij predsednika Državnega zbora, in za njegovo izvrševanje je v Državnem zboru zadolžen generalni sekretar. On je tudi odgovoren za zakonitost, namenskost, učinkovitost in gospodarnost razpolaganja s proračunskimi sredstvi. Načeloma za izvrševanje proračuna Državnega zbora ni potrebne posebne odobritve oziroma soglasja izvršilne veje oblasti, je pa v skladu z Zakonom o javnih financah vezan na obseg sredstev (kvoto), ki ga za trimesečje ali drugo obdobje za vsakega proračunskega uporabnika določi Vlada. Pri določanju predloga kvote minister, pristojen za finance, upošteva v proračunu uporabnika zagotovljena sredstva, prevzete obveznosti in predlog kvote, ki ga pripravi posamezni proračunski uporabnik ter likvidnostne možnosti proračuna. Minister, pristojen za finance, tudi določi postopek in pogoje, ki jih je treba upoštevati pri določanju kvot, ter ukrepe ob nespoštovanju predpisanih kvot. Vlada tudi lahko sprejema ukrepe, s katerimi za največ 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov, če se med proračunskim letom povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna zaradi nastanka novih obveznosti ali spremenjenih gospodarskih gibanj. Vlada lahko tudi določi, da morajo uporabniki državnega proračuna za sklenitev pogodbe pridobiti predhodno soglasje ministrstva, pristojnega za finance.

⁵⁸ Poročilo Komisije Državnega zbora za volitve imenovanja in administrativne zadeve št. 441-01/99-58/4 z dne 11. 11. 1999.

Poseganje izvršilne veje v avtonomijo drugih državnih organov je npr. razvidno tudi iz Pravilnika o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za leto 2004⁵⁹(v nadaljnjem besedilu: Pravilnik). Postavlja se tudi vprašanje, ali ni z izdajo tega Pravilnika minister poleg avtonomije Državnega zbora (in drugih organov) kršil tudi zakon ter načelo delitve oblasti in načelo pravne države. V Pravilniku je med drugim določil, da lahko proračunski uporabniki državnega proračuna za leto 2004 prevzemajo obveznosti, ki zapadejo v plačilo v breme proračuna za leto 2004 do vključno petka, 8. oktobra 2004, in da Pravilnik začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Pravilnik je bil objavljen v petek, 8. oktobra 2004, in je začel veljati naslednji dan, to je v soboto, 9. oktobra 2004, ko, mimogrede povedano, državni organi ne delajo, tako, da je bila seznanitev z njegovo vsebino mogoča šele prvi naslednji delovni dan, to je v ponedeljek, 11. oktobra 2004. Obveznosti za državne organe so tako nastale, preden je Pravilnik sploh začel veljati in preden so se z njegovo vsebino lahko seznanili, s čemer je bila kršena z Ustavo RS določena prepoved povratne (retroaktivne) veljave predpisov (154. in 155. člen Ustave RS) in eden od elementov načela pravne države in zaupanja v pravo. Pravilnik je bil izdan na podlagi 95. člena takrat veljavnega Zakona o javnih financah⁶⁰, ki pa ministru ne daje zakonske podlage za urejanje na tak način. Zakon daje ministru pooblastilo, da izda podrobnejša navodila o zaključku leta do 30. septembra tekočega leta za državni in občinske proračune. Čeprav lahko razumemo skrb ministra za finance za uravnoteženost javnih financ, ki ga je najbrž vodila pri sprejemu navedenih odločitev, pa je vsekakor, tudi če bi bila rešitev ustavna in zakonita, tak odnos do drugih vej oblasti neprimeren, glede na prakso v drugih državah, kjer se praviloma tudi formalne pristojnosti ne izvajajo oziroma če že, se poskušajo predstaviti argumenti za nujno potrebne ukrepe.

Kot je bilo že rečeno v delu o pripravi proračuna Državnega zbora, je tudi iz opisanih rešitev v zvezi z njegovim izvrševanjem razvidna »nadvlada« Vlade nad Državnim

⁵⁹ Pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za leto 2004, Uradni list RS, št. 109/04.

⁶⁰ Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 110/02, 30/02, 56/02-ZJU in 110/02-ZDDT-B.

zborom (in drugimi organi). Pristojnost Vlade za določanje kvot Državnemu zboru, uvajanje, čeprav samo časovno omejenih, ukrepov za izvrševanje proračuna Državnega zbora in vezanje sklepanja pogodb na predhodno soglasje ministra, pristojnega za finance, je nedvomno poseganje v finančno avtonomijo Državnega zbora. Takšne rešitve *a priori* predpostavljajo, da je Vlada bolj razumna in odgovorna kot Državni zbor (in drugi organi). Nesporno je, da mora Vlada v skladu s svojimi pristojnostmi skrbeti za stabilnost javnih financ, vendar bi tudi Državni zbor, ravno tako kot Vlada, razumel spremenjene razmere in možnosti za zagotavljanje sredstev iz državnega proračuna v teku proračunskega obdobja in bi lahko, ob opozorilu Vlade, sam, v lastni pristojnosti v okviru svoje finančne avtonomije, omejil uporabo svojih, v proračunu zagotovljenih sredstev.

3.4.1.3 Nadzor nad izvajanjem državnega proračuna

Izvrševanje državnega proračuna je v pristojnosti izvršilne oblasti, nadzor pa je, v okviru kontrolne funkcije, v pristojnosti parlamenta ob sodelovanju z vrhovno državno revizijsko institucijo. »Nadziranje je presojanje pravilnosti in odpravljanje nepravilnosti, revidiranje pa je posebna vrsta nadziranja.« (Turk, 1998: 10). Sistemi nadzora so namenjeni zagotavljanju zakonite, učinkovite in gospodarne porabe javnih sredstev. »V razvitih demokratičnih državah so se vzpostavile tri oblike proračunskega nadzora: politični nadzor, notranji nadzor in zunanji nadzor. Politični nadzor na državni ravni je po vsebini zunanji nadzor, ki ga opravlja Državni zbor, predvsem njegovo delovno telo – Komisija za nadzor javnih financ.« (Cvikl in Korpič – Horvat 2007, 196).

3.4.1.4 Nadzor nad izvajanjem parlamentarnega proračuna

Stopnja zagotavljanja avtonomije parlamenta se kaže tudi v izvajanju nadzora nad izvrševanjem parlamentarnega proračuna. Odločilnega pomena je namreč ali lahko vlada oziroma drugi nadzorni organi nadzirajo izvrševanje parlamentarnega proračuna in v kakšnem obsegu. Vrste oziroma načini nadzora se razlikujejo glede na organ, ki

izvaja nadzor, kar posledično pomeni notranji oziroma zunanji nadzor, ter glede na čas izvajanja nadzora, in sicer gre za nadzor med izvrševanjem proračuna oziroma za naknadni nadzor po izvršenem proračunu. Tudi pri nadzoru je parlament v dvojni vlogi, in sicer izvaja nadzor nad izvrševanjem celotnega državnega proračuna, ki vključuje tudi parlamentarni proračun, kar pomeni, da je istočasno nadzornik in v enem delu nadzorovani.

V večini parlamentov se izvaja zunanji nadzor, ki ga v dveh tretjinah opravlja vrhovna revizijska institucija in v eni četrtini tudi ministrstvo, pristojno za finance (Makedonija, Nizozemska, Poljska – Senat, Portugalska, Slovaška, Avstrija - o pristojnosti ministrstva za finance se razpravlja). Nekatere države imajo drugačne vrste zunanje kontrole kot npr. Danska – zasebna družba, Finska – revizorji, v parlamentu določeni revizorji in pooblašene revizorske družbe, Francija - posebni odbor, inštitut zapriseženih preglednikov računov. V parlamentih v Belgiji, Izraelu, Italiji, Rusiji, Španiji in Združenem kraljestvu ni zunanjega nadzora nad izvajanjem parlamentarnega proračuna. Zunanji nadzor nad izvrševanjem parlamentarnega, pa tudi celotnega državnega proračuna, lahko izvaja tudi strokovna in druga zainteresirana javnost preko razprav v parlamentu ter objavljenih proračunov v uradnih glasilih in na spletnih straneh.

3.4.1.5 Nadzor nad izvajanjem proračuna Državnega zbora

Nad izvajanjem proračuna Državnega zbora se opravlja zunanji in notranji nadzor. Zunanji nadzor opravlja Računsko sodišče. Računsko sodišče je v Ustavi RS umeščeno v poglavje o javnih financah kot najvišji neodvisen organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe (150. člen). Njegovo organiziranost in pristojnosti določa Zakon o Računskem sodišču⁶¹. Revidiranje se nanaša na poslovanje uporabnikov javnih sredstev, in sicer kot pravilnost in smotrnost poslovanja v preteklem, kakor tudi načrtovanem poslovanju uporabnikov javnih sredstev. Zunanji nadzor nad

⁶¹ Zakon o Računskem sodišču, Uradni list RS, št. 11/ 01 in 20/06-ZNOJF-1.

izvajanjem proračuna Državnega zbora opravljajo v skladu s predpisi o javnih financah tudi proračunski inšpektorji, ki so delavci s posebnimi pooblastili v Ministrstvu za finance.

Za vzpostavitev in delovanje sistema finančnega poslovanja in kontrol ter notranjega revidiranja je odgovoren predstojnik proračunskega uporabnika. V Državnem zboru je to generalni sekretar, ki na podlagi Zakona o javnih financah izda Pravilnik o delovanju notranje revizije v Državnem zboru⁶². S pravilnikom je določeno naslednje: načela notranjega revidiranja, cilji in področja revidiranja, organizacija in položaj notranje revizije, imenovanje, lastnosti, naloge in odgovornosti notranjega revizorja, postopki notranjega revidiranja, dostop do informacij in komuniciranje, nadziranje in ocenjevanje kakovosti notranjega revidiranja v Državnem zboru. Notranje revidiranje izvaja notranji revizor, ki ga imenuje generalni sekretar, kateremu je neposredno podrejen in odgovoren. Ministrstvo za finance je odgovorno za razvoj, usklajevanje in preverjanje notranjega nadzora javnih financ.

3.4.2 Avtonomija nad parlamentarnim premoženjem

V okviru finančne avtonomije parlamenta se obravnava tudi parlamentarno premoženje. Avtonomija na tem področju pomeni pristojnost parlamenta, da samostojno pridobiva, upravlja in razpolaga s parlamentarnim premoženjem, katerega lastnik je država. Le določeni parlamenti namreč imajo priznano pravno osebnost in so lahko tudi lastniki parlamentarnega premoženja (Avstrija, Hrvaška, Češka, Estonija, Finska, Nemčija, Grčija, Italija – Senat, Litva, Makedonija, Norveška, Portugalska, Romunija, Švedska, Združeno kraljestvo). Ne glede na to, ali je parlamentu priznana pravna osebnost ali ne, pa je mogoče ugotoviti, da imajo parlamenti, ki imajo visoko stopnjo proračunske, finančne avtonomije, tudi močno avtonomijo nad parlamentarnim premoženjem. Tudi ta oblika avtonomije ni sama sebi namen ali morebiti izraz večjega prestižnega pomena parlamenta, ampak gre za neizogiben pogoj za nemoteno izvajanje pristojnosti parlamenta.

⁶² Pravilnik o delovanju notranje revizije v Državnem zboru, št. 414-02/05-1/1 z dne 28.2.2005.

3.4.2.1 Avtonomija nad premoženjem Državnega zbora

Za razliko od sorazmerno nizke stopnje proračunske avtonomije pa je Državnemu zboru zagotovljena avtonomija nad premoženjem, za katero pa je moral poskrbeti sam.

Zakon o Vladi Republike Slovenije iz leta 1993 je določal, da Vlada zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če glede posameznih zadev s posebnim zakonom ni drugače določeno, in da Vlada upravlja z nepremičninami in drugim premoženjem Republike Slovenije, če glede posameznih nepremičnin s posebnim zakonom ni drugače določeno. Glede na to, da v Sloveniji ni predvideno, da bi se sprejel poseben predpis o Državnem zboru in da še ni bilo predpisa o stvarnem premoženju države, je bilo potrebno avtonomijo parlamenta zagotoviti v Zakonu o Vladi Republike Slovenije, ki je urejal tudi upravljanje z državnim premoženjem. Državni zbor je leta 1997 sprejel amandma k predlogu Zakona o spremembi Zakona o Vladi Republike Slovenije (EPA 171-II), ki so ga na pobudo takratnega generalnega sekretarja Državnega zbora vložili poslanci iz vseh poslanskih skupin. K zgoraj navedenim določbam 7. člena je dodal še odstavek, ki določa, da z nepremičninami in drugim premoženjem, ki je v uporabi Državnega zbora, upravlja Državni zbor.⁶³ Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin⁶⁴ je določal, da so upravljavci stvarnega premoženja državni organi in osebe javnega prava, ki jih kot upravljavca določi Vlada s sklepom ali jim je pravica upravljanja s stvarnim premoženjem države podeljena z zakonom, podzakonskim predpisom ali aktom o ustanovitvi, ki ga sprejme Vlada (prvi odstavek 9. člena). Določal je tudi, da so drugi državni organi upravljavci stvarnega premoženja, ki ga uporabljajo (prvi odstavek 10. člena). Navedeni določbi, čeprav med seboj nekoliko nekonsistentni, sta zagotavljali avtonomijo Državnemu zboru kar na dveh podlagah, in sicer po prvem odstavku 9. člena, glede na to, da Zakon o Vladi Republike Slovenije določa, da z nepremičninami in drugim premoženjem, ki je v uporabi Državnega zbora, upravlja Državni zbor, in po prvem odstavku 10. člena, ki je določal, da so (drugi) državni organi,

⁶³ Tretji odstavek 7. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 38/10-ZUKN.

⁶⁴ Zakon o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin, Uradni list RS, št. 14/07.

to je tudi Državni zbor, upravljavci stvarnega premoženja države, ki ga uporabljajo. Ta zakon je bil razveljavljen z Zakonom o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁶⁵, ki pa ne vsebuje več določbe, kot jo je vseboval prvi odstavek 10. člena razveljavljenega zakona. V prvem odstavku 9. člena je podobna določba, kot je bila določba prvega odstavka 9. člena razveljavljenega zakona, kar pomeni, da je Državnemu zboru dana pravica upravljanja s premoženjem, ki ga uporablja na podlagi Zakona o Vladi Republike Slovenije, in ne neposredno s sistemskim zakonom, ki ureja to področje, kar bi bilo pravilno z vidika sistematizacije prava in nomotehniko ter ne nazadnje simboličnega spoštovanja avtonomije Državnega zbora.

Iz zgoraj povedanega izhaja, da je s predpisi zagotovljena avtonomija Državnega zbora, ki pa se v praksi ne izvaja ustrezno. Ob postavitvi nove državne ureditve sta tako Državni zbor kot Državni svet začela delovati v prostorih stavbe, kjer je zasedala bivša Skupščina Republike Slovenije. Že na začetku sta se oba organa soočala s precejšnjo prostorsko stisko, ki se je z razvojem samo še poglobljala. Medtem ko so se za organe državne uprave (ministrstva) zagotavljali novi oziroma dodatni prostori, Državni zbor in Državni svet (še) nista zmogla skupnega dogovora o ustrezni rešitvi prostorske stiske. Državni zbor je bil prisiljen iskati dodatne prostore izven parlamentarne stavbe in z velikimi napori zagotavljati sredstva za najem v svojem proračunu, najprej za del strokovnih služb, ki ni vsakodnevno vezan na delo poslancev, delovnih teles in poslanskih skupin, sedaj pa so izven parlamentarne zgradbe locirani tudi strokovni delavci Zakonodajno pravne službe in določenih delovnih teles.

Vlada je tudi s predlogom Zakona o Radioteleviziji Slovenije⁶⁶ grobo posegla v premoženjsko in upravno avtonomijo Državnega zbora. Predlagana določba zakona je določala, da Državni zbor prepusti opremo in zaposlene v zvezi s posebnim nacionalnim televizijskim programom, namenjenim neposrednim prenosom iz Državnega zbora, Javnemu zavodu RTV Slovenija. Zakonodajno pravna služba Državnega zbora je v

⁶⁵ Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 86/10.

⁶⁶ Predlog Zakona o Radioteleviziji Slovenije, 43. člen, EPA 206-IV, Poročevalec Državnega zbora, št. 26/05.

mnenju⁶⁷ k predlaganemu zakonu opozorila na poseg v izvrševanje ustavnih in zakonskih pristojnosti Državnega zbora tako zaradi krnitve tehničnih pogojev za delo (onemogočanje izdelave magnetogramov in sejnih zapiskov kot dokumentarnega in arhivskega gradiva) kot zaradi posega v avtonomijo in s tem pripomogla, da ta določba ni bila sprejeta.

⁶⁷ Mnenje Zakonodajno pravne službe Državnega zbora, št. 010-01/90-4/128 z dne 18.5.2005.

3.5 Avtonomija parlamenta pri zagotavljanju varnosti

3.5.1 Pomen zagotavljanja odprtosti parlamenta ob ustrezni varnosti

Poslanci, ki so člani najvišjega predstavniškega organa, morajo za izvrševanje svojega poslanstva poleg drugih pogojev za nemoteno, učinkovito in kakovostno delo imeti tudi možnost popolnoma neodvisno in brez kakršnihkoli pritiskov oziroma strahu za svojo varnost sodelovati v odločevalskem procesu in sprejemati najpomembnejše, velikokrat tudi za določene politične ali nepolitične akterje nepopularne odločitve. Varnost parlamentov je eden od bistvenih pogojev za izvajanje njegove suverenosti. Določbe ustav, ki zagotavljajo, da poslanci, ki so predstavniki vsega ljudstva, odločajo po svoji vesti in niso vezani na kakršnakoli navodila, širše gledano pomenijo tudi, da so pri odločanju v največji možni meri zavarovani pred fizičnimi in siceršnjimi pritiski, grožnjami ali nasiljem. »Varnost lahko opredelimo kot stanje, v katerem je zagotovljen uravnotežen fizični, duhovni in duševni ter gmotni obstoj posameznika in družbene skupnosti v razmerju do drugih posameznikov, družbene skupnosti in narave.« (Grizold 1992, 63).

Legitimne zahteve po zagotavljanju čim večje varnosti poslancev lahko istočasno privedejo do zapiranja parlamentarnega telesa z omejitvami prostega vstopa v parlamentarne prostore, onemogočanjem neposrednega spremljanja dela parlamenta oziroma dostopa do parlamentarnega gradiva in prejemanja predlogov, pobud in peticij državljanov, predstavnikov civilne družbe, strokovne javnosti in predstavnikov medijev, tako imenovane »četrte veje oblasti«. Zapiranje parlamenta bi zagotovo pripomoglo k večji varnosti parlamentarcev, vendar bi pomenilo tudi nezmožnost izvajanja vseh funkcij parlamenta, predvsem predstavljanja družbenih interesov in reševanja interesnih konfliktov ter ne nazadnje informacijske, vzgojne in mobilizacijske funkcije, ki mogoče, ob zakonodajni in nadzorni, ne pridejo tako do izraza in jim je treba posvetiti večjo pozornost.

Že prvi raziskovalci parlamentov so ugotavljali, da je delovanje parlamenta pomembno za izobraževanje državljanov, ki lahko na podlagi parlamentarnih razprav ugotavljajo, kaj je pomembno za celotno skupnost ali posamezne skupine državljanov in končno tudi za njih same. Prav tako so opozorili na vlogo poslancev pri pridobivanju podpore v javnosti za posamezne ukrepe ali javne politike, zlasti tiste, ki imajo pomembne posledice za socialno varnost in uspešnost gospodarjenja ali pa za varnost in urejene mednarodne odnose države (Zajc 2000, 112 - 113).

Odgovor na postavljeno dilemo: »varen ali odprt parlament« mora upoštevati, da je parlament odprta institucija demokratičnega sistema. Zato ne gre za dilemo med odprtostjo in varnostjo, pač pa za vprašanje, kako naj bodo parlamenti obenem odprti in varni. Preglednost odločitev, ki jih sprejemajo politiki, je eden temeljev demokracije. Če parlamente zapremo pred javnostjo, če onemogočimo dostop do parlamentarcev, lahko na demokracijo enostavno pozabimo⁶⁸. M. Vršec je novo globalno paradigmo na področju varnosti označil z besedami »*živeti z grožnjo*« ali *manj trdo rečeno* »*živeti s skrbjo za varnost*« (Vršec 2004, 2). Varnosti parlamentov in parlamentarcev ni mogoče prepustiti slučaju ali se zanašati na siceršnje ugodne varnostne razmere v določenem okolju, ampak ji je treba posvetiti največjo pozornost zaradi zagotovitve nemotenega opravljanja funkcij, urejanja družbenih razmerij in sprejemanja tudi nepopularnih rešitev. »Seveda pa pri varovanju tako pomembnih institucij kot je parlament ne moremo staviti na (ne)realno percipirane vire ogrožanja, ampak moramo pripraviti sistemske rešitve varovanja, nekakšne stand-by mehanizme, ki bodo zagotavljali, da bo varnostni sistem deloval ne glede na varnostno situacijo.« (Dobovšek in drugi 2004,10) Predlogi konkretnih rešitev zagotavljanja varnosti ob čim večji odprtosti parlamenta so sicer stvar strokovnih dognanj, vendar mora za svojo varnost poskrbeti parlament sam, ki je tudi odgovoren za končno izbiro sistema varovanja in varnost parlamenta, in ne katerikoli drug državni organ.

⁶⁸ Seminar ECPRD »Varnost v parlamentih« v Državnem zboru 27. in 28. maja 2004; tudi podatki v tem delu so povzeti iz odgovorov parlamentov, ki sta jih na tem seminarju predstavila N. Koselj in J. Blažič.

3.5.2 Oblike (vrste) varovanja

Za zagotavljanje avtonomije in s tem tudi varnosti parlamenta je pomembno, kdo naj poskrbi za varnost parlamenta, in sicer kateri organ je pristojen za odločanje o varovanju parlamenta (notranjem in zunanjem), o varnostni arhitekturi parlamenta. Nesporno je, da o varovanju parlamenta mora odločati parlament sam in si na ta način zagotoviti avtonomijo tudi na tem področju. Znotraj parlamenta pa so za odločanje o tem vprašanju pristojni različni organi (v Avstriji in Italiji – posebno delovno telo, ki ga sestavljajo člani parlamenta, v Belgiji, Danski, Finski, Franciji, Litvi, Norveški, Španiji-senat, Švici – vodstvo parlamenta, včasih s sodelovanjem generalnega sekretarja, v Albaniji, Estoniji, Makedoniji, Romuniji, Slovaški – generalni sekretar, v Švedski in Združenem kraljestvu – pristojni državni uradniki, v Bolgariji, Gruziji, Rusiji – organi parlamenta v sodelovanju s pristojnim ministrstvom oziroma drugo vladno službo).

Izvajalci varovanja, za katere se parlamenti odločajo samostojno, pa so različni, kar je v največji meri pogojeno s tradicijo načina varovanja, in sicer:

- zunanje in notranje varovanje opravlja policija,
- zunanje varovanje opravlja policija, notranje pa interna varnostna služba,
- zunanje varovanje opravlja policija, notranje pa vojska,
- zunanje varovanje opravlja policija, notranje pa interna varnostna služba ali zasebna varnostna služba.

V Nemčiji ima Bundestag- organiziran poseben referat »Polizei und Sicherheitsdienst«, v katerem so zaposleni tako imenovani policisti – Polizisten (v civilu), ki jih kot druge uslužbenke imenuje predsednik parlamenta in so tudi plačani v parlamentu. Opravljajo notranje varovanje, medtem ko zunanje varovanje opravlja policija. V Angliji parlament varuje policija (Scotland Yard). Policiste najame in plačuje parlament. Na Češkem parlament varuje poseben oddelek znotraj policije, ki skrbi tudi za varnost vlade in ministrstev. Nizozemski parlament varuje lastna varnostna služba, za zunanjo varnost pa skrbi mestna policija. V italijanskem parlamentu skrbi za varnost varnostna služba

parlamenta, za zunanjo varnost pa je odgovorna policija, ki poleg parlamentarnih uslužbencev nadzoruje tudi vhode v parlament. Na Švedskem skrbi za varnost parlamenta posebna varnostna služba, ki je del parlamentarne administracije. Nadzor nad vhodi v parlament, ki so namenjeni dostopu javnosti, in na galerijo za obiskovalce pa izvaja privatna varnostna služba. V primeru groženj (bombni atentat), motenj reda ali drugih kaznivih dejanj pa parlamentarna služba pokliče na pomoč policijo. Poseben oddelek belgijske vojske varuje notranjost belgijskega parlamenta, katerega načelnika imenuje parlament na predlog vlade. Načelnik ima status parlamentarnega uslužbenca, ostali varnostniki pa so vojaki. Zunanje varovanje opravlja policija mesta Bruselj (Kralj in Krašovec 1998).

Na varnost parlamenta vpliva tudi ureditev v okolici sedeža parlamenta. Mnogi parlamenti so sprejeli potrebne ukrepe v zvezi s prometom v okolici parlamenta, in sicer s prepovedjo ali posebnim spremljanjem, določitvijo omejitev, sprejetjem posebnih pravil kot so prepoved ustavljanja ali parkiranja. Demonstracije v okolici parlamenta so prepovedane v Nemčiji, Švici, Španiji in Belgiji, kjer je »nevtralna cona« določena v skladu z zakonom, v Kanadi, Izraelu in Norveški pa je potrebno dovoljenje. Na Japonskem je z zakonom zagotovljen mir v okolici parlamenta, v Kanadi je za preletanje parlamenta potrebno uradno dovoljenje, omejitve pa so tudi v Ameriki (Nys 1995, 78 - 79)

Poleg notranjega in zunanjega varovanja parlamenta obsega avtonomija parlamenta pri zagotavljanju varnosti tudi varovanje predsednika in poslancev. Predsednika Bundestaga izven parlamenta varujejo uslužbenci Zveznega kriminalističnega urada, v Angliji enako kot parlament predsednika varuje policija, enako je na Češkem, isti sistem kot za parlament velja tudi za predsednika nizozemskega in belgijskega parlamenta, italijanskega predsednika varuje policija, švedskega predsednika varuje policija, ki spada v pristojnost ministrstva za pravosodje (Kralj in Krašovec 1998). V večini parlamentov obstaja možnost za varovanje poslancev, ki je bila v praksi tudi uporabljena. Posebno zaščito poslancev izvaja notranje ministrstvo v Avstriji, Belgiji, Bolgariji, Gruziji, Angliji, Italiji, Makedoniji, služba za zaščito v okviru notranjega

ministrstva na Slovaškem, varnostni oddelek za pomembne osebe v okviru notranjega ministrstva v Litvi, policija na Danskem, Norveškem, Finskem, v Švici, Albaniji. V španskem senatu so zaradi groženj s terorističnimi napadi nekaterim poslancem dodelili osebno zaščito, za katero urad senata izda dovoljenje za angažiranje posebnih služb za varovanje in njihovo financiranje. V Estoniji še ni bilo potrebe za posebno zaščito poslancev, če pa bi bila, bi o njej odločila vlada oziroma za krajše obdobje minister za notranje zadeve. Na Švedskem poslanci niso že več kot 10 let zaprosili za posebno zaščito, vendar so trem dodelili telesne stražarje na podlagi odločitve varnostne službe na državnem nivoju. V Franciji na splošno poslancem ne pripada posebna zaščita, po potrebi bi jo izvajala policija. V romunskem parlamentu skrbi za izvajanje posebne zaščite poslancev parlamentarna služba za zaščito in varnost. V Rusiji ni predvidena posebna zaščita za poslance, po potrebi sprejme odločitev predstojnik Zvezne varnostne službe.

V avtonomijo parlamenta pri zagotavljanju varnosti širše gledano bi mogoče lahko uvrstili tudi vlogo parlamenta pri izvajanju sodnih odredb. Gre za vprašanje, ali preiskovalni organi potrebujejo za vstop v parlamentarno poslopje in posamezne prostore poslancev posebno dovoljenje organov parlamenta ali jim je vstop dovoljen v skladu s splošnimi predpisi, enako kot v druge objekte in prostore.

Posebej je treba opozoriti, da obravnavano vprašanje ne vključuje poslanske imunitete, ki ne spada v avtonomijo parlamenta.

Namen imunitete je omogočiti predstavniškemu telesu neodvisno in nemoteno delo ter zagotovitev pogojev za svobodno delovanje njegovih članov pri opravljanju funkcije, v katero so bili izvoljeni. Z imuniteto na splošno označujemo privilegij posameznika, da je izvzet iz uporabe posameznih pravnih predpisov, ki se sicer uporabljajo zoper druge osebe. Poslansko imuniteto lahko opredelimo kot pravno neodgovornost in pravno nedotakljivost članov predstavniškega telesa za določena kazniva dejanja (Kaučič, v Grad in Kaučič 1997, 213).

Pri izvajanju sodnih odločb v parlamentarnih prostorih bi posebno dovoljenje organov parlamenta ali z zakonom predpisana prepoved vstopa v parlament preiskovalnim organom pomenila določitev izjeme od splošno predpisanih pravil v predpisih o kazenskem postopku in drugih predpisih posameznih držav, kar bi bil v primerih obravnavanja suma storitve kaznivega dejanja nesorazmeren oziroma neprimeren ukrep za zagotavljanje avtonomije parlamenta. Tako rešitev bi na nek način lahko označili tudi kot omejevanje izvajanja pristojnosti drugih dveh vej oblasti in s tem kršenje načela delitve oblasti.

Večina držav (npr. Belgija, Bolgarija, Danska, Estonija, Finska, Francija, Hrvaška, Irska, Litva, Latvija, Norveška, Nemčija, Poljska, Portugalska, Slovaška, Združene države Amerike) ne zagotavlja posebnega statusa ali teritorialne imunitete parlamenta v teh primerih in dovoljuje vstop preiskovalnim organom tudi v prostore parlamenta, seveda na podlagi odredbe sodišča za izvedbo preiskave. V manjšem številu držav (npr. Grčiji, Islandiji in Kanadi) je za vstop preiskovalnih organov v parlament potrebno dovoljenje organov parlamenta (Novak, 2010).

O varovanju parlamenta s strani organov izvršilne veje oblasti so se v nekaterih parlamentih (Litva, Makedonija, Slovaška, Švica, Slovenija) postavljala vprašanja primernosti take rešitve glede na delitev oblasti na zakonodajno in izvršno.

V zvezi s tem C. Ribičič ugotavlja, da *argumenti za to, da bi bilo notranje varovanje stvar Državnega zbora, zadevajo tako specifičnost parlamentarnega prostora kot načelna razmerja med državnimi organi, utemeljena na načelu delitve oblasti. Načelno je nesprejemljivo, da se notranje varovanje parlamenta kot najvišjega zakonodajnega organa prenaša na organ izvršilne oblasti oz. na vladni resor.* (Ribičič 2000 b, 189).

Parlamentarni prostor zahteva varovanje, ki poleg klasičnih zahtev upošteva še posebne potrebe: odprtost parlamenta državljanom, študentom, strokovnjakom, turistom in novinarjem, tako za njihove pobude, predloge, peticije kot za obiske; avtonomnost parlamenta nasproti organom izvršne oblasti, ki v parlamentu niso gospodarji, ampak podrejeni parlamentarnemu nadzoru in eden od udeležencev zakonodajnega postopka,

ki je v rokah parlamenta; srečevanje varovanih funkcionarjev, domačih in tujih, ki so na zasedanjih in obiskih v Državnem zboru in pri njegovem vodstvu; notranji konflikti in različne kršitve parlamentarnega reda so takšne narave, da se vanje ne more in ne sme vmešavati izvršna oblast. Zato v parlament ne sodijo policisti, ki odkrito nosijo orožje in varujejo parlament pred ljudmi, stroko, novinarji, študenti ali enega poslanca pred drugim, pač pa nekakšna kombinacija posebej usposobljenega vodiča, uslužbenca informativne službe in sprejemne pisarne in neoboroženega bobbyja (Ribičič 2000b, 190).

Ugotovimo lahko, da ni enotnega modela za izvajanje varovanja parlamentov, niti se v tradicionalnih demokracijah ne postavlja vprašanje primernosti varovanja parlamenta s strani organov izvršilne oblasti glede na načelo delitve oblasti, je pa nesporna pravica parlamenta, da samostojno odloča o izvedbi lastnega varovanja.

3.5.3 Avtonomija Državnega zbora pri zagotavljanju varnosti

Za notranjo in zunanjo varnost Državnega zbora skrbi posebna organizacijska enota policije. Lahko bi sklepali, da je tak način varovanja ostanek ureditve iz prejšnjega skupščinskega sistema, ki je temeljil na enotnosti oblasti, vendar temu ni tako. Skupščina Republike Slovenije je imela lastno službo varovanja, ki je nadaljevala delo tudi po konstituiranju Državnega zbora leta 1992. Notranje varovanje Državnega zbora je bilo preneseno na Ministrstvo za notranje zadeve 1. novembra 1994 brez kakšne poglobljene analize in razprave v organih Državnega zbora. To je bil po vsej verjetnosti tudi eden izmed razlogov, da je Državni zbor že 14. februarja 1995, ob obravnavi predloga Zakona o javni varnosti (EPA 871) v prvi obravnavi na predlog poslanca dr. Cirila Ribičiča s 46 glasovi za od 58 prisotnih sprejel sklep, ki se glasi: »Državni zbor sam skrbi za svojo notranjo varnost preko posebne službe. Pooblastila in način delovanja te službe urejajo interni akti Državnega zbora. Strokovnost službe bo zagotovljena v sodelovanju z Ministrstvom za notranje zadeve.«⁶⁹

⁶⁹ Sklep Državnega zbora, št. 210-01/94-5/1 z dne 14.2.1995.

Čeprav je sprejeti sklep tako po vsebini kot številu poslancev, ki so ga podprli, pomenil visoko stopnjo zavedanja Državnega zbora glede zagotavljanja avtonomije na varnostnem področju, pa je bila tudi ta rešitev sprejeta brez ustreznih strokovnih, kadrovskih in finančnih podlag za njeno izvedbo. V nadaljnjih obravnavah predloga Zakona o javni varnosti, kateremu se je naslov spremenil v Zakon o policiji, je bil predviden še en način za varovanje Državnega zbora in tudi drugih organov, ki jih je potrebno varovati. Ta način predvideva, da je lahko policist zaradi varovanja določenih oseb in objektov začasno razporejen na delo v drug državni organ. Policist, ki je v tem času v delovnem razmerju v drugem državnem organu, je za svoje delo odgovoren predstojniku tega organa. V času začasne razporeditve ima pravice in obveznosti, ki izhajajo iz Zakona o policiji, v obsegu, določenem v sporazumu med državnim organom, kamor je policist začasno razporejen, in policijo. Po izteku začasne razporeditve ima pravico vrniti se na delo v policijo na delovno mesto, ustrezno njegovi strokovni izobrazbi. V prehodni določbi zakona pa je bilo določeno, da policijska enota, ki opravlja naloge varovanja Državnega zbora, do oblikovanja posebne službe za notranje varovanje Državnega zbora, opravlja svoje naloge v skladu z internimi akti Državnega zbora ter na način in v skladu s pravili policijske stroke⁷⁰.

Za realizacijo svojega sklepa, po katerem naj bi imel Državni zbor lastno službo varovanja, ali za njegovo delno korekcijo, če bi uporabil dodatno možnost iz Zakona o policiji, je Državni zbor tako imel na izbiro tri možnosti:

- samostojna služba Državnega zbora z lastnimi varnostniki v skladu z internimi akti Državnega zbora,
- organizacijska enota Državnega zbora z začasno razporejenimi policisti na podlagi sporazuma med Državnim zborom in Ministrstvom za notranje zadeve in v skladu z internimi akti Državnega zbora,
- služba, ki jo izvajajo zasebni varnostniki podjetja za varovanje na podlagi predpisov o zasebnem varovanju in na podlagi internih aktov Državnega zbora.

⁷⁰ Določbi 80. in 133. člena Zakona o policiji, Uradni list RS, št. 66/09-uradno prečiščeno besedilo, 22/10 in 26/11- Odločba US.

Na podlagi prehodne določbe Zakona o policiji pa se je varovanje Državnega zbora izvajalo po četrti varianti, to je policijska enota v skladu z internimi akti Državnega zbora.

Da bi lahko prišlo do ustrezne odločitve za eno izmed ponujenih možnosti, je bilo treba izdelati analizo, ki bi ponudila organizacijske, kadrovske, strokovne in ne nazadnje finančne argumente. Varovanje parlamenta predstavlja v vseh zahodnih demokracijah, in tako bi moralo biti tudi v Sloveniji, najvišji varnostni standard, ki ne dopušča nobene improvizacije ali celo različnih ali parcialnih pristopov. Izdelava elaborata je bila poverjena dr. Milanu Vršču, ki je imel bogate teoretične in praktične reference s tega področja. Elaborat je bil izdelan leta 2000, vendar do danes organi Državnega zbora še niso sprejeli dokončne odločitve. Notranje in zunanje varovanje Državnega zbora, predsednika in poslancev se tako izvaja na podlagi prehodne določbe Zakona o policiji in Uredbe Vlade o varovanju določenih oseb, prostorov, objektov in okolišev objektov, ki jih varuje policija⁷¹. Razprave o tem vprašanju pa so vseeno imele določene pozitivne posledice, in sicer sistemiziranje novega delovnega mesta ter zaposlitev svetovalca za varnost v Uradu generalnega sekretarja Državnega zbora.

Za okolico sedeža Državnega zbora ne veljajo nobena posebna pravila v zvezi s prometom, parkiranje pa je delno omejeno. V Zakonu o javnih zbiranjih⁷² je določeno le, da je prepovedano organizirati shode oziroma prireditve na prostem v bližini objektov, ki se varujejo po posebnih predpisih, če bi shod oziroma prireditve lahko ovirala varovanje teh objektov, ne omogoča pa prepovedi, če bi tak shod ali prireditve ovirala delo organa v varovanem objektu. V Sloveniji se mirna zborovanja, pa tudi protesti in demonstracije odvijajo praviloma (tudi) pred sedežem Državnega zbora. Demonstracije, ki so bile 19. maja 2010, so ob veliki materialni škodi na zgradbi parlamenta, ki je razglašena za kulturni spomenik, imele tudi velik odmev v javnosti. Predsednik Državnega zbora je ob tem dogodku med drugim izjavil⁷³:

⁷¹ Uredba o varovanju določenih oseb, prostorov, objektov in okolišev objektov, ki jih varuje policija, Uradni list RS, št. 110/10.

⁷² Zakon o javnih zbiranjih, Uradni list RS, št. 113/05-uradno prečiščeno besedilo, 85/09 in 59/10.

⁷³ P. Gantar: Novinarska konferenca dne 20. maja 2010, objavljeno na spletnem mestu Državnega zbora 20. 5. 2010.

Včeraj se pred parlamentom demonstracije niso sprevrgle v vandalizem. Demonstracij ali protestnega zborovanja sploh ni bilo. Včeraj je bil pred parlamentom samo vandalizem brez primere. Prijetno sem presenečen, da se pred Državnim zborom zbirajo ljudje in kar s precejšnjo zgroženostjo opazujejo, kaj se je dogajalo. Zbiranje ljudi pred parlamentom kaže, da ima ta hiša mogoče le večji ugled in le večji pomen, kot ji marsikdo pripisuje v tej državi. To je dobro znamenje v tem slabem dogodku, saj ljudem očitno ni vseeno, kaj se dogaja s slovenskim parlamentom.

V vseh razpravah o tem dogodku pa žal ni bilo zaslediti vprašanja o ustreznosti varovanja Državnega zbora oziroma o vzpostavitvi in izvajanju avtonomije parlamenta pri zagotavljanju varnosti, primerljive z ureditvami v drugih demokratičnih državah, kjer je okolica parlamenta opredeljena kot »nevtralna cona« in so demonstracije prepovedane.

V zvezi z vstopom preiskovalnih organov v prostore parlamenta zaradi izvajanja sodnih odredb ni predvidena imuniteta parlamentarnega prostora. Preiskavo odredi sodišče z obrazloženo pisno odredbo po predpisih o kazenskem postopku, kjer je posebej določeno le, da, če se opravi preiskava v prostorih državnih organov, podjetij ali drugih pravnih oseb, se njihov predstojnik povabi, da je pri preiskavi navzoč. Taka rešitev je primerjalno gledano enaka oziroma podobna ureditvam tega vprašanja v večini držav.

Varovanje predsednika Državnega zbora opravlja enota policije. Tudi poslanci Državnega zbora so že zaprosili za posebno zaščito, ki jo izvaja policija. Odločitev sprejme generalni direktor policije na podlagi Uredbe o varovanju določenih oseb, objektov in okolišev objektov, v katerih so sedeži državnih organov.

3.6 Poznavanje avtonomije parlamenta in zavedanje o pomenu avtonomije za delovanje Državnega zbora

Pisana in nepisana pravila zagotavljajo parlamentu avtonomijo, kar je pridobitev demokratičnih sistemov. Njeno zagotavljanje je, kot je bilo že povedano, v veliki meri odvisno od družbene ureditve, demokratične tradicije in politične kulture. Na tem mestu je treba dodati še, da je avtonomija parlamenta konkretno odvisna predvsem od parlamenta samega, njegovih organov in poslancev, od tega, koliko so z njo seznanjeni, še bolj pa, ali se zavedajo njenega pomena in ali jo v praksi pri odločanju o konkretnih vprašanjih tudi izvajajo oziroma uporabljajo. V novejših demokracijah se pomanjkanje poznavanja avtonomije parlamenta in zato potreba po formalni ureditvi vseh njenih pojavnih oblik kaže kot precej večji problem kot v razvitih demokracijah, v katerih se celo formalno neurejena avtonomija v praksi popolnoma spoštuje. Še večji problem oziroma nedopustno ravnanje parlamenta, poslanske večine, pa predstavljajo odločitve, ko poslanci na načelni ravni poznajo avtonomijo parlamenta, pa se (v popolnosti) ne zavedajo njenega pomena ali jo zaradi pritiska vlade, politične stranke, ali svojih kratkoročnih interesov, ignorirajo. Vlada in politične stranke se tudi v tem kontekstu parlamentarnega odločanja pojavljajo kot zunaj parlamentarni akterji, ki sicer ne odločajo o konkretnih rešitvah zagotavljanja avtonomije parlamenta, vendar je njihov posreden vpliv stvarno dejstvo, zato je nujno, da se tudi ti oni seznanijo z vsemi pojavnimi oblikami avtonomije parlamenta in da razumejo njihov pomen. A. Igličar ugotavlja, da so odločitve državnih organov odvisne od predhodnih odločitev v političnih strankah, ki na ta način svoje lastne odločitve pretvarja v odločitve državnih organov, kar velja v prvi vrsti za zakonodajne odločitve in za zakonodajne organe. Člani zakonodajnega organa (poslanci), ki pripadajo določeni politični stranki, ob ustrezni strankarski disciplini razpravljajo in glasujejo v skladu s stališči, ki jih oblikuje vodstvo njihove politične stranke (Igličar 2004, 64).

Od drugih državnih organov ima lahko določen vpliv na zagotavljanje avtonomije parlamenta tudi ustavno sodišče pri ustavnosodni presoji predpisov, predvsem poslovnika parlamenta, ki se nanašajo oziroma urejajo posamezna vprašanja

avtonomije parlamenta. Pri tej presoji je odločilnega pomena poznavanje in razumevanje pravice parlamenta, ki izhaja iz ustavnih določb, da si samostojno in neodvisno od drugih vej oblasti, tudi sodne, organizira svoje delo in zagotavlja pogoje za njegovo izvedbo. Ustavno sodišče je v svojih dosedanjih odločitvah, predstavljenih v 3. poglavju v zvezi s pravno naravo poslovnika in z materijo, ki je predmet urejanja s poslovníkom oziroma zakonom, upoštevalo avtonomijo parlamenta.

Kot je bilo že povedano, je za parlamentarno demokracijo normalno, da politične stranke in njihovi poslanci izvajajo politične programe, predstavljene v volilni kampanji oziroma v koalicijskih pogodbah, kot problematično pa lahko ocenimo, če tako njihovo ravnanje onemogoča uresničevanje avtonomije parlamenta in izvajanje vseh funkcij sodobnega parlamenta, med drugim predvsem kontrolne funkcije.

Glede na povedano lahko k uveljavljanju parlamentarne avtonomije veliko prispevajo tudi zunaj parlamentarni akterji, predvsem je velikega pomena prav korektno ravnanje vlade, ki ima izmed vseh organov dejansko največjo moč v državni organizaciji. Korekten politični odnos med organi predpostavlja tako visoko stopnjo samoomejevanja izvršilne oblasti v razmerju do zakonodajne kot visoko stopnjo samoomejevanja parlamenta pri urejanju pogojev za svoje delovanje.

3.6.1 Poznavanje avtonomije Državnega zbora

Predpogoj za uresničevanje avtonomije parlamenta, kot pridobitve demokratičnih sistemov, je poznavanje vseh njenih oblik in pomena za kakovostno in učinkovito delovanje parlamenta.

V Državnem zboru so poslanci imeli možnost seznaniti se z vsemi oblikami avtonomije parlamenta in spoznati njen pomenom za delovanje Državnega zbora. Naj na tem mestu izpostavimo, da je bila avtonomija parlamenta ena od tem na Kolokviju v Državnem zboru ob počastitvi 10. obletnice parlamentarizma v Sloveniji, o kateri je govoril dr. Grad (Grad v Krašovec 2000, 200). V Poročilu o delu Državnega zbora v mandatu 1996-2000

(str. 116) je priporočilo generalnega sekretarja Državnega zbora, po katerem bi bilo treba v naslednjem mandatu večjo pozornost posvetiti vprašanju avtonomije Državnega zbora, pri čemer je najbolj pomembno vprašanje finančne avtonomije, ki še ni ustrezno rešeno. V Poročilu naslednjega mandata 2000-2004 pa je povzeto stanje oziroma napredek na tem področju, ki predstavlja dokaj podroben prikaz uresničevanja avtonomije Državnega zbora v določenem trenutku⁷⁴. Raziskovalni sektor Državnega zbora je izdelal številne raziskovalne naloge v zvezi s posameznimi segmenti parlamentarne avtonomije in z ECPRD soorganiziral dva seminarja v Državnem zboru, in sicer:

- »Varnost v parlamentih« leta 2004 in

⁷⁴ Glede avtonomije parlamenta lahko ugotovimo, da državni zbor uživa regulativno oziroma proceduralno avtonomijo, saj s poslovníkom državnega zbora in drugimi akti samostojno sprejema pravila za svoje delovanje.

S predlogi, ki so bili nujni za upravno avtonomijo Državnega zbora, smo uspeli v zakon o javnih uslužbencih vgraditi določbe, ki omogočajo, da Državni zbor uredi nekatera vprašanja, ki so specifična oziroma drugačna od urejanja le-teh v izvršilni veji oblasti. S tem je Državni zbor dobil podlago za nadaljnje urejanje v Odloku o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora ter Pravilniku o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah Državnega zbora.

Pri finančni avtonomiji Državnega zbora se je pokazal napredek pri pripravi finančnega načrta Državnega zbora. Predlog sprememb proračuna za leto 2004 in predlog proračuna za leto 2005, ki ju je predložila vlada, sta v celoti upoštevala argumentirane predloge Državnega zbora. Po dolgoletnemu opozarjanju na spoštovanje finančne avtonomije parlamenta je bila le – ta prvič upoštevana, kar pa seveda ni odvezovalo Državnega zbora odgovornosti za realno načrtovanje potreb. Ne moremo pa tega reči za izvajanje finančnega načrta Državnega zbora, saj Ministrstvo za finance z nenapovedanimi in nedopustnimi blokadami sistema onemogoča normalno uporabo sredstev Državnega zbora, ki jih ima v veljavnem proračunu. Z vsakoletnim pravilnikom o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov pa minister za finance tako rekoč čez noč oziroma za nazaj prepove neposrednim proračunskim uporabnikom, med katere sodi tudi Državni zbor, prevzemati obveznosti za tekoče leto. Letos je minister za finance to storil s pravilnikom, po katerem so neposredni proračunski uporabniki lahko v letu 2004 prevzemali obveznosti, ki zapadejo v plačilo v breme proračuna Republike Slovenije za leto 2004 do vključno petka, 8. oktobra 2004. Ta pravilnik je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 109/04 z dne 8. oktobra 2004, uporabniki pa smo ga prejeli v ponedeljek, 11. oktobra. Tako ravnanje gotovo ne zagotavlja finančne avtonomije parlamentu, postavlja pa se tudi vprašanje njegove ustavne skladnosti. Ustava RS namreč v 154. členu določa, da morajo biti predpisi objavljeni v uradnem listu, preden začnejo veljati, ter v 156. členu, da ne morejo imeti učinka za nazaj. Samo zakon lahko določi, da imajo njegove posamezne določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in če s tem ne posega v pridobljene pravice. V pravilniku so sicer določene nekatere izjeme in tudi da lahko v izjemnih primerih prevzemanje obveznosti odobri Ministrstvo za finance. Tako ravnanje pomeni kršenje finančne avtonomije parlamenta in načela delitve oblasti, saj izvršilna oblast posega v sprejeti finančni načrt Državnega zbora in s tem v njegovo samostojno delovanje.

Pri varnostni avtonomiji parlamenta se v iztekajočem mandatu ni nič spremenilo, saj za varovanje parlamenta še vedno skrbi enota Ministrstva za notranje zadeve (Poročilo o delu Državnega zbora v mandatu 2000 – 2004,119).

- »Parlamentarna kontrola nad izvajanjem državnega proračuna / Finančna avtonomija parlamenta« leta 2009.

Ne nazadnje je v anketi, izvedeni med poslanci Državnega zbora (Zajc 2004, 7), na vprašanje »Ali je Državnemu zboru zagotovljena zadostna avtonomija?« kar 71% poslancev, ki so sodelovali, odgovorilo, da je.

Zgoraj opisane aktivnosti so bile izvedene v Državnem zboru, gradivo pa je na razpolago poslancem, na podlagi česar lahko ugotovimo, da so poslanci Državnega zbora imeli dovolj priložnosti seznaniti se z vsemi oblikami avtonomije parlamenta.

3.6.2 Zavedanje o pomenu avtonomije Državnega zbora

V prejšnjem delu so bile predstavljene aktivnosti, ki so bile poslancem Državnega zbora na voljo za seznanitev z vsemi oblikami avtonomije parlamenta, kar bi lahko pomenilo, da jo poznajo in jo tudi v praksi uresničujejo. Kot je bilo že povedano, avtonomija parlamenta pomeni pravico parlamenta do samostojnega organiziranja delovanja parlamenta in zagotavljanja pogojev za njegovo delo, istočasno pa tudi dolžnost parlamenta, da to pravico uveljavi oziroma jo v praksi izvaja.

V nadaljevanju bomo opravili analizo primerov konkretnih ravnanj Državnega zbora oziroma poslancev pozicije in opozicije pa tudi drugih organov pri uveljavljanju pravice in izpolnjevanju dolžnosti za uresničevanje avtonomije, ki opozarjajo na premajhno zavedanje o pomenu avtonomije. Ti primeri so:

a) Spoštovanje rokov pri organiziranju Državnega zbora

V skladu s Poslovníkom DZ vsebuje dnevni red konstitutivne seje:

- imenovanje predsednika in podpredsednika mandatno - volilne komisije,
- potrditev mandatov poslancev,

- izvolitev predsednika Državnega zbora,

lahko pa tudi

- izvolitev podpredsednikov Državnega zbora,
- imenovanje predsednikov in podpredsednikov delovnih teles,
- imenovanje generalnega sekretarja.

Če Državni zbor na prvi seji ne izvoli podpredsednikov Državnega zbora ter ne imenuje predsednikov in podpredsednikov delovnih teles ter generalnega sekretarja, jih mora izvoliti ali imenovati najpozneje v 30 dneh po konstituiranju. Navedene določbe in opredeljeni roki za njihovo izvedbo so potrebni zaradi zagotovitve polnega delovanja Državnega zbora. Čeprav je Državni zbor formalno konstituiran s potrditvijo več kot polovice poslanskih mandatov, še ni sposoben v celoti in učinkovito opravljati svojih pristojnosti, dokler nima izvoljenih, imenovanih in ustanovljenih vseh organov.

V Državnem zboru se je dogajalo, da v predpisanih rokih ni bil sposoben postaviti vseh potrebnih organov za svoje delovanje (izvoliti vse tri podpredsednike, ustanoviti delovna telesa, imenovati generalnega sekretarja). Tudi med mandatom je prihajalo do situacij, ko Državni zbor ni imel vseh organov, kar sicer ne pomeni, da njegove odločitve v tem času niso bile v skladu z Ustavo RS, zakonom in Poslovníkom DZ, je bilo pa v precejšnji meri oteženo njegovo delo. Delo vodstva in delovnih teles je bilo moteno tudi ob odstopu predsednikov in podpredsednikov iz ene opozicijske poslanske skupine zaradi neupoštevanja njihovih zahtev po zasedbi predsedniških mest v tako imenovanih nadzornih delovnih telesih. Del enega mandata je Državni zbor deloval brez enega podpredsednika iz opozicije, ker se parlamentarna večina ni strinjala s predlaganim kandidatom opozicije. Tako ravnanje pomeni, da sicer zagotovljena regulativna avtonomija Državnega zbora, ki Državnemu zboru omogoča, da s svojim poslovnikom uredi postavljanje vodstvenih organov, v določenih primerih v praksi ni bila izvedena zaradi nezmožnosti dogovora in sprejema odločitve v predpisanih oziroma razumnih rokih.

b) Medsebojni odnosi v Državnem zboru in ugled v javnosti

Veliko razprave v Državnem zboru in poročanja v medijih je v IV. mandatu povzročila pobuda koalicijskih poslanskih skupin poslanskim skupinam opozicije za razmislek o primernosti delovanja opozicijskih podpredsednikov in o predlogu novega kandidata za podpredsedniško mesto. Razprava na javni seji Kolegija predsednika Državnega zbora⁷⁵ se je odvijala o vprašanih vloge pozicije in opozicije, o izražanju kritike dela Državnega zbora in njegovega predsednika, o primernosti kritike in o dopustnosti njenega sankcioniranja, o pravici do različnih mnenj in o njihovih posledicah, o domnevnih ocenah predsednika Vlade o vodstvu Državnega zbora in zanikanjih posegov izvršilne veje v delovanje zakonodajne veje oblasti. Opozorjeno je bilo, da sicer pozicijski poslanci teoretično lahko zamenjajo podpredsednika iz vrst opozicije, vendar se morajo zavedati, kakšne posledice bi tako ravnanje imelo za odnose v Državnem zboru in na delo Državnega zbora. Ne da bi se spuščali v ocenjevanje primernosti ravnanj posameznih akterjev v konkretnem primeru, pa je mogoče vsekakor ugotoviti, da se akterji niso (dovolj) zavedali, kaj taka dogajanja in razčiščevanja, še posebej na odprti sceni, pomenijo za ugled v javnosti, od katerega je odvisna tudi stopnja uresničevanja avtonomije. Če uporabimo eno od izjav na tej seji Kolegija, ki se je glasila: »Če boste vi po Državnem zboru gnojnico polivali, tudi vi ne boste po vijolicah dišali.«, lahko dobimo enega od možnih odgovorov, ne v smislu, da kritika ni dovoljena, ampak v smislu, da je za reševanje problemov v zvezi z delovanjem Državnega zbora odgovoren Državni zbor sam, vsi njegovi organi in tako poslanci pozicije kot opozicije. Na podlagi javnomnenjskih raziskav v Sloveniji A. Igličar ugotavlja, da je izrazito nizka stopnja zaupanja v slovenski zakonodajni organ gotovo v precejšnji meri posledica prevlade strankarskih interesov (partitokracija) nad splošnimi družbenimi interesi pri sprejemanju odločitev v Državnem zboru, v določeni meri pa tudi poročanje medijev o dogajanjih v Državnem zboru, ki je pogosto nagnjeno k poudarjanju konfliktnosti in senzacionalizmu (Igličar 2010b, 45).

⁷⁵ Glej magnetogram 61. seje Kolegija predsednika Državnega zbora z dne 19. aprila 2006.

c) Predstavniki Vlade na seji Kolegija predsednika Državnega zbora

V zvezi z zavedanjem o pomenu avtonomije Državnega zbora in odnosu med vejami oblasti je treba pogledati izvajanje določbe tretjega odstavka 21. člena Poslovnika DZ, ki določa, da pri delu Kolegija predsednika Državnega zbora med drugimi lahko sodelujejo tudi predstavniki Vlade. Možnost sodelovanja predstavnikov Vlade na seji Kolegija, na kateri lahko izrazijo svoje interese, dodatno obrazložijo svoje predloge in opozorijo na morebitne posebnosti pri obravnavi določenega predloga, je vsekakor smiselna, saj se na Kolegiju razpravlja o dnevnem redu seje Državnega zbora, ki jo skliče predsednik Državnega zbora v skladu s programom dela Državnega zbora, po sklepu Državnega zbora, po dogovoru na Kolegiju ali na predlog Vlade, odloča o predlogu za sprejem predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku. Vprašanje pa je, kdo od predstavnikov Vlade je primeren sogovornik Kolegiju predsednika Državnega zbora, ki je političen organ in ga sestavljajo predsednik in podpredsedniki Državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. V praksi se sej Kolegija predsednika Državnega zbora udeležuje le generalni sekretar Vlade (razen v nekaj primerih, ko je bil prisoten minister). Ne nazadnje je le on in ne predsednik oziroma predstavnik Vlade naveden med vabljenimi na vabilu predsednika Državnega zbora na sejo Kolegija.

Generalni sekretar Vlade je, očitno kar po inerciji, vabljen tudi na Kolegije Predsednika Državnega zbora, na katerih se obravnavajo le zadeve, ki se nanašajo izključno na Državni zbor, kot npr. vabilo na 61. sejo, 19. aprila 2006, na kateri se je obravnavala zahteva ene poslanske skupine za sklic seje Kolegija.

č) Izvajanje zakonodajnega postopka

Eden od pokazateljev zavedanja poslancev o pomenu avtonomije Državnega zbora je tudi izvajanje Poslovnika DZ, predvsem njegovega najpomembnejšega dela, to je zakonodajnega postopka. Po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno je v Republiki Sloveniji Državni zbor predstavniško telo, ki sprejema zakone, katere mu v veliki večini predlaga v sprejem Vlada kot izvršilni organ.

V preteklosti (pa tudi sedaj) se je večkrat slišalo, predvsem iz vladnih krogov, da je Državni zbor skozi zakonodajni postopek »pokvaril« dober predlog zakona, ki ga je pripravila in predlagala Vlada. Ta očitek se je nanašal na amandmajske posege v predlog zakona, ki naj bi imeli za posledico sprejetje določenih:

- neustavnih določb,
- neizvedljivih oziroma težko izvedljivih določb,
- nomotehnično neprimernih rešitev in
- določb, ki niso v skladu z evropskim pravnim redom.

Eden od pogojev za sprejem dobrega zakona je dobro pripravljen predlog zakona, ki ima obdelane vse sestavne dele, ki jih zahteva Poslovnik DZ⁷⁶. Bistveni sestavni del predloga zakona je gotovo besedilo členov, njegov normativni del, vendar je za dober zakon še kako pomemben uvod k predlogu zakona z vsebinsko poglobljeno oceno stanja in razlogi za sprejem zakona, jasno določenimi in predstavljenimi cilji, načeli in pogloblitimi rešitvami predlagane zakonske materije, primerjalnimi pravnimi pregledi

⁷⁶ 115. člen Poslovnika Državnega zbora:

(1) Predlog zakona vsebuje naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev.

(2)Uvod obsega:

- oceno stanja in razloge za sprejem zakona,
- cilje, načela in pogloblitne rešitve predloga zakona,
- oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva,
- navedbo, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun že sprejet,
- prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije; prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih mora vsebovati prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic Evropske unije,
- druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona.

(3) Če predlog zakona ne vsebuje zahtevanih vsebin iz tega člena, predsednik državnega zbora pozove predlagatelja, da predlog zakona dopolni. Če predlagatelj najkasneje v 15 dneh po pozivu predsednika državnega zbora predloga zakona ne dopolni, se šteje, da predlog zakona ni bil vložen.

(4) V besedilu členov se morata smiselno uporabiti ženski in moški spol v tistih prvih členih oziroma poglavjih predloga zakona, ki določajo temeljne subjekte predloga zakona, z navedbo, da se v nadaljnjem besedilu uporabi naslavljanje v moškem spolu.

(5) Določba prejšnjega odstavka se ne uporablja, kadar se predlagajo spremembe ali dopolnitve zakona.

(6) Kadar se predlagajo spremembe ali dopolnitve zakona, predlagatelj priloži predlogu zakona tudi besedilo tistih določb zakona, za katere se predlagajo spremembe ali dopolnitve.

(7) V obrazložitvi se pojasni vsebina in namen posameznih členov predloga zakona ter posledice in medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitev.

ureditev v pravnih sistemih drugih držav ter ne nazadnje opredelitvami glede finančnih posledic, pa tudi drugih posledic, ki jih bo prinesel zakon.

Predsednik Državnega zbora zavrne predlog zakona, ki nima vseh formalnih sestavin, ali so te tudi sicer ustrezno obdelane pa se ne ugotavlja. Razlog je v tem, ker v Poslovniku DZ ni izrecne podlage za tak ukrep kot je izrecno določeno za primer formalnih pomanjkljivosti. Ta argument sicer drži, ni pa zaslediti nobene pobude za dopolnitev v tej smeri. Prav tako Državni zbor oziroma vsakokratna večina redko zavrne slabo pripravljen predlog zakona, ki ga je predložila Vlada, ampak ga skuša popraviti s številnimi amandmaji, kar pa gotovo ni najbolj ustrezen način za kvalitetno normiranje, ob tem pa se še izpostavlja očitkom, da je zakon »pokvaril«.

Podatki iz Poročil o delu Državnega zbora o vloženi amandmaji Vlade (predpostavljamo, da jih je večino vložila tudi k svojim zakonom, glede na število vloženi predlogov zakonov) kažejo na to, da predlogi zakonov niso bili najboljše pripravljene, ker jih je v postopku spreminjala s svojimi amandmaji.

V tem primeru pa je Državni zbor ustrezno odreagirala in uporabila regulativno avtonomijo. Veliko število vloženi amandmajev s strani Vlade je namreč bil tudi eden izmed bistveni razlogov za spremembo Poslovnika DZ v letu 2002 in 2007, po kateri Vlada ne sme več vlagati amandmajev na svoje zakone (v drugi obravnavi na seji delovnega telesa). Omenjeno ravnanje lahko opredelimo kot odgovorno ravnanje Državnega zbora, ki je s spremembo svojega poslovnika skušal pripraviti Vlado do tega, da vložiti več truda v kvalitetno pripravo predlogov zakonov, in zmanjšal možnost obsežnejšega spreminjanja predlogov med postopkom brez pripravljene in predstavljene poglobljene ocene stanja, razlogov za spremembo ter načel in poglavitni rešitev, finančnih in drugih posledic, kar bi sicer moralo biti storjeno po poslovniških določbah.

Pereč problem v vseh mandatnih obdobjih predstavlja sprejemanje velikega števila predlogov zakonov po nujnem ali skrajšanem zakonodajnem postopku. Iz Poročil o delu Državnega zbora izhaja, da je bilo v II. in III. mandatnem obdobju več predlogov

zakonov sprejetih po nujnem (hitrem) kot po rednem zakonodajnem postopku (II. mandatno obdobje 1996 - 2000: 101 po rednem, 172 po nujnem postopku; III. mandatno obdobje 2000 - 2004: 148 po rednem, 188 po nujnem).

Odločitev o predlogu, da se zakon obravnava in sprejema po nujnem postopku, sprejme Državni zbor, kar kaže na to, da niti Vlada kot predlagatelj nujnega postopka niti Državni zbor, ki je odločil, da bo predloge zakonov obravnaval po nujnem postopku, nista ravnala odgovorno in restriktivno v skladu s Poslovnikom DZ, ki določa izjemne primere, v katerih se zakon lahko sprejema po nujnem postopku, in sicer v primerih, ko gre za interese varnosti in obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se lahko preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države (143. člen).

A. Iglíčar opredeli pretirano uporabo nujnih in skrajšanih postopkov, ki je pogosto naslonjena na preveč ekstenzivno tolmačenje poslovnih razlogov za obravnavo in sprejem predloga zakona po teh postopkih, kot svojevrstno zlorabo zakonodajnega postopka. Ravnanje predlagatelja, ki pretirano uporablja to svojo predlagateljsko pravico, označi kot poseganje v pravice poslancev, da temeljito preučijo zakonske predloge v rednem trifaznem zakonodajnem postopku, s čimer je zlorabljen osnovni namen zakonodajnega postopka. (Iglíčar 2010a, 1068). Ob strinjanju z oceno o neprimernem ravnanju Vlade, ki edina od iniciatorjev zakonodajnega postopka lahko predlaga nujni postopek za obravnavo in sprejem predloga zakona, pa je treba poudariti, da ima pri teh vrstah zlorabe zakonodajnega postopka odločilno vlogo Državni zbor sam, ki sprejme končno odločitev o postopku obravnave in sprejema predloga zakona.

Čeprav je bilo v prvih treh mandatnih obdobjih Državnega zbora treba obravnavati in sprejeti veliko število zakonov zaradi usklajevanja slovenskega pravnega reda z novo sprejeto Ustavo RS in harmonizacije s pravnim redom Evropske unije, pa podatek, da je bilo več zakonov sprejetih po nujnem kot po rednem zakonodajnem postopku, gotovo ne more opravičiti ravnanja Državnega zbora oziroma lahko ugotovimo, da Državni zbor ni ravnal v skladu s svojo avtonomijo, ker ni restriktivno uporabljal določb svojega poslovnika. Za prvo leto IV. mandatnega obdobja Državnega zbora 2004 - 2008, v

katerem je bilo število sprejetih zakonov po nujnem postopku prav tako večje kot tistih po rednem, pa ni mogoče iskati ne opravičila ne najti razumnega razloga. Do konca mandata se je stanje sicer izboljšalo (po rednem postopku je bilo sprejetih 209, po nujnem pa 107), vendar še ne do te mere, da bi lahko ugotovili, da se zakoni sprejemajo po nujnem postopku le v res izjemnih primerih. Ugotovimo lahko, da Državni zbor (oziroma večina poslancev), ki je pri odločanju o obravnavi zakonov po nujnem postopku večinoma »slepo« sledil predlogom Vlade, ni restriktivno presojal razlogov za sprejem zakona po nujnem postopku ter tako ni odigral vloge samostojne veje oblasti in ni spoštoval določb svojega poslovnika, kar pomeni, da ni spoštoval svoje avtonomije.

d) Urejanje poslovniske materije z zakonom

Eden izmed bistvenih elementov regulativne avtonomije parlamenta je določanje postopkov za svoje delovanje in s tem v zvezi sodelovanje neparlamentarnih akterjev, predvsem predstavnikov Vlade, v teh postopkih. Poslovník Državnega zbora določa, da Vlado v Državnem zboru predstavljajo predsednik Vlade, ki ima splošno pravico, in ministri. Minister ali predstojnik vladne službe, ki ga določi Vlada, predstavlja Vlado na sejah Državnega zbora, v primeru odsotnosti ali zadržanosti lahko ministra nadomešča državni sekretar ali predstojnik organa v sestavi ministrstva, predstojnika vladne službe pa njegov namestnik (235. člen). Ne glede na to, da je zastopanje predstavnikov Vlade v Državnem zboru urejeno z njegovim poslovníkom, je Vlada v predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (EPA 288-IV) predlagala, da lahko Vlada, v primerih odsotnosti ali zadržanosti ministra in državnega sekretarja, na predlog ministra, pooblasti generalnega direktorja, da v okviru svojega delovnega področja predstavlja Vlado pri delu Državnega zbora. Predlog zakona je bil v Državnem zboru sprejet⁷⁷ (z navadno večino), kljub opozorilom, da gre za originarno vsebino Poslovnika DZ, ki se, v skladu z Ustavo RS, sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. V ustavnem sporu⁷⁸, ki ga je sprožila skupina poslancev zaradi neskladja s 3., 94. in 153. členom Ustave RS, je Ustavno sodišče razveljavilo sporno določbo 2. člena zakona. V

⁷⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi, Uradni list RS, št. 93/05.

⁷⁸ Odločba US, št. U-I-303/05-11, Uradni list RS, št. 89/07.

obrazložitvi odločitve je med drugim navedeno, da Ustava RS določa (94. člen), da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, s čimer je Državnemu zboru z Ustavo RS priznana avtonomija, ki izvira iz načela delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena). Bistvo parlamentarne avtonomije je, da si parlament sam določi pravila, s katerimi ureja svoje delo in poslovanje. Ta se nanašajo tudi na razmerja parlamenta do drugih organov oblasti, vendar v okviru sodelovanja teh organov pri njegovem delu. Z vidika subjektov se pravila nanašajo na vse subjekte, ki na kakršenkoli način sodelujejo pri njegovem delu (poslanci, predstavniki vlade, ki lahko verodostojno zastopajo stališča vlade).

Državni zbor je vprašanje predstavljanja Vlade v Državnem zboru uredil v svojem poslovniku, z izpodbijano določbo pa je to vprašanje še dodatno uredil z zakonom. S tem je vprašanje, ki je po svoji naravi originarna vsebina poslovnika (in ki bi morala biti sprejeta z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev), uredil z zakonom, ki se sprejema z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, zato je 2. člen obravnavanega zakona v neskladju z 94. členom Ustave RS.

Tako ravnanje parlamentarne večine, ki je sprejela sporno določbo zakona brez upoštevanja regulativne avtonomije Državnega zbora, pomeni slepo sledenje predlogu Vlade (glej Zajc 1993), ki se je očitno zavedala, da nima pristojnosti za vložitev predloga za dopolnitev Poslovnika DZ (čeprav bi jo po smiselni uporabi zakonodajnega postopka mogoče lahko imela) ter da je za sprejem Poslovnika DZ predpisana dvotretjinska večina prisotnih poslancev. Vlada je v odgovoru Ustavnemu sodišču navedla razloge za predlagano rešitev in menila, da lahko izvršilna veja oblasti prav zaradi načela delitve oblasti sama organizira in določa način dela svojih predstavnikov, Državnemu zboru pa naj bi bila prepuščena odločitev, katerim predstavnikom Vlade bo dovolil sodelovati v postopku. Argumentu Vlade, po katerem si tudi izvršilna veja oblasti lahko sama organizira in določa način dela svojih predstavnikov, Državni zbor pa odloča, katerim predstavnikom Vlade bo dovolil sodelovati v postopku, je treba pritrditi, vendar le v primeru, če bi to vprašanje urejala v Poslovniku Vlade in ne v predpisu (zakonu), s katerim se to vprašanje ne more urejati in ki je predpis Državnega zbora.

Da je mogoče na pravno dopusten in politično korekten način ter ob medsebojnem sodelovanju prisluhniti interesom posameznih vej oblasti pri urejanju pogojev za njihovo delo, kaže ravnanje Državnega zbora, ki je, še pred odločitvijo Ustavnega sodišča (20. 9. 2007) o razveljavitvi sporne določbe zakona, z dopolnitvijo svojega poslovnika (16. 7. 2007) določil, da ministra in državnega sekretarja, ki sta zadržana zaradi obveznosti v institucijah Evropske unije ali zaradi mednarodnih obveznosti, lahko nadomešča generalni direktor direktorata na seji delovnega telesa, na seji Državnega zbora pa le, če tako odloči Kolegij predsednika Državnega zbora.

S tem je Državni zbor po predpisanem postopku in v ustreznem aktu ob upoštevanju svoje avtonomije uredil vprašanje, s katerim je Vladi omogočeno nemoteno delovanje njenih predstavnikov v postopkih v Državnem zboru. Na ta način je bilo rešeno tudi vprašanje ustavnosti in se je izognilo vprašanju tolmačenja, katera določba velja, tista v zakonu ali tista v poslovniku. F. Grad meni, da bi glede vprašanj, ki sodijo v izključno avtonomno sfero Državnega zbora, moral imeti poslovnik prednost pred zakonom, ker se nanašajo na njegovo delo in poslovanje, kajti glede teh vprašanj je Poslovnik DZ najvišji akt oziroma je nad njim samo še Ustava RS (Grad 2011, 22).

e) Urejanje notranjih procesnih razmerij v Državnem zboru

Da mora biti Državni zbor sposoben sam izvajati avtonomijo, jo razumeti kot pravico, pa tudi dolžnost, je povedalo tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vrhovno sodišče)⁷⁹, ko je odločalo v upravnem sporu, ki ga je kot tožeča stranka sprožila skupina 31 poslancev, podpisnikov zahteve za uvedbo parlamentarne preiskave, zoper predsednika Državnega zbora zaradi posega v ustavno pravico z nezakonitim dejanjem, o pritožbi tožeče stranke zoper sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Upravno sodišče).

⁷⁹ Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, št. I Up 153/2006-2.

Spor, o katerem je odločalo sodišče v tem primeru, je nastal zato, ker so tako pozicijski kot opozicijski poslanci zahtevali ustanovitev vsak »svoje« parlamentarne preiskovalne komisije, ki bi ugotavljala politično odgovornost nosilcev javnih funkcij v zvezi z domnevnim oškodovanjem državnega premoženja pri prodaji deležev Kapitalske družbe d.d. in Slovenske odškodninske družbe d.d. v gospodarskih družbah. Po 93. členu Ustave RS mora Državni zbor odrediti preiskavo o zadevah javnega pomena na zahtevo tretjine poslancev Državnega zbora. Zahteva pozicijskih poslancev, ki je bila vložena prva, je vključevala večje število gospodarskih družb, med njimi tudi Mercator d.d., medtem ko se je zahteva opozicijskih poslancev nanašala le na gospodarsko družbo Mercator, d.d.. Predsednik Državnega zbora je na dnevni red seje Državnega zbora uvrstil odločanje o ustanovitvi le ene preiskovalne komisije, in to tiste, ki so jo zahtevali pozicijski poslanci, ker je bila vložena prva, z obrazložitvijo, da o isti stvari ni mogoče sprožiti dveh preiskav. Zaradi take odločitve predsednika Državnega zbora so opozicijski poslanci zahtevali sodno varstvo v upravnem sporu. Upravno sodišče je tožbo opozicijskih poslancev zavrglo, ker po njegovem mnenju niso bili podani pogoji za obravnavanje očitane opustitve dolžnega ravnanja v upravnem sporu. Zoper to odločitev Upravnega sodišča so opozicijski poslanci vložili pritožbo na Vrhovno sodišče, ki je pritožbo zavrnilo in potrdilo odločitev Upravnega sodišča. Po mnenju Vrhovnega sodišča gre pri zahtevi za uvedbo parlamentarne preiskave za pravico, uvrščeno v IV. poglavje Ustave RS: Državna ureditev – a) Državni zbor, ki je povsem procesnega značaja, ki pa glede urejanja notranjih procesnih razmerij med poslanci in predsednikom Državnega zbora ter samim Državnim zborom in glede aktov ter dejanj, ki se sprejemajo ali izvajajo v Državnem zboru, ne morejo biti podvrženi sodni presoji v upravnem sporu. Gre izključno za notranja procesna razmerja v Državnem zboru, ki jih pri njihovem izvrševanju ni mogoče uvrstiti v okvir ustavnih pravic, katerih sodno varstvo je mogoče izjemoma uveljavljati v upravnem sporu. Če pri teh internih procesnih razmerjih, urejenih v predpisih, pride do kakšnih kršitev, se te kršitve obravnavajo in urejajo le znotraj Državnega zbora kot najvišjega zakonodajnega organa države in ta razmerja niso podvržena nobeni sodni kontroli v okviru upravnih sporov, je presodilo Vrhovno sodišče.

f) Uresničevanje Resolucije o normativni dejavnosti

Tako ravnanja Vlade kot ravnanja Državnega zbora pri pripravi, sprejemanju in izvajanju predpisov so že pred časom pripeljala do strokovnega spoznanja, ki mu je v času pred zadnjimi parlamentarnimi volitvami sledilo tudi politično, da je treba temu področju nameniti več pozornosti.

Izhajajoč iz ugotovitve, da so dobri predpisi vsekakor tisti, ki temeljijo na poprejšnji strokovni analizi družbenih razmer in interesov, oceni možnosti in potrebnosti normativnega urejanja ter doseganja zastavljenih ciljev z izvajanjem te normativne ureditve, ter da je za pripravo in oceno (dobrih) predpisov poleg splošne razgledanosti in strokovne usposobljenosti pripraviljavcev vsekakor potrebno določiti teoretična in praktična pravila, spremljati njihovo primernost oziroma ustreznost in jih dograjevati, so se izpostavila naslednja vprašanja:

1. Ali veljavna ureditev in pravila zagotavljajo pripravo (dobrih) predpisov in jih je zaradi zagotavljanja večjega sodelovanja zainteresirane javnosti in sistematičnega ugotavljanja in spremljanja učinkov, ciljev, ki naj bi jih predpis dosegel, treba le nadgraditi (normativno in v praktični izvedbi)?
2. Ali se veljavna ureditev in pravila v praksi izvajajo v zadostni meri?
3. Ali se pomanjkljivosti sistematično ugotavljajo in s strokovnimi in političnimi ukrepi odpravljajo?

Analiza normativne ureditve (predvsem Poslovnika Vlade in Poslovnika DZ) ter izvajanja in upoštevanja v praksi ter dokumentov slovenskih organov in tujih institucij (EU, OECD in SIGME) je na zastavljena vprašanja dala pritrdilen odgovor na prvo in negativen na drugo in tretje vprašanje.

Za nadgraditev področja priprave (dobrih) predpisov je bila na predlog Vlade v letu 2009 v Državnem zboru sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti⁸⁰. Državni zbor je s sprejetjem tega pravno-političnega akta dal kakovostnemu normiranju ustrezno politično

⁸⁰ Resolucija o normativni dejavnosti, Uradni list RS, št. 95/09.

podporo ter vzpostavil podlage za kakovostno izvajanje svoje zakonodajne, nadzorne, pa tudi mobilizacijske funkcije. Resolucija vsebuje oceno stanja na področju priprave predpisov in določa politiko za naprej. Posebej so izpostavljena izhodišča in načela za pripravo predpisov ter opredeljen namen izdelave in uporabe presoje vplivov predpisov, s katero se dograjuje veljavna ureditev ocene posledic, ki naj bi jih imel predpis. V smernicah za sodelovanje s strokovno in z drugimi javnostmi pri pripravi in izvajanju predpisov so opredeljena načela in minimalna priporočila. V poglavju o uresničevanju Resolucije so določene aktivnosti za izboljšanje delovanja državnih organov pri pripravi, sprejemu ter izvajanju predpisov z namenom nadaljnjega razvoja splošne pravne in politične kulture, zagotavljanja pravne varnosti in s tem pravne države. Uresničevanje Resolucije naj bi spremljala Vlada in Državni zbor. V Državnem zboru naj bi obravnavali poročilo o uresničevanju Resolucije dvakrat v mandatni dobi, in sicer na koncu prvega leta in na začetku zadnjega leta, ter sprejeli stališča o njenem uresničevanju oziroma potrebne spremembe in dopolnitve. S takim načinom spremljanja uresničevanja Resolucije bi bila omogočena presoja ravnanja aktualne oblasti, zakonodajne in izvršilne, kot tudi primerjava med mandati.

V Resoluciji je tudi zapisano, naj tako Državni zbor kot Vlada s spremembami in dopolnitvami poslovnikov in sprejemom drugih aktov ter doslednim izvajanjem v praksi zagotovita uresničevanje ciljev, načel in smernic Resolucije. Ugotovimo lahko, da je v ta namen Vlada že sprejela spremembe in dopolnitve svojega poslovnika⁸¹, medtem ko Državni zbor še ni opravil naloge, ki si jo je zapisal v Resolucijo in s katero bi si v Poslovniku DZ zagotovil normativno podlago za kakovostno izvajanje svojih funkcij, predvsem zakonodajne in nadzorne ter ne nazadnje tudi utrdil avtonomijo Državnega zbora.

Prvo celovito poročilo o uresničevanju Resolucije je predvideno v zadnjem letu mandatnega obdobja, to je v letu 2012. Primerjava statističnih podatkov v letu pred in letu po sprejemu Resolucije kaže na nekoliko izboljšano stanje pri uporabi nujnih

⁸¹ Spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade, Uradni list RS, št. 32/10.

zakonodajnih postopkov. V letu 2009⁸² je bilo od 113 sprejetih zakonov 32 sprejetih po nujnem postopku, v letu 2010⁸³ pa od 123 sprejetih zakonov 28 sprejetih po nujnem postopku. Pričakovati je, da se bodo cilji Resolucije uresničili postopoma v daljšem časovnem obdobju na podlagi poročil o njihovem uresničevanju.

g) Dodatni primeri

K (ne)zavedanju o pomenu avtonomije Državnega zbora lahko štejemo tudi pomanjkljivosti, ki so bile predstavljene v prejšnjih poglavjih in se nanašajo na: ureditev postopka sprejemanja, spreminjanja in dopolnjevanja Poslovnika DZ (3.2.3.1); nerealne napovedi časa za razpravo na seji Državnega zbora (3.3.4.2); ureditev priprave in izvrševanja proračuna (finančnega načrta) Državnega zbora v predpisih o javnih finančah (3.4.1.2); ureditev varovanja Državnega zbora (3.5.3).

3.6.3 Intervjuji s političnimi in nepolitičnimi akterji

Za preverjanje hipotez o poznavanju avtonomije Državnega zbora in zavedanju o njenem pomenu uporabljamo tudi metodo intervjuja s poslanci Državnega zbora in predstavniki Vlade kot političnimi, parlamentarnimi in neparlamentarnimi akterji ter z dvema profesorjema kot nepolitičnima, zunanjima akterjema. Intervjuji s političnimi akterji, ki se v svoji politični karieri srečujejo z vprašanjem avtonomije Državnega zbora, so namenjeni ugotovitvi njihovega odnosa do obravnavanega problema ter videnju potreb in načinov za nadaljnji razvoj. Poleg političnega pogleda državnih akterjev na avtonomijo Državnega zbora je za celovito osvetlitev pomemben tudi pogled s teoretičnega vidika strokovnjakov politološke in pravne stroke, ki se ukvarjajo z vprašanjem avtonomije parlamenta in dobro poznajo delovanje Državnega zbora.

⁸² Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2008 – 2012 v 1. letu mandata 2009: 22 in 23.

⁸³ Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2008 – 2012 v 2. letu mandata 2010: 19.

3.6.3.1 Intervjuji s političnimi akterji

Vsi sogovorniki so bili oziroma so še poslanci Državnega zbora in opravljajo oziroma so opravljali različne funkcije v različnih mandatnih obdobjih⁸⁴ v Državnem zboru, nekateri tudi v Vladi, pri čemer so dobili bogate izkušnje tudi glede vprašanj zagotavljanja avtonomije Državnega zbora.

Intervju je potekal z vsakim sogovornikom posebej, po kratki predstavitvi vseh vrst avtonomije parlamenta, na podlagi naslednjih iztočnic:

»Ali je Državnemu zboru zagotovljena avtonomija (parlamenta) v celoti?

Če ne, v katerem delu?

Ali so politični akterji (dovolj) seznanjeni oziroma se (dovolj) zavedajo pomena avtonomije za delovanje Državnega zbora?

V svoji politični praksi ste opravljali različne funkcije. Ali se je vaš pogled na avtonomijo Državnega zbora razlikoval glede na funkcijo, ki ste jo opravljali?

Če da, kaj je bilo temu vzrok?

Kako bi se po vašem mnenju (še) lahko izboljšala avtonomija Državnega zbora?«.

Izjave sogovornikov A. Anderliča, F. Cukjatija, C. Ribičiča, A. Ropa, J. Školča in J. Tanka so v prilogi B, v nadaljevanju pa je predstavljen povzetek njihovih stališč oziroma mnenj.

Vsi sogovorniki menijo, da je Državnemu zboru na formalni ravni načeloma sicer zagotovljena avtonomija in da so poslanci z njo seznanjeni, uresničevanje v praksi pa kaže določeno nerazumevanje.

⁸⁴ I. mandatno obdobje: 1992-1996
II. mandatno obdobje: 1996-2000
III. mandatno obdobje: 2000-2004
IV. mandatno obdobje: 2004-2008
V. mandatno obdobje: 2008-2012

Pri regulatorni avtonomiji vidijo pomanjkljivosti v zvezi z nedosledno uporabo določb Poslovnika DZ oziroma z njegovim sprotnim »prilagajanjem«, predvsem v delu, ki se nanaša na zakonodajni postopek (odločitve o nujnih postopkih, obravnavanje in sprejemanje slabo pripravljenih zakonov, izredne seje). Izpostavljen je tudi vpliv Vlade oziroma stranke preko poslancev vsakokratne koalicije v smislu izvajanja programa, kar se ocenjuje do neke mere sprejemljivo, saj je treba iskati ravnotežje za učinkovito delovanje obeh vej oblasti, pa tudi različne vrste kontrole poslancev. Kot pomemben vpliv na delovanje Državnega zbora vidijo nekateri sogovorniki javnost glede na to, da je parlament v primerjavi z drugimi organi najbolj odprt in temu primerno tudi podvržen kritični oceni javnosti. Javnost po eni strani od politike pričakuje, da sprejema odločitve, po drugi strani pa ji ne zaupa, da lahko probleme uspešno rešuje. Njene ocene so vse bolj odvisne od načina delovanja parlamenta (prepiri, nekulturno komuniciranje) kot od kakovosti sprejete odločitve. Tudi ravnanja poslancev so mnogokrat bolj odvisna od pritiska javnosti kot od Vlade oziroma političnih strank, čeprav smisel politike ni, da slepo uresničuje javno mnenje.

V zvezi z upravno avtonomijo je izpostavljen pomen javnih uslužbencev za kontinuiteto oblasti in stabilnost delovanja države.

Glede finančne avtonomije eni ne vidijo velikih problemov, glede na to, da so sredstva za delovanje Državnega zbora v veliki meri predvidljiva, razen v primerih večjih investicij ali izrednih dogodkov, zato je tako rekoč vseeno, kdo pripravlja proračun Državnega zbora. Prav tako bi bilo nesprejemljivo, da bi imel Državni zbor drugačen položaj kot vsi drugi proračunski uporabniki. Drugi pa menijo, da je način priprave proračuna Državnega zbora, po katerem lahko Vlada zniža predlagana sredstva Državnega zbora in s tem posega v zagotavljanje osnovnih pogojev za delo Državnega zbora, napačen in glede na predvidljivost sredstev nepotreben, zato bi se lahko reklo, da gre bolj za izkazovanje moči, kdo je kdo.

Tudi glede avtonomije pri zagotavljanju varnosti eni ne vidijo velikih problemov s sedanjo rešitvijo, ki je verjetno cenejša, kot če bi bila organizirana lastna služba. Drugi pa se zavzemajo za lastno službo varovanja zaradi preprečitve možnih zlorab (npr. vpogled v evidence obiskovalcev in obiskovanjih) in specifik parlamenta glede njegove odprtosti, odnosa do poslancev in obiskovalcev.

Zavedajo se, da je popolno uveljavljanje avtonomije velikega pomena za učinkovito delovanje Državnega zbora. Njeno uveljavljanje je odvisno predvsem od poslancev samih, pa tudi od ravnanja Vlade. Pomembna je tudi tradicija oziroma dogovor o tem, kako in na kakšen način delujeta v Državnem zboru pozicija in opozicija, saj gre pri avtonomiji za zagotavljanje pogojev za institucijo. Če je poslanec »podrejen« pri siceršnjem odločanju, je podrejen tudi pri vprašanih avtonomije in parlamenta kot takega. Vlada s svojimi predlogi velikokrat postavlja Državni zbor pred tako rekoč izvršeno dejstvo, glede na to, da Državni zbor vseskozi deluje na očeh javnosti.

Pri obravnavanju avtonomije parlamenta glede na funkcijo posameznega sogovornika niso bile izražene posebne razlike. Določene razlike se kažejo s položaja pozicije ali opozicije pri tolmačenju poslovnih določb in njihovem izvajanju v praksi, ki je s strani vsakokratne pozicije restriktivna, s strani vsakokratne opozicije pa ekstenzivna, kar se kaže kot zanimivost pri spremljanju ravnanj istih oseb v zamenjanih vlogah v posameznem mandatu.

Za izboljšanje avtonomije Državnega zbora se predlaga ustanovitev skupine, ki naj bi spremljala delovanje Državnega zbora v celoti, ne samo, ali se program dela izvaja, ampak tudi, kako se izvaja. Ustvariti je treba dodatne podlage za izvajanje nadzorne funkcije v zakonih in Poslovniku DZ, ki bi omogočale učinkovit nadzor brez nepotrebnih omejitev. Potrebna je večja obveščenost in poznavanje dela Državnega zbora, predvsem za nove poslance. V trenutni krizi ni mogoče pričakovati bistvenih izboljšav materialnih pogojev za delo poslancev, vendar je treba iskati rešitve in biti pripravljen na čas, ko bo kriza mimo. Kot ključna promocija parlamenta, poleg sprejemanja predpisov, se izpostavlja argumentirana razprava in kultura dialoga ter ne nazadnje osebna in

etična drža posameznega poslanca. Samostojnost oziroma neodvisnost poslancev naj bi se s časom krepila, ker bo tudi slovenska politična elita zorela in tudi dozorela. Vse več bo poslancev, ki bodo imeli izkušnje tako v izvršni kot v zakonodajni veji oblasti, ki bodo bolj politično samostojne osebnosti z lastnimi izkušnjami in prepričanji, kar bo imelo za posledico tudi večje zavzemanje za neodvisnost Državnega zbora, ker je to dobro za demokracijo in posledično za razvoj družbe.

3.6.3.2 Intervjuji z nepolitičnimi akterji

Oba sogovornika se teoretično ukvarjata z vprašanjem parlamentarizma v Sloveniji in drugih državah. Veliko sodelujeta pri konkretnih projektih v Državnem zboru, kar jima omogoča dokaj dober vpogled na njegovo delovanje tudi glede zagotavljanja avtonomije.

Razgovor je potekal z vsakim sogovornikom posebej na podlagi podanih iztočnic:

»Pri svojem delu se teoretično ukvarjate z vprašanjem parlamentarizma, imate pa tudi praktične izkušnje, saj ste sodelovali pri pripravi Poslovnika DZ. Opravili ste več anket med poslanci Državnega zbora oziroma sodelovali pri pripravi Ustave RS, volilnih predpisov in drugih aktov Državnega zbora ter svetovali pri reševanju konkretnih problemov.

Ali je Državnemu zboru zagotovljena avtonomija (parlamenta) v celoti?
Če ne, v katerem delu?

Ali so politični akterji (dovolj) seznanjeni oziroma se (dovolj) zavedajo pomena avtonomije za delovanje Državnega zbora?

Če ne, kaj je temu vzrok?

Kako bi se po vašem mnenju (še) lahko izboljšala avtonomija Državnega zbora?«.

Izjave sogovornikov D. Zajca in F. Grada so v prilogi C, v nadaljevanju pa je predstavljen povzetek njunih stališč oziroma mnenj.

Sogovornika izpostavljata, da je za položaj parlamenta v političnem sistemu in za njegovo vlogo v družbi ter zaradi izvajanja njegovega poslanstva, ustavnih pristojnosti in drugih funkcij sodobnega parlamenta izredno pomembno, da si lahko sam uredi svoje delovanje v okviru avtonomije parlamenta. V novejših demokracijah, posebej v tistih, kjer je pred kratkim prišlo do spremembe družbenega sistema iz sistema enotnosti oblasti v parlamentarni sistem z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, pa se kaže potreba po vse večji formalni ureditvi avtonomije in dvigu politične kulture v odnosih med organi. Formalno ima Državni zbor v Ustavi RS zagotovljeno avtonomijo, ki je za posamezno obliko bolj ali manj ustrezno izvedena v predpisih.

Regulativna avtonomija je nedvomno formalno zagotovljena v celoti, zlasti z novim Poslovníkom DZ (2002), ki je bil sprejet po večletnih prizadevanjih in je dejansko povsem ločil izvršno od parlamentarne veje oblasti. Kot velika pomanjkljivost Poslovníka DZ se kaže ureditev, ki omogoča nujne zakonodajne postopke oziroma ravnanje Vlade, ki še vedno izrablja (zlorablja) možnosti vlaganja predlogov zakonov po nujnem postopku. Posledično je o številnih pomembnih zadevah premalo razprave in t. i. »zakonodajni output« je pogosteje slabši, kot bi lahko bil. Primerjalni podatki kažejo, da je v drugih parlamentih nujni postopek redkost. V tem smislu je treba regulativno avtonomijo parlamenta razumeti tudi kot odgovornost za temeljito razpravljanje in sprejemanje kvalitetne zakonodaje. Posebej je opozorjeno na odločbo Ustavnega sodišča, ki je razveljavila določbo Zakona o državni upravi, ki ga je na predlog Vlade sprejel Državni zbor in v njem določil še dodatne predstavnike Vlade, ki lahko zastopajo Vlado v Državnem zboru, čeprav to vprašanje že ureja Poslovník DZ. Tako ravnanje pomeni, da je Vlada, ki je pri sprejemu zakona vztrajala kljub opozorilu in ga ni umaknila, kršila avtonomijo Državnega zbora, prav tako pa so kršili svojo avtonomijo poslanci, ki so, očitno zaradi lojalnosti »svoji« Vladi, zakon sprejeli. Ustavno določbo, ki govori, da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejema z dvotretjinsko večino prisotnih poslancev, je treba razumeti ne samo kot pravico, ki Državnemu zboru zagotavlja avtonomijo pri organizaciji svojega dela, ampak tudi kot dolžnost tak akt sprejeti in po njem delovati.

Finančna avtonomija je pogosto relativna, saj se parlamenti hočeš-nočeš morajo držati splošnih okvirov porabe sredstev v državnem proračunu. Državni zbor najbrž ni nič na boljšem ali slabšem. Vsako poseganje Vlade ali njenih ministrov izven splošnih okvirjev porabe sredstev v pripravo, sprejemanje in izvrševanje proračuna Državnega zbora pa je ocenjeno kot kršenje avtonomije parlamenta. Istočasno pa mora Državni zbor ravnati po načelu samoomejevanja in predstavljati vzgled drugim organom.

Tudi varnostna avtonomija parlamenta je nujen pogoj za njegovo delo kot samostojne veje oblasti. Pri tem je poudarjeno, da najbrž ni toliko pomembno, kateri organ ali služba izvaja naloge varovanja Državnega zbora, njegovega predsednika in po potrebi poslancev, pomembno je, da Državni zbor odgovorno pretehta prednosti in slabosti posameznega načina varovanja in sam sprejme odločitev.

Glede zavedanja o pomenu avtonomije je izražen občutek, da še ni zadostno, tako v Državnem zboru samem kot pri Vladi. Mnenje v zvezi z ravnanjem Vlade je, da se premalo zaveda avtonomije kot odgovornosti parlamenta in da obravnava Državni zbor kot nekako tovarno zakonov ali pa kot ozko grlo pri uresničevanju svojih načrtov. Drugi politični akterji - stranke in poslanske skupine - pa razumejo avtonomijo parlamenta na drugačen način, bolj kot širjenje pristojnosti ali poseganje na druga področja. To se vidi v ambicijah po ustanavljanju številnih preiskovalnih komisij, ki prevzemajo funkcije preiskovalnih organov. Gre za zlorabo preiskovalnih komisij v politične namene. Rezultati kažejo, da ne dosegajo svojega namena, poleg tega odvrta pozornost poslancev, ki jih je itak premalo, od tekočih nujnih problemov.

V primerih, ko so parlamenti znotraj sebe zelo razdeljeni in so medsebojna nasprotovanja ostro izražena, se obravnavanje predlogov običajno zapleta zaradi dolgotrajnega iskanja sprejemljivih rešitev ali zaradi trmastega vztrajanja manjšine pri svojih stališčih in grožnjah z obstrukcijo ali celo zahtevah po referendumu. V takšnih okoliščinah parlamentarna večina običajno skuša uporabiti poslovniške določbe, da čim prej zadevo uvrsti na dnevni red in jo kolikor je mogoče hitro pripelje do glasovanja. Parlamentarna manjšina v takih primerih občuti poslovniška določila kot represivna, kot

sredstvo pritiska na opozicijo in kot način njenega utišanja. V takih situacijah je velikega pomena avtoriteta in pogum vodstva parlamenta, njegovega predsednika, da nepristransko, tudi po neformalnih poteh, išče kompromisne rešitve za odpravo blokad.

Za zagotavljanje oziroma izboljšanje avtonomije bi bilo treba sistematično analizirati tako njeno formalno, še bolj pa dejansko zagotavljanje ter preprečevati in razčiščevati posamezne (sporne) rešitve ali ravnanja. Za to mora poskrbeti predvsem parlament sam in to tako poslanci pozicije kot poslanci opozicije, drugi organi, predvsem Vlada, pa morajo avtonomijo spoštovati in se v čim večji možni meri izogibati morebitnim konfliktom na tem področju, ki imajo (lahko) za posledico nezaupanje v organe oblasti. Morebitne spore oziroma nerazumevanja je treba reševati z dogovorom med organoma, saj ti spori praviloma ne predstavljajo poseganja v izvrševanje pristojnosti, ampak gre (le) za zagotavljanje pogojev za izvajanje pristojnosti posameznega organa.

Izkušnje kažejo, da se obnašanja politikov ne da spremeniti samo s spremembami poslovnika, ampak je treba ustvarjati ustrezno okolje in vzgajati parlamentarno elito, ki ima dovolj izkušenj in znanja, da je, tako v medsebojnih komunikacijah kot na delovnih telesih in ne nazadnje plenarni seji, sposobna kulturnega političnega dialoga in kot mnenjski voditelj presegati skrajna, neargumentirana stališča na obeh straneh.

4 SKLEPNE UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK

V uvodnem delu smo postavili dve hipotezi, ki se glasita:

1. **Veljavna zakonodaja v Sloveniji ne zagotavlja v celoti avtonomije parlamenta.**
2. **Politični akterji, predvsem poslanci Državnega zbora in Vlada, niso (dovolj) seznanjeni oziroma se ne zavedajo (dovolj) pomena avtonomije za parlamentarno delovanje.**

Prikazane ureditve v veljavnih predpisih, primerjalno s podobnimi ureditvami v drugih državah, za **1. hipotezo** nakazujejo naslednje ugotovitve:

Temelji avtonomije Državnega zbora so določeni z Ustavo RS, ki vsebuje načelo delitve oblasti iz katerega izhaja avtonomija parlamenta in določa, da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Ustavne norme in poslovniška ureditev v Sloveniji ustrezajo oziroma so primerljive z normami drugih parlamentarnih demokracij. Posamezne oblike avtonomije so določene v različnih aktih.

Regulativna avtonomija je zagotovljena v Poslovniku DZ in drugih aktih Državnega zbora.

Upravna avtonomija je zagotovljena v Zakonu o poslancih, Poslovniku DZ ter z ustreznimi določbami Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o plačah v javnem sektorju ter z drugimi akti Državnega zbora.

Finančna avtonomija ni zagotovljena v celoti. Zakon o javnih financah dopušča, da Vlada lahko, če ne doseže soglasja z Državnim zborom kot nevladnim proračunskim uporabnikom, spremeni oziroma ne upošteva predloga finančnega načrta - proračuna Državnega zbora v celoti, ampak vključi v predlog integralnega državnega proračuna svoj predlog, pri čemer mora predlog proračuna Državnega zbora v celoti predstaviti le v obrazložitvi k integralnem državnemu proračunu. Prav tako lahko Vlada oziroma ministrstvo za finance s svojimi akti posega v izvrševanje že sprejetega proračuna Državnega zbora.

V zvezi z upravljanjem s premoženjem Republike Slovenije, ki je v uporabi Državnega zbora, je Državnemu zboru zagotovljena avtonomija, čeprav v Zakonu o Vladi Republike Slovenije in ne v sistemskem Zakonu o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti. Državnemu zboru tudi ni podeljena pravna osebnost tako, da upravlja s premoženjem, ki ga ima v uporabi, v imenu Republike Slovenije, kot lastnika.

Avtonomija Državnega zbora pri zagotavljanju varnosti je le delno zagotovljena. V skladu z Zakonom o policiji je Državnemu zboru omogočeno, da sam odloči o načinu zagotavljanja varnosti, varnostni arhitekturi Državnega zbora, medtem ko z Zakonom o javnih zbiranjih ni ustrezno rešeno vprašanje režima v neposredni bližini Državnega zbora.

Iz zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da so vzpostavljene zadostne formalne podlage za zagotavljanje regulativne in upravne avtonomije Državnega zbora, medtem ko za finančno avtonomijo in avtonomijo pri zagotavljanju varnosti to ne drži v celoti, kar pomeni, da 1. hipotezo lahko potrdimo, to je, da veljavna zakonodaja v Sloveniji ne zagotavlja v celoti avtonomije Državnega zbora.

Izvajanje v praksi pa pokaže v enem delu nekoliko slabšo, v drugem pa boljšo sliko.

Pri regulativni avtonomiji se pri izvajanju Poslovnika DZ kažejo določene pomanjkljivosti v zvezi z dosledno uporabo njegovih določb kot npr. pri konstituiranju Državnega zbora na začetku mandata v predpisanem roku in pri izvolitvi oziroma imenovanju organov Državnega zbora, glede sodelovanja vladnih predstavnikov pri delu Državnega zbora ter glede zatekanja k sodni veji oblasti za reševanje konfliktov proceduralne narave znotraj Državnega zbora. Finančna avtonomija se v praksi glede upoštevanja predloga proračuna Državnega zbora v integralnem državnem proračunu, kljub neustrezni zakonski rešitvi, v obdobju po letu 2004 praviloma spoštuje. Državni zbor še ni uveljavil avtonomije pri zagotavljanju varnosti, za katero je dana zakonska podlaga, saj še ni bil sposoben ali ni hotel doreči načina varovanja Državnega zbora, tako da v praksi še vedno poteka varovanje na podlagi prehodne določbe Zakona o policiji, ki je bil sprejet leta 1998.

2. hipoteza je sestavljena iz dveh delov, in sicer

- **se nanaša na poznavanje avtonomije parlamenta in**
- **na zavedanje o pomenu avtonomije za parlamentarno delo.**

Prikazane aktivnosti, ki so bile izvedene v Državnem zboru in izjave iz razgovorov s političnimi in z nepolitičnimi akterji kažejo naslednje ugotovitve. Da poslanci poznajo oziroma bi morali poznati avtonomijo Državnega zbora, kaže podatek iz izvedene ankete, po katerem je kar 71% poslancev, ki so v anketi sodelovali, odgovorilo, da je Državnemu zboru zagotovljena zadostna avtonomija. Taka ugotovitev izhaja tudi iz izjav oziroma stališč poslancev iz opravljenih razgovorov. K poznavanju so gotovo pripomogle aktivnosti, ki so bile poslancem na voljo za seznanitev z vsemi oblikami avtonomije parlamenta (kolokvij, seminarji, raziskovalne naloge, opozorila generalnega sekretarja itd.).

Glede na navedeno prvega dela 2. hipoteze ne moremo potrditi, to je, da politični akterji niso (dovolj) seznanjeni z avtonomijo parlamenta.

Na podlagi analize primerov konkretnih ravnanj Državnega zbora oziroma parlamentarne večine pa je vendarle mogoče sklepati, da se poslanci tako koalicije kot opozicije kljub poznavanju avtonomije Državnega zbora ne zavedajo dovolj njenega pomena za parlamentarno delovanje in uspešno opravljanje vseh funkcij parlamenta. Pri svojih ravnanjih po vsej verjetnosti tudi »slepo« sledijo »navodilom« Vlade, ki pa s svojimi predlogi in ravnanji tudi ne spoštuje dovolj avtonomije parlamenta. Tako sklepanje opiramo na naslednje ugotovitve iz analize primerov: nesposobnost postaviti vse organe za svoje delovanje v predpisanih rokih; razprava o primernosti opozicijskih podpredsednikov na javni sceni in ocenjevanje delovanja organov Državnega zbora s strani vladnih predstavnikov; sodelovanje le generalnega sekretarja Vlade in ne predsednika Vlade ali ministra na Kolegiju predsednika Državnega zbora; zatekanje k sodni veji oblasti za reševanje konfliktov proceduralne narave znotraj Državnega zbora; sprejemanje zakonov, v katerih se ureja materija poslovniške narave; nedosledno izvajanje Poslovnika (še posebej pri predlogih zakonov po nujnem postopku); še ne uresničena Resolucija o normativni dejavnosti itd. Na pomanjkanje zavedanja o pomenu avtonomije opozarjajo tudi ugotovitve iz opravljenih intervjujev.

Glede na navedeno drugi del 2. hipoteze lahko potrdimo, to je, da se politični akterji ne zavedajo (dovolj) pomena avtonomije za parlamentarno delovanje.

Iz prikazanih ugotovitev bi lahko prišli do naslednjega zaključka, bistvenega za avtonomijo parlamenta, to je, da je avtonomija parlamenta način in sredstvo za uresničevanje suverenosti parlamenta ter izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in drugih funkcij.

Kolikor poslanci kot notranji akterji po lastni presoji ali pod pritiski Vlade pri svojih odločitvah (npr. z nedosledno uporabo oziroma neizvajanjem predpisov za svoje delovanje, predvsem določb Poslovnika DZ, ali z nesprejetjem ustreznih aktov) ne spoštujejo v celoti avtonomije parlamenta, gre za njihovo lastno kršitev dolžnosti Državnega zbora pri uresničevanju pravice do avtonomije parlamenta,

kar ima (lahko) za posledico nepopolno oziroma nedosledno izvajanje podeljene suverenosti ter ustavnih pristojnosti in drugih funkcij parlamenta.

Če pa Vlada kot zunaj parlamentarni akter, ki sodi v drugo vejo oblasti, direktno (npr. z zmanjševanjem sredstev proračuna Državnega zbora v postopku priprave integralnega državnega proračuna ali z različnimi načini omejevanja njegovega izvrševanja) ali indirektno s pritiski na koalicijsko večino v Državnem zboru (npr. za sprejem določene zakonske norme, ki je predmet urejanja v Poslovniku DZ) posega v avtonomijo Državnega zbora, gre za kršenje avtonomne pravice Državnega zbora tako do delovanja kot tudi do neodvisne organiziranosti in zagotavljanja nujnih pogojev za izvajanje podeljene suverenosti ter ustavnih pristojnosti in drugih funkcij parlamenta, kar je (lahko) kršitev načela delitve oblasti, iz katerega pa ravno izhaja avtonomija parlamenta.

Pri delovanju parlamenta gre torej za neločljivo povezanost dveh sicer različnih elementov, ki pa se medsebojno dopolnjujeta in delujeta kot funkcionalna enotnost. Gre namreč za to, da ne zgolj pristojnosti, temveč šele pristojnosti parlamenta v povezavi z avtonomijo parlamenta tako značilno zaznamujejo področje in način delovanja parlamenta, ki zagotavljata izvajanje podeljene suverenosti ter ustavnih pristojnosti in drugih funkcij parlamenta.

Zaključimo lahko torej, da avtonomija parlamenta ni sama sebi namen, ampak pomeni nujni pogoj za nemoteno, kvalitetno in učinkovito izvajanje pristojnosti zakonodajne veje oblasti. V svojem bistvu je avtonomija parlamenta način in sredstvo za izvajanje suverenosti parlamenta ter uresničevanje njegovih ustavnih pristojnosti in drugih funkcij, kar prispeva h kvaliteti demokracije. Gre torej za neločljivo povezanost dveh sicer različnih elementov, ki pa se medsebojno dopolnjujeta in delujeta kot funkcionalna enotnost. Pristojnosti parlamenta v povezavi z avtonomijo parlamenta zaznamujejo področje in način delovanja parlamenta.

Parlament mora imeti možnost, da samostojno in neodvisno od drugih organov, predvsem vlade, zagotavlja pogoje za opravljanje svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti, zato avtonomije parlamenta tudi ne moremo označiti kot privilegija ene veje oblasti, kar se pogosto sliši v javnosti, pa tudi od predstavnikov izvršilne veje, ki bi morali po vzoru razvitih demokracij spoštovati tudi formalno nezapisano avtonomijo parlamenta. Vsekakor pa je za zagotavljanje svoje avtonomije in njeno izvajanje odgovoren parlament sam.

Za primer Državnega zbora lahko glede na potrditev ali zavrnitev postavljenih hipotez ugotovimo, da veljavna zakonodaja v Sloveniji ne zagotavlja avtonomije Državnega zbora v celoti ter, da so notranji politični akterji (dovolj) seznanjeni z avtonomijo parlamenta, vendar se ne zavedajo (dovolj) njenega pomena za parlamentarno delovanje.

Ne glede na navedene ugotovitve, ki vsekakor zaslužijo poglobljen razmislek in ustrezen odziv, pa je mogoče oceniti delovanje Državnega zbora v celoti kot uspešno in učinkovito, pri čemer se moramo zavedati, da nov parlament samostojne države v kratkem času ne more ustrezno razviti vseh funkcij. To se je posebej pokazalo v začetnih letih po osamosvojitvi in v času približevanja Slovenije Evropski uniji, ko je bil Državni zbor pod velikimi pritiski zaradi uskladitve zakonodaje z novo Ustavo RS in evropskim pravnim redom, kar je imelo za posledico izvajanje predvsem zakonodajne funkcije, ostale pa so bile potisnjene bolj v ozadje. Tudi sicer lahko štejemo slovenski parlament za izredno obremenjen parlament primerjalno gledano glede na število poslancev, pa tudi zaposlenih v službah parlamenta. K učinkovitosti Državnega zbora je prispevalo tudi počasno oblikovanje parlamentarne elite.

Ob povedanem moramo, glede na vsebino tega dela, nujno dodati tudi to, da se je moral Državni zbor vseskozi ukvarjati tudi z zagotavljanjem nujnih pogojev za opravljanje vseh svojih funkcij, to je z zagotavljanjem vseh oblik parlamentarne avtonomije, kar je parlamentom v razvitejših demokracijah prizaneseno in kar je gotovo v znatni meri vplivalo na uspešnost izvajanja njegovega poslanstva.

V parlamentarni demokraciji bi moral biti položaj parlamenta, kot predstavniškega telesa ljudstva z dobro organizacijo in dobrimi pogoji za delo, v splošnem interesu. Da bi se doseglo pravilno razumevanje pristojnosti in položaja parlamenta ter preprečila politizacija o potrebnosti zagotavljanja avtonomije parlamenta, je nujno potrebno predvsem sodelovanje vseh poslanskih skupin, pozicijskih in opozicijskih, kot notranje političnih akterjev, in njihovo soglasje o programu aktivnosti za delo in razvoj parlamenta. Istočasno mora parlament na ustrezen način stalno seznanjati javnost, kot zunanjega opazovalca, s pomenom svoje vloge in vplivom na vsakdanje življenje ljudi, kar bi preprečilo oziroma zmanjšalo neupravičeno kritiko javnosti. Čeprav je zagotavljanje avtonomije parlamenta v prvi vrsti skrb oziroma obveznost Državnega zbora samega, pa je v veliki meri odvisno tudi od parlamentarnih političnih strank in Vlade. Zavedati bi se morali pomena avtonomije parlamenta in razumeti razliko v ravnanjih »svojih« poslancev, ko gre za izvajanje političnega programa od njihovih ravnanj, ko gre za uresničevanje avtonomije parlamenta. Če je politično »discipliniranje« poslancev v zvezi legitimnimi interesi političnih strank in Vlade do neke razumne mere dopustno in pričakovano v strankarskem sistemu, pa tega vpliva tako vlade kot vodstev političnih strank ni mogoče odobravati pri uresničevanju avtonomije parlamenta.

Ne nazadnje, če ima parlament zagotovljene pogoje za uspešno in učinkovito opravljanje svojega poslanstva ter ga tako tudi izvršuje, se vzpostavi korekten odnos med vejami oblasti in primerna politična klima, ki je potrebna za oblikovanje in sprejemanje kakovostnih, tudi kompromisnih rešitev. Uspešno delovanje organov zaznava tudi splošna javnost, civilna družba in volivci, kar je odločilnega pomena za legitimnost sprejetih odločitev in odločanje volivcev na naslednjih volitvah.

5 PREDLOGI

V tem poglavju je podano nekaj predlogov oziroma priporočil, ki izhajajo iz ugotovitev v prejšnjih poglavjih, za nadgradnjo oziroma izboljšanje veljavne ureditve avtonomije Državnega zbora in njenega izvajanja v praksi. Predlogi so podani dobronamerno in vsekakor zaslužijo poglobljeno preučitev *ad rem* in ne *ad personam*.

Ker se Državni zbor kot moderen nov parlament mora zavedati pomena svoje avtonomije, jo z ustreznimi akti in predvsem s svojimi dejanji zagotavljati ter v praksi izvajati, bi bilo mogoče primerno preučiti primer Italije, kjer je zagotovljena visoka stopnja avtonomije parlamenta in kjer je celo kot kaznivo dejanje opredeljen poskus preprečitve opravljanja funkcij zbornic in javne žalitve zbornic. Res je, da si Državni zbor lahko zagotovi popolno avtonomijo kot nujen pogoj za delo in ne privilegij ter izboljša svoj ugled v javnosti samo s svojim kakovostnim in učinkovitim delom ter s primernim ravnanjem vsakega posameznega poslanca, vendar bi mogoče že inicialna razprava o danem predlogu lahko izboljšala zavedanje parlamentarcev o pomenu parlamentarne avtonomije, o tem, da lahko pričakuješ spoštovanje le, če so tudi tvoja ravnanja spoznana kot splošno sprejemljiva in odražajo visoko raven politične odgovornosti in siceršnje kulture. Ne nazadnje bi taka samokritična in argumentirana razprava lahko pomenila tudi popularizacijo parlamentarne avtonomije v javnosti, s čimer bi Državni zbor izvajal tudi svojo informacijsko, vzgojno in mobilizacijsko funkcijo. Če bi ta ali podobne razprave pripeljale do ugotovitev o potrebnosti sprejetja določenih ukrepov, bi bilo primerno, da njihovo izvedbo predlagajo po možnosti poslanci iz vseh poslanskih skupin, kar bi izkazovalo zavedanje celotnega Državnega zbora o pomenu parlamentarne avtonomije.

Glede na kratko obdobje delovanja Državnega zbora kot demokratičnega, modernega parlamenta, bi bilo za njegov nadaljnji razvoj primerno tudi v bodoče izvajati dodatne

raziskave različnih segmentov delovanja v okviru lastnega raziskovalnega programa oziroma z iniciranjem raziskovalnih tem za razpis projektov nacionalnega raziskovalnega in razvojnega pomena. V zvezi z avtonomijo parlamenta, konkretno Državnega zbora, se ponuja tema, ki izhaja iz sklepnih ugotovitev tega dela, v zvezi z neločljivo medsebojno povezanostjo oziroma odvisnostjo med zagotavljanjem avtonomije in izvajanjem pristojnosti. Koristno bi bilo raziskati vpliv stopnje zagotovljene in v praksi izvajane avtonomije na kakovostno in učinkovito izvajanje ustavnih pristojnosti in drugih funkcij Državnega zbora, ki naj bi med drugim pokazala tudi upravičenost in koristnost uporabe proračunskih sredstev za zagotavljanje vseh oblik avtonomije, kot pogoja in sredstva za delovanje Državnega zbora (npr. primernost posameznih določb Poslovnika DZ za racionalen in učinkovit zakonodajni postopek, ustreznost strokovne in tehnične podpore za odločanje, primerjalni pregled stroškov delovanja Državnega zbora in drugih primerljivih parlamentov).

5.1 Regulativna avtonomija

a) Generalni sekretar Državnega zbora naj kot stalno nalogo celotne službe (predvsem pa strokovnih delavcev pri delovnih telesih in v Zakonodajno-pravni službi) opredeli spremljanje vseh predlogov zakonov in drugih aktov z vidika upoštevanja vseh oblik avtonomije Državnega zbora in v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti zagotovi pripravo predlogov za spremembe oziroma dopolnitve v amandmajski obliki.

Pri tem naj se upošteva koncept, po katerem se z zakonom na enoten, sistemski način ureja določena zakonska materija, a upoštevajoč načelo delitve oblasti in avtonomijo Državnega zbora zakon daje pooblastilo za podrobnejšo razdelavo posameznih zakonskih določb, in sicer:

- Vladi za sprejemanje aktov za organe državne uprave (ministrstva in vladne službe),
- drugim državnim organom (parlamentu), da se po lastni presoji s svojimi akti samostojno odločijo

- za smiselno uporabo aktov Vlade ali
- zaradi svojih pristojnosti in specifičnosti svojega dela sprejmejo svoje akte v skladu z zakonskimi določbami.

b) Vzpostavi naj se Katalog poslovniške prakse v Državnem zboru (lahko pa tudi na drugih področjih, npr. Katalog protokolarne prakse). Katalog naj za začetek vsebuje opise ravnanja Državnega zbora in njegovih delovnih teles pri uporabi, izvajanju posamezne določbe Poslovnika DZ v določenih konkretnih primerih, kar naj služi lažjemu odločanju predsedujočih pri pripravi in vodenju sej. Zapisana parlamentarna praksa z večkratno uporabo in z dogovorom vseh poslanskih skupin bi lahko postala parlamentarni običaj, kar je bolj enostavno in ekonomično kot spremembe Poslovnika DZ ali razlage Komisije Državnega zbora za poslovnik, odraža pa tudi določeno stopnjo politične kulture, strpnosti, zmožnost doseganja dogovorov za bolj učinkovito izvajanje poslanstva Državnega zbora.

c) Primerno bi bilo ustanoviti posebno delovno skupino kot »pododbor« Kolegija predsednika Državnega zbora, ki bi sistematično spremljala in pripravljala predloge glede:

- delovanja Državnega zbora na plenarnih sejah in sejah delovnih teles in
- ustreznosti pogojev za delo v Državnem zboru, zagotavljanja parlamentarne avtonomije.

Delovno skupino bi lahko sestavljali:

- eden od podpredsednikov Državnega zbora, ki bi bil zadolžen za to področje,
- dva poslanci, ki dobro poznata delovanje Državnega zbora in imata velik ugled med poslanci, praviloma eden iz največje pozicijske poslanske skupine in eden iz največje opozicijske poslanske skupine,
- predsednik Komisije za poslovnik,
- predsednik Mandatno – volilne komisije in
- generalni sekretar s sodelavci.

č) Ker sedanja ureditev sprejemanja Poslovnika DZ, po kateri se smiselno uporablja zakonodajni postopek, lahko privede do tolmačenja, po katerem lahko tudi Vlada (in drugi subjekti, ki imajo zakonodajno iniciativo) predlagajo v sprejem Poslovnika DZ ali njegove spremembe in dopolnitve, predvsem pa zato, ker je poslovnik simbol parlamentarne avtonomije, bi bilo treba predpisati poseben postopek za njegov sprejem ali pa izrecno izključiti določbe zakonodajnega postopka, ki se za sprejem Poslovnika DZ ne uporabljajo. Ob tem je v drugem odstavku 282. člena nujno črtati možnost, po kateri lahko Vlada poda Komisiji za poslovnik pobudo za razlago Poslovnika DZ.

d) Zaradi zagotovitve večje neodvisnosti predsednika Državnega zbora (in podpredsednikov) od parlamentarne večine in s tem posredno tudi od Vlade naj se po vzoru nemškega Bundestaga preuči možnost izključitve njegove razrešitve med mandatnim obdobjem.

e) Zaradi zagotovitve nevtralne in strokovne pozicije generalnega sekretarja Državnega zbora, katerega imenovanje in konec mandata naj ne bi bila odvisna od vsakokratne parlamentarne večine, naj se preuči možnost uvedbe trajnega mandata generalnega sekretarja Državnega zbora ob možnosti razrešitve po vnaprej predpisanih pogojih in postopku.

f) Primerno bi bilo spremeniti prakso pri izvajanju Poslovnika DZ v zvezi vabljenimi predstavniki Vlade na sejo Kolegija predsednika Državnega zbora. Ker je Kolegij predsednika Državnega zbora politični organ, bi bilo primerno, da se njegovih sej kot predstavnik Vlade udeležuje predsednik Vlade ali pooblaščen oziroma določen minister, ob katerem je sicer nadvse dobrodošel tudi generalni sekretar Vlade. Naloga generalnih sekretarjev obeh organov pa je reševanje strokovnih vprašanj.

Predstavniki Vlade naj se ne vabijo na seje Kolegija ali k posameznih točkam, na katerih se razpravlja o vprašanjih, ki se nanašajo na notranje zadeve Državnega zbora.

5.2 Upravna avtonomija

Zaradi nemotenega delovanja Državnega zbora in njegovih služb ter v izogib ponovnemu posredovanju inšpekcijskih organov naj se preuči specifična ureditev dela preko polnega delovnega časa v avstrijskem in finskem parlamentu ter po možnosti uredi podobno tudi v Državnem zboru.

5.3 Finančna avtonomija

Pripravijo naj se spremembe Zakona o javnih financah (po predhodnem razgovoru z Vlado, ministrstvom za finance), ki naj upoštevajo specifičen položaj in poslanstvo Državnega zbora ter finančno avtonomijo parlamenta, in sicer glede pristojnosti Vlade oziroma ministra za finance glede določanja kvot Državnemu zboru, za uvajanje, čeprav samo časovno omejenih, ukrepov za izvrševanje proračuna Državnega zbora in vezanje sklepanja pogodb na predhodno soglasje ministra, pristojnega za finance. Preučijo in ustrezno naj se upoštevajo argumenti in končna rešitev v zvezi s pristojnostmi ministrstva za finance glede nadzora nad izvajanjem parlamentarnega proračuna, o katerih se npr. razpravlja v avstrijskem parlamentu. Švedski parlament samostojno odloča o vračilu neporabljenih sredstev v državni proračun ali o prenosu v naslednje leto brez kakršnegakoli vpliva izvršilne oblasti, kar je prav tako vredno preučitve.

Posebno pozornost je treba nameniti določbam o pripravi predloga finančnega načrta – proračuna Državnega zbora. Naj za začetek razdelave tega predloga ponovno poudarimo, da avtonomija parlamentu v sistemu državne oblasti ne daje posebnega položaja, ki bi bil drugačen od položaja drugih organov oblasti. Tak položaj bi bil v nasprotju z načelom delitve oblasti, zato mora biti tudi parlament vključen v sistemsko ureditev tega področja. Posebna ureditev položaja parlamenta v razmerju do sistemske ureditve je dopustna samo do ravni, ki upošteva specifičnosti organizacije in dela parlamenta, kar po eni strani omogoča kakovostno in učinkovito izvajanje njegovih pristojnosti, po drugi pa preprečuje drugim vejam oblasti, predvsem izvršilni, da bi vplivale ali celo do neke mere onemogočile delo parlamenta. Glede na povedano se kot

najbolj primerna tudi na tem področju kaže rešitev, ki predpostavlja sistemsko ureditev za vse organe, istočasno pa omogoča uveljavljanje specifičnosti posamičnega organa.

Kot minimum mora zakon zagotavljati Državnemu zboru možnost, da sam pripravi svoj finančni načrt, proračun, kar sicer veljavna ureditev že omogoča. V nadaljnjem postopku Vlada ob pripravi integralnega državnega proračuna ne bi smela imeti možnosti spreminjati predloga parlamenta, še posebej, če je ta pripravljen v skladu z vnaprej dogovorjenimi kriteriji in če zagotavlja izvajanje vseh pristojnosti parlamenta. Razumljivo je, da mora parlament upoštevati gospodarske razmere in splošno stanje v družbi, potrebe oziroma prioritete družbenega razvoja, kar pomeni, da mora ravnati po načelu samoomejevanja.

Popolno finančno avtonomijo uživajo tisti parlamenti, ki pripravijo in sprejmejo svoj proračun brez kakršnegakoli vpliva vlade.

V ustavnih ureditvah, v katerih je z ustavo določen enoten, integralni proračun države, kar velja tudi za Slovenijo, je parlamentarni proračun del državnega proračuna. V takih ureditvah so možni trije načini priprave in sprejemanja parlamentarnega proračuna:

- parlament pripravi svoj predlog proračuna, ki ga vlada brez usklajevanja vključi v predlog državnega proračuna, ali
- parlament pripravi svoj predlog proračuna, kot vsi neposredni proračunski uporabniki, ki ga usklajuje z ministrstvom za finance; če ne pride do uskladitve, vlada vključi parlamentarni predlog v predlog državnega proračuna, ali
- parlament pripravi svoj predlog proračuna, kot vsi neposredni proračunski uporabniki, ki ga usklajuje z ministrstvom za finance; če ne pride do uskladitve, vlada vključi svoj predlog parlamentarnega proračuna v predlog državnega proračuna, medtem ko predlog parlamentarnega proračuna vključi le v obrazložitev predloga državnega proračuna.

Iz pregleda predstavljenih rešitev lahko ugotovimo, da rešitev iz prve alinee zagotavlja finančno avtonomijo parlamentu, vendar odstopa od systemske rešitve, ki velja za vse neposredne proračunske uporabnike, zato se postavlja vprašanje upravičenosti, nujnosti takega odstopanja. Za rešitev iz tretje alinee, ki je uveljavljena v Sloveniji, lahko ugotovimo, da je v okviru systemske ureditve, ki velja za vse neposredne proračunske uporabnike, vendar ne zagotavlja finančne avtonomije Državnemu zboru in ne nazadnje omogoča Vladi kot izvršilni veji oblasti, da lahko pomembno ogrozi izvajanje pristojnosti Državnega zbora.

Kot najbolj primerna se kaže rešitev iz druge alinee, ki jo dajemo kot predlog za ureditev v Sloveniji, iz naslednjih razlogov:

Rešitev predpostavlja:

- systemsko ureditev za vse neposredne proračunske uporabnike, vključno s parlamentom;
- izmenjavo argumentov med vlado in parlamentom ter možnost doseganja dogovora;
- spoštovanje finančne avtonomije parlamenta, ki je v tem, da ima Državni zbor pravico samostojno pripraviti svoj predlog proračuna, Vlada pa dolžnost predlog parlamenta brez kakršnihkoli nedogovorjenih sprememb vključiti v državni proračun.

Ta rešitev ne nazadnje tudi omogoča, da lahko Vlada v proračunski razpravi v parlamentu predstavi svoje argumente o primernosti parlamentarnega proračuna, ki mogoče ni bil pripravljen po načelu samoomejevanja, in ob pritisku javnosti doseže, da parlament sam spremeni svoj prvotni predlog. Vlada gotovo ne bi mogla imeti upoštevanja vrednih argumentov za znižanje sredstev v predlogu parlamentarnega proračuna, če bi bil pripravljen:

- po načelu samoomejevanja,
- na podlagi realno ugotovljenih in ocenjenih potreb parlamenta, tako po vsebini in obsegu, kot po časovni dimenziji, in
- na podlagi navodil ministrstva za finance za pripravo predloga državnega proračuna.

V primeru, ko pa predlog parlamentarnega proračuna v določenem proračunskem obdobju predvideva višja sredstva, kot so sicer predvidena s splošnimi navodili ministrstva za finance, mora parlament za svoj predlog imeti argumente, ki so prepričljivi tudi za javnost, davkoplačevalce.

Njihova predstavitev bi morala obsegati:

- opredelitev potreb za izvajanje vseh pristojnosti parlamenta;
- cilje, ki se želijo doseči s predlaganim proračunom;
- možnosti, ki so bile preučene, in že sprejete ukrepe za dosego ciljev, glede katerih pa je bilo ugotovljeno, da ne zadoščajo in da so za uresničitev ciljev potrebna dodatna sredstva;
- morebitne druge ukrepe, ki se še predvidevajo za racionalno porabo proračunskih sredstev;
- morebitne druge sinergijske učinke, ki naj bi jih imela poraba teh sredstev za uresničitev ciljev tudi za druge organe, državljane, gospodarstvo itd.

5.4 Avtonomija pri zagotavljanju varnosti

a) Ne glede na to, da ima Državni zbor formalno avtonomijo pri zagotavljanju varnosti, je dejansko ne izvaja glede na to, da še ni sprejel dokončne odločitve v skladu z lastnim sklepom, ampak se varovanje odvija na podlagi rešitve v prehodni določbi Zakona o policiji iz leta 1998. Čeprav z vidika avtonomije ni treba problematizirati rešitve, po kateri Državni zbor varuje enota policije, saj je to primer tudi v drugih demokratičnih državah, pa bi bilo primerno, da odgovorno pretehta prednosti in slabosti posameznega načina varovanja in se odloči o končni rešitvi, ki bi pomenila izvajanje formalno zagotovljene avtonomije tudi v praksi, izvedbo svoje lastne odločitve, sprejete leta 1995, in odpravo prehodne rešitve, ki traja že 13 let.

b) Glede na večkratne dogodke vandalizma in drugega neprimerne ravnanja pred zgradbo Državnega zbora, ki so imeli za posledico poškodovanje zgradbe, opredeljene kot kulturni spomenik, in motenje dela, prihoda in odhoda iz Državnega zbora, bi bilo

primerno v Zakonu o javnih shodih preučiti in upoštevati ureditve v drugih državah (npr. Nemčiji, Švici, Španiji, Belgiji), kjer je okolica parlamenta z zakonom opredeljena kot »nevtralna cona« in so demonstracije prepovedane.

6 LITERATURA

- Agh, Attila. 1994. The Europeanization of ECE Polities and Emergence of the New Democratic Parliaments. V *The Emergence of ECE Parliaments – The First Steps*, ur. Agh Attila. Budapest: HCDS.
- Avril, Pierre in Gicquel, Jean. 1988. *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien.
- Bagehot, Walter. 1867. *The English Constitution*. London: Chapman and Hall.
- Blažič, Janez. 2008. »Dunajska ura«. *Zbornik Raziskovalno - dokumentacijskega sektorja Državnega zbora 2007/2008*, 70 - 78. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (15. maj 2009).
- Brandt, Neven (ur.). 1998. *Osnove italijanskega ustavnega prava in Ustava Republike Italije*. Ljubljana: Zbirka Pravo in politika, ČZ Uradni list Republike Slovenije.
- Brezovšek, Marjan. 1999. Splošna organizacijska in upravljavska načela parlamentarnega vodenja. V *Parlamentarno vodenje. Zbornik referatov mednarodne konference*, ur. Drago Zajc, 28 - 37. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (30. junij 2008).
- Brglez, Alja in drugi člani raziskovalne skupine. 2004. *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalniProjekti> (20. februar 2005).
- Bučar, France. 2003. Strankarsko nevtralna javna uprava. *Uprava*, letnik I, št. 1, 16 - 31. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Center za raziskovanje javnega mnenja. 2011. *Politbarometer 03/2011* - poročilo o raziskavi. Dostopno prek: <http://www.cjm.si> (5. maj 2011).

- Couderc, Michel. 1998. *The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies*. ASGP, Moscow session, september 1998. Dostopno prek:
<http://www.asgp.info/en/publications/constitutional/default.aspx>(19. marec 2004).
- Cvikl, Milan Martin in Korpič-Horvat, Etelka. 2007. *Proračunsko pravo - Priprava, izvrševanje in nadzor proračunov*. Ljubljana: GV Založba.
- Dachs, Herbert in drugi. 1998. *Politični sistem Avstrije*. Ljubljana: Zbirka ADT, Državna založba Slovenije.
- Dahl, A. Robert. 1971. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, A. Robert. 1998. *On democracy*. New Haven and London: Yale University Press.
- Delcamp, Alain. 2008. *The autonomy of Parliaments*. ASGP, Cape Town session april 2008, Addis-Abeba session april 2009. Dostopno prek:
<http://www.asgp.info/en/publications/constitutional/default.aspx>(28. januar 2010).
- Dobovšek, Bojan in Flander, Benjamin in Meško, Gorazd in Sotlar, Andrej. 2004. *Varovanje parlamenta*. Seminar ECPRD. Dostopno v Dokumentacijsko – knjižničnem oddelku Državnega zbora.
- ECPRD. 2007. *Parliament & Judiciary*. Seminar. Dostopno prek:
<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/> (30. marec 2011).
- Eror, Andrej in Šinkovec, Jurij. 2004. Ureditev delovnega časa v parlamentih držav EU. *Zbornik Raziskovalno - dokumentacijskega sektorja Državnega zbora 2004*, 74 – 81. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(14. avgust 2010).
- Ferfila, Bogomil. 1999. Budget as the most important government tool. V *Slovenia and Canada, A Comperative Approach*, Bogomil Ferfila in Paul Phillips, 241 – 246. Ljubljana: Knjižna zbirka Profesija, Fakulteta za družbene vede.
- Fink Hafner, Danica in Lajh, Damjan, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije, Fakulteta za družbene vede.

- Grad, Franc. 1992. Parlament. V *Nova ustavna ureditev Slovenije*, ur. Igor Kaučič, 137 – 149. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Grad, Franc. 2000a. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, d.o.o..
- Grad, Franc. 2000b. Parlamentarna avtonomija. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma* (kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji), ur. Tatjana Krašovec, 200 – 204. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(15. januar 2004).
- Grad, Franc. 2003. Nova razmerja med parlamentom in vlado. *Podjetje in delo*, letnik 2003, št. 6, 1494 - 1498. Ljubljana: GV Revije d.o.o..
- Grad, Franc (2002): *Prilagoditev Državnega zbora evropskim integracijskim procesom (pravni vidiki)*, zaključno poročilo raziskovalnega projekta. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalniProjekti>
(10. september 2007).
- Grad, Franc. 2011. *Analiza pravne ureditve in predlogi sprememb ustavnih sredstev parlamentarne opozicije v Državnem zboru*, končno poročilo raziskovalnega projekta. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalniProjekti>
(15. julij 2011).
- Grad, Franc in Kaučič, Igor. 1997. *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Zbirka Učbeniki. Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola.
- Grad, Franc in Kaučič, Igor in Ribičič, Ciril in Kristan, Ivan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije d.o.o..
- Grad, Franc in Kristan, Ivan in Perenič, Anton. 2006. *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Littera Scripta Monet, Zbirka Scripta; 27. Publikacija, Pravna fakulteta.
- Grdešič, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.

- Grizold, Anton. 1992. Oblikovanje slovenske nacionalne varnosti. V *Razpotja nacionalne varnosti; Obramboslovne raziskave v Sloveniji*, ur. Anton Grizold. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Guchet, Yves. 1996. *Droit parlementaire*. Paris: Economica.
- Haček, Miro in Bačlija, Irena. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hobsbawm, Eric. 2000. *Čas skrajnosti*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Hogwood, W. Brian in Gunn, A. Lewis. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.
- Huntington, P. Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Igličar, Albin. 1994. *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
- Igličar, Albin. 1996. Pravna in dejanska moč poslovnika parlamenta. *Javna uprava*, let. 32, št. 1/96, 7 – 14. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Igličar, Albin. 1997. Zakonodaja Državnega zbora - sredstvo demokracije in vladanja. V *Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 115 – 120. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- Igličar, Albin. 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Littera Scripta Monet, Zbirka Scripta; 19. publikacija, Pravna fakulteta.
- Igličar, Albin. 2009. *Pogledi sociologije prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Igličar, Albin. 2010a. Zloraba postopkov sprejemanja splošnih pravnih aktov. *Podjetje in delo*, letnik XXXVI, št. 6-7, 1066 – 1069. Ljubljana: GV Založba.
- Igličar, Albin. 2010b. Zaupanje javnosti v upravo, zakonodajalca in sodstvo. *Javna uprava*, letnik 46, št. 1 -2, 43 – 55. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Kaltak, Safet. 2004. *Finančna avtonomija Državnega zbora*, diplomska naloga. Ljubljana: Pravna fakulteta.

- Kaučič, Igor. 1999. Izključitev in omejitve odgovornosti. *Zbornik V. Dnevi javnega prava*, 297 – 310. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Koselj, Nataša in Blažič, Janez. 2004. Varnost v parlamentih. *Zbornik Raziskovalno – dokumentacijskega sektorja Državnega zbora 2004*, 36 - 59. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(7. marec 2010).
- Kotar, Mirjam. 2002. Država kot javno politični igralec. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 49 – 66. Ljubljana: Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije, Fakulteta za družbene vede.
- Kralj, Katarina in Krašovec, Tatjana. 1998. Varovanje parlamenta in njegovega predsednika. *Zbornik Raziskovalnega sektorja Državnega zbora 1998/1999*, 177 – 180. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(17. julij 2007).
- Krašovec, Tatjana. 2003a. *Problemi zmanjševanja demokratičnega primanjkljaja v EU – institucionalni pogled*, magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Krašovec, Tatjana. 2003b. Parlamentarne administracije. *Zbornik Raziskovalnega sektorja Državnega zbora 2003*, 46 – 75. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(8. oktober 2007).
- Kresal, Barbara. 2001. *Pravna ureditev plače*. Ljubljana: Bonex založba.
- Krivic, Matevž. 2000. Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek. V *Ustavno sodstvo*, ur. Marijan Pavčnik in Arne Mavčič, 47 – 207. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Križaj, Marjana. 2010. Parlamentarna podpora društvom nekdanjih poslancev. *Zbornik Raziskovalno - dokumentacijskega sektorja Državnega zbora 2009 - 2010*, 127 - 135. Dostopno prek:

<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>

(1. junij 2011).

- Laundry, Philip. 1989. *Parliaments in the Modern World*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Locke, John. 1690, ponatis 2010. *Dve razpravi o oblasti*. Ljubljana: Knjižna zbirka Temeljna dela / Krtina.
- Lončar, Lovro. 2008. Organiziranost služb Državnega zbora Republike Slovenije – izkušnje in novim izzivom naproti. *Uprava*, letnik VI, št. 3/2008, 131 – 149. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Montesquieu, L. Charles. 1748, ponatis 1990. *De l'Esprit des Loïs*. Paris: Flammarion.
- Novak, Romana. 2010. Izvajanje sodnih odred v parlamentih. Zbornik Raziskovalno - dokumentacijskega sektorja Državnega zbora 2009 – 2010, 61 – 75. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(16. julij 2011).
- Nys, Herman. 1995. *Security and access to parlamentay buildings*. ASGP – Bucharest session.
Dostopno prek: <http://www.asgp.info/en/publications/constitutional/default.aspx>
(5. april 2005).
- Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-104/01. Dostopno prek:
<http://www.us-rs.si/odlocitve/> (12. julij 2009).
- Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-40/96. Dostopno prek:
<http://www.us-rs.si/odlocitve/> (18. julij 2009).
- Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-303/05-11. Dostopno prek:
<http://www.us-rs.si/odlocitve/> (18. julij 2009).
- Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službi Državnega zbora(Uradni list RS, št. 50/04 in 32/08).
- Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora (Uradni list RS, št. 107/08, 74/09 in 75/10).

- Ograjenšek, Irena. 2008. *Spremljanje kakovosti in učinkovitosti v službah Državnega zbora Republike Slovenije – Izhodišča za vzpostavitev sistema spremljanja kakovosti in učinkovitosti v službah Državnega zbora*.
Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalniProjekti>
(3. november 2010).
- Okorn, Boštjan. 1998. Prijazno in preprosto; Tehnologija in slovenski parlament. *Časopis Delo*, 1. junij 1998.
- Olson, M. David. 1994. *Democratic Legislative Institutions - a Comparative View*. New York/London: M. E. Sharpe. Armonk.
- Pajvančič, Marijana. 2008. *Parlamentarno pravo*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.
- Patzelt, J. Werner. 1999. Parlamentarno vodstvo v Nemčiji. V *Parlamentarno vodenje. Zbornik referatov mednarodne konference*, ur. Drago Zajc, 38 - 66.
Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(30. junij 2008).
- Pavčnik, Marijan. 2007. *Teorija prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Pavčnik, Marijan in Cerar, Miro in Novak, Aleš. 2006. *Uvod v pravoznanstvo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Pavliha, Marko. 2011. *Uvodni nagovor*. Ljubljana: Publikacija Društva 90.
- Perenič, Anton. 1991. Parlament in pravna kultura. *Teorija in praksa*, letnik 28, št. 3/4, 347 - 350. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Phillips, Paul in Ferfila, Bogomil. 1999. On the Edge of Europe: Slovenia at Seven Years. V *Slovenia and Canada, A Comperative Approach*, Bogomil Ferfila in Paul Phillips, 211 - 231. Ljubljana: Knjižna zbirka Profesija, Fakulteta za družbene vede.
- Pierre, Eugène. 1919, dopolnitev 1924. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. V *Droit parlementaire*, Yves Guchet, 29. Paris: Economica.

- Pitamic, Leonid (1927, ponatis 2009): *Država*. Ljubljana: GV Založba.
- Pizzorusso, Alessandro. 1988. The Law – Making Process as a Juridical and Political Activity. V *Low in the Making, A Comparative Survey*, ur. Alessandro Pizzorusso. Berlin: Springer Verlag.
- Poročila o delu Državnega zbora za I. (1992 -1996), II. (1996 – 2000), III.(2000 – 2004) in IV.(2004 – 2008) mandat.
Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(19. marca 2011).
- Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2008 – 2012 v 1. letu mandata 2009
Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(19. marca 2011).
- Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2008 – 2012 v 2. letu mandata 2010.
Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(19. marca 2011).
- Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ-1) (Uradni list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07, 92/07- uradno prečiščeno besedilo in 105/10).
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10).
- Pravilnik o trajanju pripravništva, načinu, poteku in programu usposabljanja pripravnikov v službah Državnega zbora (Uradni list RS, št. 28/09).
- Pravilnik o zaključku izvrševanja državnega in občinskih proračunov za leto 2004 (Uradni list RS, št. 109/04).
- Predlog Zakona o javnih uslužbencih, EPA 185-III. Poročevalec Državnega zbora, št. 31/01.
- Predlog Zakona o Radioteleviziji Slovenije, EPA 206-IV. Poročevalec Državnega zbora, št. 26/05.

- Predlog Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, EPA 414-III. Poročevalec Državnega zbora, št. 9/02.
- Prunk, Janko in Toplak, Cirila. 2005. *Parlamentarna izkušnja Slovencev*. Ljubljana: Knjižna zbirka Politični procesi in institucije, Fakulteta za družbene vede.
- Pusić, Eugen. 1989. *Nauka o upravi*. Zagreb: Narodne novine.
- Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09).
- Ribičič, Ciril. 2000a. Potrebujemo neodvisno vodstvo parlamenta. *Parlamentarec - časopis Državnega zbora*, št. 9-10, 10 - 12. Ljubljana: Državni zbor.
- Ribičič, Ciril. 2000b. *Podoba parlamentarnega desetletja*. Ljubljana: Samozaložba.
- Ridley, F. Frederick. 1995. For a Democratic Civil Service. V *Public Administration in Transition*, ur. Jak Jabes, in Mirko Vintar, 12 – 21. Bratislava: NISPAcee.
- Rousseau, Jean, Jacques. 1762, ponatis 2001. *Družbena pogodba*. Ljubljana: Knjižna zbirka Temeljna dela / Krtina.
- Sklep Ustavnega sodišča, št. U-I-170/93. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/odlocitve/> (12. julij 2009).
- Sklep Vrhovnega sodišča, št. I Up 153/2006-2. Dostopno prek: http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/ (12. julij 2009).
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. 2008. *Nomotehnične smernice*. Ljubljana: Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije, d.o.o..
- Stanič – Igličar, Hedvika. 2007. *Parlamentarni uslužbenci v Sloveniji*, magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in Ustavni zakon za njeno izvedbo (Uradni list RS, št. 1/91 – I in 19/91 – I popr.).
- The Constitution of Finland. Dostopno prek: <http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/relatedinformation/constitution.htm> (28. avgust 2008).
- Toš, Niko in Hafner Fink, Mitja. 1998. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Turk, Ivan. 1998. Notranje revidiranje, notranja revizija in notranje revizijska služba. *Revizor*, št. 9/1998. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
- Uredba o varovanju določenih oseb, prostorov, objektov in okolišev objektov, ki jih varuje policija (Uradni list RS, št. 110/10).
- Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 98/2006).
- Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04 in 68/06).
- Vasović, Vučina. 2006. *Savremene demokratije*. Beograd: JP Službeni glasnik.
- Veliki slovar tujk (2002), Cankarjeva založba. Ljubljana.
- Velišček, Jožica. 1998. Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela Državnega zbora. V *Parlamentarno vodenje. Zbornik referatov mednarodne konference*, ur. Drago Zajc, 141 - 149. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(30. september 2006)
- Velišček, Jožica. 2010. Kratek pogled na avtonomijo parlamentov. V *Prihodnost parlamentarne demokracije. Zbornik strokovnega srečanja ob 20. Obletnici prvih večstrankarskih volitev*, ur. Tatjana Krašovec in Mojca Pristavec – Đogoć, 227 – 233. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(17. april 2011).
- Vršec, Milan. 1999. *Varovanje Državnega zbora*, elaborat, povzetek. Dostopno v Arhivu Državnega zbora.
- Vršec, Milan. 2004. *Ali so parlamenti subjekti v procesu ocenjevanja ranljivosti, ogroženosti in varnostnih tveganj?* - Seminar ECPRD. Dostopno v Dokumentacijsko – knjižničnem oddelku Državnega zbora.
- Začasni poslovnik Državnega zbora, Uradni list RS, št. 62/92.
- Zajc, Drago. 1992. Odnos med parlamentom in vlado: vloga delovnih teles pri zagotavljanju temeljnih funkcij parlamenta. *Vestnik za javno upravo*, letnik 28, št. 3/4. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.

- Zajc, Drago. 1993. Koalicija kot politični slepec; Stranke - vlada – parlament. *Časopis Delo*, 13. marec 1993.
- Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: Knjižna zbirka Profesija, Fakulteta za družbene vede.
- Zajc, Drago in drugi. 2002. *Procesi institucionalizacije in modernizacije slovenskega parlamenta*, končno poročilo raziskovalnega projekta. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalniProjekti> (17. oktober 2007).
- Zajc, Drago. 2004a. *Razvoj parlamentarizma: Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Knjižna zbirka Profesija, Fakulteta za družbene vede.
- Zajc, Drago. 2004b. *Vloga nacionalnega parlamenta v EU – primer Državnega zbora RS*, raziskovalni projekt. Dostopno v Dokumentacijsko-knjižničnem oddelku Državnega zbora.
- Zajc, Drago. 2009. *Oblikovanje koalicij v Srednji Evropi (Primer Nemčije, Avstrije in Italije ter Poljske, Češke, Madžarske in Slovenije) – poskus analize s poudarkom na obdobju po zadnjem valu demokratizacije*. Ljubljana: Knjižna zbirka Maklen, Fakulteta za družbene vede.
- Zajc, Drago (2011): *Reševanje konfliktov v Državnem zboru Republike Slovenije*, raziskava. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalniProjekti> (30. julij. 2011).
- Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02, 79/06 – ZZZPB-F, 103/07 in 45/08 – Zarbit).
- Zakon o državnih službenicima i namještenicima (Službeni list CG, št. 50/08, 86/09 in 49/10).
- Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11- uradno prečiščeno besedilo).
- Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 –uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A in 69/08 – Zzavar – E).

- Zakon o javnih zbiranjih (Uradni list RS, št. 113/05-uradno prečiščeno besedilo, 85/09 in 59/10).
- Zakon o Narodnoj skupštini (Službeni glasnik RS, br. 9/2010).
- Zakon o platama državnih službenika i namještenika (Službeni list CG, št. 86/09).
- Zakona o policiji (Uradni list RS, št. 66/09-uradno prečiščeno besedilo, 22/10 in 26/11- Odločba US).
- Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 - uradno prečiščeno besedilo, 20/06-ZNOJF-1, 109/08 in 39/11).
- Zakon o Računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/ 01 in 20/06-ZNOJF-1).
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10 in 35/11).
- Zakon o sodelovanju med Državnim zborom in Vlado v zadevah Evropske unije (Uradni list RS, št. 34/04, 43/10 in 107/10).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 93/05).
- Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 86/10).
- Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 38/10-ZUKN).
- Zampetti, Ugo. 2000. *The Role of the Secretary General in the Administration of Parliament*. Dostopno prek:
<http://www.asgp.info/en/publications/constitutional/default.aspx> (5. maj 2005).
- Zampini, Maure. 1997. *Codes of conduct for parliamentary staff*. Dostopno prek:
<http://www.asgp.info/en/publications/constitutional/default.aspx> (5. maj 2005).
- Zobavnik, Igor. 1999. Finančna avtonomija parlamenta. *Zbornik Raziskovalnega sektorja Državnega zbora 1999 – 2000*. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige>
(6. junija 2006).
- Zobavnik, Igor. 2009. *The Financial autonomy of the Parliament*. Seminar ECPRD. Dostopno v Dokumentacijsko – knjižničnem oddelku Državnega zbora.

- Žagar, Katarina in Blažič, Janez (2007): *Avtonomija parlamentov*. Raziskovalna naloga 57/2007. Dostopno prek:
 - <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalneNaloge> (3. februarja 2008).
- Žagar, Katarina in Blažič, Janez in Kropivšek, Petra. 2010. *Politični funkcionarji – javni uslužbenci*. Raziskovalna naloga 26/2010. Dostopno prek:
 - <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/RaziskovalneNaloge> (5. aprila 2011).
- Žibert, Franc. 2001. *Uvod v finančno vedo in politiko*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije d.o.o..
- Winetrobe, K Barry. 1998 The autonomy of Parliament. V *The Law and Parliament, ur.* Dawn Oliver in Gavin Drewry, 14 – 32. Cambridge: Cambridge University Press.

PRILOGE

Priloga A: Program dela Državnega zbora

V prilogi A so kot primer prikazani programi dela Državnega zbora za leta 2009, 2010 in 2011 (Vir: Službe Državnega zbora).

PROGRAM DELA DRŽAVNEGA ZBORA ZA LETO 2009

JANUAR							FEBRUAR							MAREC						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
			1	2	3	4							1							1
5	6	7	8	9	10	11	2	3	4	5	6	7	8	2	3	4	5	6	7	8
12	13	14	15	16	17	18	9	10	11	12	13	14	15	9	10	11	12	13	14	15
19	20	21	22	23	24	25	16	17	18	19	20	21	22	16	17	18	19	20	21	22
26	27	28	29	30	31		23	24	25	26	27	28		23	24	25	26	27	28	29
														30	31					

APRIL							MAJ							JUNIJ						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
		1	2	3	4	5					1	2	3	1	2	3	4	5	6	7
6	7	8	9	10	11	12	4	5	6	7	8	9	10	8	9	10	11	12	13	14
13	14	15	16	17	18	19	11	12	13	14	15	16	17	15	16	17	18	19	20	21
20	21	22	23	24	25	26	18	19	20	21	22	23	24	22	23	24	25	26	27	28
27	28	29	30				25	26	27	28	29	30	31	29	30					

JULIJ							AVGUST							SEPTEMBER						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
		1	2	3	4	5						1	2		1	2	3	4	5	6
6	7	8	9	10	11	12	3	4	5	6	7	8	9	7	8	9	10	11	12	13
13	14	15	16	17	18	19	10	11	12	13	14	15	16	14	15	16	17	18	19	20
20	21	22	23	24	25	26	17	18	19	20	21	22	23	21	22	23	24	25	26	27
27	28	29	30	31			24	25	26	27	28	29	30	28	29	30				
							31													

OKTOBER							NOVEMBER							DECEMBER						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
			1	2	3	4							1		1	2	3	4	5	6
5	6	7	8	9	10	11	2	3	4	5	6	7	8	7	8	9	10	11	12	13
12	13	14	15	16	17	18	9	10	11	12	13	14	15	14	15	16	17	18	19	20
19	20	21	22	23	24	25	16	17	18	19	20	21	22	21	22	23	24	25	26	27
26	27	28	29	30	31		23	24	25	26	27	28	29	28	29	30	31			
							30													

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - seja državnega zbora - seje delovnih teles - delo v poslanskih skupinah - delo v poslanskih pisarnah 25 - sobote, nedelje in prazniki 25 - parlamentarne počitnice - rezervni termin za sejo državnega zbora | <ul style="list-style-type: none"> - Parlamentarna Skupščina Sveta Evrope - Parlamentarna Skupščina OVSE (ni podatka za jesensko zasedanje) - Parlamentarna konferenca Srednjeevropske pobude (ni podatka) - Interparlamentarna unija - Parlamentarna Skupščina NATO - Evropska varnostna in obrambna skupščina - Evro- Mediteranska parlamentarna skupščina - Parlamentarna Skupščina mediteranskih držav |
|---|--|

PROGRAM DELA DRŽAVNEGA ZBORA ZA LETO 2010

JANUAR							FEBRUAR							MAREC						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
				1	2	3	1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7
4	5	6	7	8	9	10	8	9	10	11	12	13	14	8	9	10	11	12	13	14
11	12	13	14	15	16	17	15	16	17	18	19	20	21	15	16	17	18	19	20	21
18	19	20	21	22	23	24	22	23	24	25	26	27	28	22	23	24	25	26	27	28
25	26	27	28	29	30	31								29	30	31				

APRIL							MAJ							JUNIJ						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
			1	2	3	4						1	2		1	2	3	4	5	6
5	6	7	8	9	10	11	5	6	7	8	9	10	11	7	8	9	10	11	12	13
12	13	14	15	16	17	18	12	13	14	15	16	17	18	14	15	16	17	18	19	20
19	20	21	22	23	24	25	17	18	19	20	21	22	23	21	22	23	24	25	26	27
26	27	28	29	30			24	25	26	27	28	29	30	28	29	30				
							31													

JULIJ							AVGUST							SEPTEMBER						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
			1	2	3	4						1				1	2	3	4	5
5	6	7	8	9	10	11	2	3	4	5	6	7	8	6	7	8	9	10	11	12
12	13	14	15	16	17	18	9	10	11	12	13	14	15	13	14	15	16	17	18	19
19	20	21	22	23	24	25	16	17	18	19	20	21	22	20	21	22	23	24	25	26
26	27	28	29	30	31		23	24	25	26	27	28	29	27	28	29	30			
							30	31												

OKTOBER							NOVEMBER							DECEMBER						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
				1	2	3	1	2	3	4	5	6	7			1	2	3	4	5
4	5	6	7	8	9	10	8	9	10	11	12	13	14	6	7	8	9	10	11	12
11	12	13	14	15	16	17	15	16	17	18	19	20	21	13	14	15	16	17	18	19
18	19	20	21	22	23	24	22	23	24	25	26	27	28	20	21	22	23	24	25	26
25	26	27	28	29	30	31	29	30						27	28	29	30	31		

- seja državnega zbora
- seje delovnih teles
- delo v poslanskih skupinah
- delo v poslanskih pisarnah
- sobote, nedelje in prazniki
- parlamentarne počitnice
- rezervni termin za sejo državnega zbora

- Parlamentarna Skupščina Sveta Evrope
- Parlamentarna Skupščina OVSE (ni podatka za jesensko zasedanje)
- Parlamentarna konferenca Srednjeevropske pobude (ni podatka)
- Interparlamentarna unija
- Parlamentarna Skupščina NATO
- Evropska varnostna in obrambna skupščina
- Evro - Mediteranska parlamentarna skupščina (ni podatka)
- Parlamentarna Skupščina mediteranskih držav (ni podatka)

PROGRAM DELA DRŽAVNEGA ZBORA ZA LETO 2011

JANUAR							FEBRUAR							MAREC						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
					1	2		1	2	3	4	5	6		1	2	3	4	5	6
3	4	5	6	7	8	9	7	8	9	10	11	12	13	7	8	9	10	11	12	13
10	11	12	13	14	15	16	14	15	16	17	18	19	20	14	15	16	17	18	19	20
17	18	19	20	21	22	23	21	22	23	24	25	26	27	21	22	23	24	25	26	27
24	25	26	27	28	29	30	28							28	29	30	31			
31																				

APRIL							MAJ							JUNIJ						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
				1	2	3							1			1	2	3	4	5
4	5	6	7	8	9	10	2	3	4	5	6	7	8	6	7	8	9	10	11	12
11	12	13	14	15	16	17	9	10	11	12	13	14	15	13	14	15	16	17	18	19
18	19	20	21	22	23	24	16	17	18	19	20	21	22	20	21	22	23	24	25	26
25	26	27	28	29	30		23	24	25	26	27	28	29	27	28	29	30			
							30	31												

JULIJ							AVGUST							SEPTEMBER						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
				1	2	3	1	2	3	4	5	6	7				1	2	3	4
4	5	6	7	8	9	10	8	9	10	11	12	13	14	5	6	7	8	9	10	11
11	12	13	14	15	16	17	15	16	17	18	19	20	21	12	13	14	15	16	17	18
18	19	20	21	22	23	24	22	23	24	25	26	27	28	19	20	21	22	23	24	25
25	26	27	28	29	30	31	29	30	31					26	27	28	29	30		

OKTOBER							NOVEMBER							DECEMBER						
PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED	PON	TOR	SRE	ČET	PET	SOB	NED
					1	2		1	2	3	4	5	6				1	2	3	4
3	4	5	6	7	8	9	7	8	9	10	11	12	13	5	6	7	8	9	10	11
10	11	12	13	14	15	16	14	15	16	17	18	19	20	12	13	14	15	16	17	18
17	18	19	20	21	22	23	21	22	23	24	25	26	27	19	20	21	22	23	24	25
24	25	26	27	28	29	30	28	29	30					26	27	28	29	30	31	
31																				

<ul style="list-style-type: none"> - seja državnega zbora - seje delovnih teles - delo v poslanskih skupinah - delo v poslanskih pisarnah 25 - sobote, nedelje in prazniki 25 - parlamentarne počitnice - rezervni termin za sejo državnega zbora 	<ul style="list-style-type: none"> - Parlamentarna Skupščina Sveta Evrope - Parlamentarna Skupščina OVSE (ni podatka za jesensko zasedanje) - Parlamentarna konferenca Srednjeevropske pobude (ni podatka) - Interparlamentarna unija - Parlamentarna Skupščina NATO - Evropska varnostna in obrambna skupščina (ni podatka) - Evro - Mediteranska parlamentarna skupščina (ni podatka) - Parlamentarna Skupščina mediteranskih držav (ni podatka)
---	--

Priloga B: Izjave političnih akterjev

V prilogi B so predstavljene izjave političnih akterjev, pridobljene z intervjuji.

Iztočnice za intervju so bile sledeče:

»Ali je Državnemu zboru zagotovljena avtonomija (parlamenta) v celoti?

Če ne, v katerem delu?

Ali so politični akterji (dovolj) seznanjeni oziroma se (dovolj) zavedajo pomena avtonomije za delovanje Državnega zbora?

V svoji politični praksi ste opravljali različne funkcije. Ali se je vaš pogled na avtonomijo Državnega zbora razlikoval glede na funkcijo, ki ste jo opravljali?

Če da, kaj je bilo temu vzrok?

Kako bi se po vašem mnenju (še) lahko izboljšala avtonomija Državnega zbora?«.

Anton Anderlič,

poslanec Državnega zbora v I., II., III., IV. in V. mandatnem obdobju Državnega zbora.

Sedaj je predsednik Komisije za poslovnik.

V Državnem zboru je opravljal tudi funkcijo:

- predsednika Komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve,
- predsednika Odbora za obrambo,
- vodje Poslanske skupine Liberalne demokracije Slovenije (LDS).

Na iztočnice, predstavljene na začetku, je A. Anderlič v intervjuju 24. junija in 3. julija 2009 povedal:

Mislim, da je avtonomije na zakonodajni, formalni ravni, razen mogoče nekaterih izjem, dovolj, drugo vprašanje pa je to, ali mi to avtonomijo sploh znamo razumeti in jo uveljavljati. Ne zaradi tega, da bi bili nekaj posebnega, da bi se postavljali, kdo je kdo, govorim o primerih, ko gre za zakonodajni postopek, ko gre za stvari, s katerimi Vlada

postavlja Državni zbor pred tako rekoč izvršeno dejstvo, ko včasih prihaja v parlament v nemogočih rokih, z nemogočimi izdelki, slabo pripravljenimi zakoni in tudi konec koncev z nekaterimi predlogi po restrikcijah, ko gre tudi za financiranje, samo zaradi tega, da bi to »izgledalo« lepo. Zelo, zelo prikladna je fraza ali pa nek pristop, ki ga uporabljajo vse Vlade, kar jih jaz poznam, poznam pa vse, recimo od 90. leta naprej, pa lahko bi primerjal tudi še malo prej, predvsem pri stvareh, ki so občutljive za državljane, ko gre za omejevanje prejemkov, za omejevanje ali pa urejanje nekaterih socialnih pravic in tako naprej, so zelo, zelo nagnjene k temu, da rečejo: najprej si morajo poslanci te stvari urediti, zato da se bomo mi lahko državljanom pokazali kot vzgled, da bomo potem še za njih uredili, da bomo še za njih stisnili določene zadeve. Državni zbor postavijo pred tako rekoč izvršeno dejstvo, glede na to, da Državni zbor deluje vseskozi na očeh javnosti. Recimo tudi v tem mandatu se je pokazalo. Pri znižanju plač, v prejšnjem mandatu je bila za funkcionarje znižana stopnja za minulo delo od 0,5% na 0,3%, pa prej še minus 20% in tako naprej. Jaz se sedaj ne spuščam v to, da bi mi radi imeli višje plače, da bi se radi videli v najboljšem položaju, ker tudi to je vprašanje, s kom se primerjaš. Ali se primerjaš s kolegi iz drugih parlamentov ali se primerjaš z določenimi odgovornimi delovnimi mesti v državi ali se primerjaš z ustrezno izobrazbeno ravno, konec koncev tudi primerjava s prepovedjo ali pa omejitvijo konflikta interesov oziroma izključevanje konflikta interesov, kar velja tako za voljene funkcionarje kot tudi za druge funkcionarje v Državnem zboru, pa tudi za javne uslužbence. Gre za vprašanje nekega temeljitega ukvarjanja z organizacijo, s samim ustrojem hiše kot take, če hišo razumem kot zakonodajno vejo oblasti. Ker se ve, da gre za neko strukturo, ki je v organizacijskem smislu, v fizičnem smislu postavljena, sestavljena iz ljudi, ustrezno grupiranih po raznih službah, če govorimo o strokovnih službah, Zakonodajno-pravni službi, Sekretariatu za pripravo sej, konec koncev direktorju hiše ali pač upravljavcu, o čemer smo veliko diskutirali ali bi imeli generalnega sekretarja v eni osebi ali bi imeli enega, ki bi bil direktor hiše, kar je sedaj eden od namestnikov generalnega sekretarja. Jaz sem vseskozi stal na stališču, da je to ena oseba, eden generalni sekretar, ne da sta dva, da pa se pod njim razdelijo naloge na zakonodajni del in del, ki mora zagotavljati vse pogoje za to, da Državni zbor funkcionira. V tem smislu pogrešam pravzaprav bolj to, da bi nekdo, neka skupina, konec koncev vodstvo zbora skupaj z

nekaterimi odgovornimi dejansko spremljalo, ali mi to ustavno vlogo in ta del, ki je poslovniški, res uresničujemo in izvajamo na način, ki zagotavlja avtonomijo. Niso uspešni ne zbor, ne prijazen predsednik in prijazni poslanci ter seveda službe takrat, ko so pripravljeni sprejeti v proceduro, v obravnavo, v razpravo stvari, ki niso pripravljene, ki niso dodelane, po nujnih postopkih in tako naprej. Jaz mislim, da bi bili bolj korektni, bolj spoštljivi odnosi enih do drugih in javnost bi to drugače razumela, če bi se zbor znal postaviti striktno v svojo ustavno vlogo, ki jo ima kot vrhovna zakonodajna oblast. Če gledaš od zunaj, se včasih vidi kot, da se ne ve, kdo pravzaprav kaj dela, kaj je prej, kdo lahko predlaga. Ta vnema, kako smo koristni, kako vsi delamo dobro, kako se vsi trudimo, se na koncu odraža v slabi javni podobi. Jaz vem, da so tudi stvari, ki so nepopularne, ampak ta javna podoba se kreira ne po tem, se ne vrednoti po tem, ali mi sprejemamo dobre odločitve, ali sprejemamo prijazne odločitve za ljudi, za okolico, ko gre za zakone o varstvu okolja, graditvi objektov, skladu kmetijskih zemljišč, o kmetijskih zemljiščih. Ne presoja se po tem, ali so te stvari narejene kvalitetno, razen strokovne javnosti, ko se oglasi, ampak je za splošno podobo pomembno samo vprašanje, ali se prepiramo ali opozicija »zateguje« Vlado ali Vlada »hodi« po opoziciji ali ne vem kaj; skratka ta del, recimo temu, zakonodajne avtonomije ni zgrajen. Kot primer iz tega mandata naj navedem, recimo, primer ponovnega glasovanja o neki zadevi. Trdno sem prepričan, da parlament, ko pride do odločitve, ko odloči, tudi če se je (kdo) zmotil, ne more popravljati iste zadeve. Ko enkrat pripelješ do konca, ne moreš potem odločati ponovno o isti stvari. Zakaj, ali je kdo bil nepriseben, ali je kdo slabo prebral, ne, gre za odgovornost, ki se pokaže na volitvah. V takih primerih si javnost misli, češ saj ti tako in tako ne vedo, kaj delajo. Tukaj je recimo bil tipičen konflikt med Vlado in Državnim zborom, pa celo ne Vlado, ampak neko neformalno politično grupacijo: predsedniki strank, vodja opozicije, vodja pozicije, vodja vlade in tako naprej, se dogovorijo, poslanci jim sledijo in se odločimo ter glasujemo ponovno oziroma so se nekateri odločili. Jaz mislim, da je to recimo tipičen primer, kako se avtonomija ne gradi, ker, ne nazadnje, je mogoče glasovati o stvari še enkrat, ampak mora biti ta spremenjena, dopolnjena, ne pa da rečeš, danes sem glasoval, da je to črno, ker sem bil zaveden, ker sem bil len in nisem prebral, bom pa jutri glasoval, da je belo. Tako ravnanje je podobno neodgovornosti pri postavljanju vejice, saj veste: »Obesiti, ne pomilostiti!« ali »Obesiti

ne, pomilostiti!«. V parlamentu se take stvari ne smejo zgoditi. Obnašamo se kot, da smo v teh 18., 20. letih zgradili institucijo, ki funkcionira brežhibno, ki tako rekoč ne more narediti napake. Pa jo naredi. Mislim, da se tega premalo zavedamo in da bi morali znotraj parlamenta narediti več, tudi ob pomoči služb, saj imamo raziskovalni sektor, imamo knjižnični in pa dokumentarni in tako naprej. Vendar, če primerjam prejšnji mandat, pa predprejšnji mandat, pa tako naprej, ugotovim, da je vse odvisno od tega, kako se to postavi v vlogi predsednika, kolegija in teh. Bili so silno različni pristopi, vendar je vedno v primerih, ko so ljudje bolj prijazni, več je pri teh vodilnih funkcijah napak. Recimo, sedaj smo se pregovarjali oziroma upam, da ne bo prišlo do tega, kdaj lahko vlada umakne zakon. Ko se predlog vloži v proceduro, je najbrž pripravljen do te mere, da je lahko sprejet, razen kakšnih vsebinskih popravkov, ko parlament oceni, da bi pa dali jurja več za socialne doklade kot predlaga Vlada. Ne more pa iti tako daleč, recimo, kot v prejšnjem mandatu, ko je bil predlog zakona vložen, dodeljen matičnemu delovnemu telesu, ko je bila sklicana seja matičnega delovnega telesa, Vlada pa na tej seji reče, da bi ta predlog zakona zamenjala, ker je, ne vem, nedodelan; na sejo uvrstijo nov predlog in ker so seveda vladni poslanci prijazni, ga tudi sprejmejo, kljub nasprotovanju opozicije. Gre za odgovornost Vlade in tudi odgovornost vladnih poslancev, ker so nekritično omogočili Vladi tako ravnanje. Ni namreč slučajno, da imamo zapisane roke, tam sedem dni, tam 14 dni, da si avtonomno določimo čas za presojo, za odločitev, ravno zato imamo poslovnik. Delitev oblasti pomeni, da ima Vlada določeno organizacijo in delovanje, skratka vse to, kar potrebuje, do državne uprave in tako naprej, ima svoja pravila. Mi imamo pa svojo vlogo. Akt, ki praktično daje vsa pooblastila in pravzaprav postavlja parlament v to vlogo, je poslovnik, ki ni zato, da bi se sprti prilagajal. Še en primer iz tega mandata, ta je sploh tipičen, to sem povedal tudi predsedniku, zaradi te njegove prijaznosti. Vlada predlaga spremembe Kazenskega zakonika po nujnem postopku, ki ga Kolegij potrdi in Državni zbor uvrsti predlog po nujnem postopku na dnevni red. Nihče ne ugovarja nujnemu postopku. Procedura se začne. Pri tem moram izpostaviti, da se sam z mnogimi nujnimi postopki ne strinjam, ker so posledica čisto drugih razlogov kot tistih, ki so navedeni v poslovniku. Vendar, ko je tak postopek sprejet, potrjen, potem mora biti procedura nujna. Res je, da poslovnik ne more predvideti, kakšne »muhe« ima predsednik odbora, ki proceduro blokira; tri tedne

smo razpravljali, ker ni hotel sklicati seje odbora, nimamo pa mehanizma, da bi ga prisilili. Glede na povedano so za mene to točke, za katere ne moreš reči, da nimamo formalne avtonomije oziroma da je ne razumemo, dejstvo pa je, da je ne izvajamo. Gre za neke slabosti v notranji organizaciji, načinu dela, različnih odgovornostih, ki so dejansko vprašanja avtonomije. Če si prisiljen ponovno glasovati zato, ker so se tako dogovorili ali če lahko predsednik zablokira proceduro zato, ker ima neke interese, ne gre za pomanjkanje avtonomije, ampak za nekaj drugega. Pogrešam nek gremij, ker Kolegij očitno to ni, službe same so premalo, ki bi spremljal poslansko delo in odgovornost, ki jo imamo poslanci kot predstavniki ljudstva, kot celota, ker jaz trdim, da smo oblast vsi, ne samo pozicija, sploh, ko gre za nadzor zakonodajne veje oblasti. Ta gremij, ne vem, ali je to poslovniška komisija ali to niti ne more biti komisija, mora biti sestavljen iz ljudi, ki spremljajo sejo, ki spremljajo celoten ustroj. To sem posebej opazil, sedaj, ko sem tega pol leta v vlogi predsednika Komisije za poslovniki. Delo ne more potekati samo tako, da se sprejme program, potem pa zadeve tečejo, ampak je treba spremljati tudi, kako tečejo. Spet primer izredne seje o odgovornosti predsednika delovnega telesa za izrečene izjave. Zakonodajno-pravna služba je podala mnenje predsedniku Državnega zbora, da ni pogojev za sklic seje, čez en teden, mogoče tudi zaradi izvršenega pritiska, pa so bili podani pogoji za sklic izredne seje. Parlamentarna praksa mora biti konsistentna, ne more se prilagajati od primera do primera. Praksa mora tudi zagotavljati nemoteno delovanje Državnega zbora, kar sedaj z nedokončanimi rednimi in izrednimi sejami ni omogočeno, Državni zbor ne more odreagirati, če bi to bilo potrebno zaradi npr. potresa, vojne itd. Tudi to je stvar avtonomije. Najbolj perverzno pa je v primeru, ko se »posili« Državni zbor s sprejemom zakona po nujnem postopku, ko ga ta sprejme takega kot je predlagan, nato pa se ugotovi, da je kakšna določba slaba, neuresničljiva in se v javni polemiki krivi Državni zbor, ki je tak zakon sprejel. Res ga je sprejel in je zanj odgovoren, ker ni uveljavljal svoje avtonomije in sprejemal zakona po rednem postopku.

In tako lahko presojamo vsako zadevo, tudi finance in drugo. Najbrž je prav, da so parlamentarni javni uslužbenci del enotnega uslužbenskega sistema, ker je omogočena možnost prehoda, medtem pa, ko gre za poslance, je najbrž malce vprašljiv zaradi

volitev, zaradi omejitev, zaradi posega v Zakon o poslancih itd. Jaz ne razumem sodnikov, ki se hočejo izenačiti s poslanci, ne glede npr. na njihov trajni mandat v primerjavi s štiriletnim mandatom poslancev. Zaradi mene imajo lahko sodniki še enkrat večje plače, petkrat večje plače, to mene ne zanima, ampak si morajo to notranjo avtonomijo kot samostojna veja oblasti z argumenti izboriti, ne da s prstom kažejo na poslance. Potem prihaja do primerjav še s tistimi skupinami, ki ne spadajo v tri veje oblasti, zdravniki, šolniki, kar je neprimerljivo.

Glede proračuna Državnega zbora se mi zdi, da ni kakšnih večjih posegov v smislu, da ne bi mogli zagotoviti sredstev. V notranji organiziranosti porabe sredstev bi lahko izvedli določene racionalizacije pri nabavi letalskih vozovnic, vzdrževanju parlamentarnih stanovanj, pri čemer po mojem ne gre za poseg v avtonomijo.

Način priprave in sprejemanja proračuna Državnega zbora, ko lahko Vlada zniža predlagana sredstva Državnega zbora, pa je po mojem napačen, ker se s tem lahko posega v osnovne pogoje za delo. Proračun Državnega zbora je veliko bolj predvidljiv kot npr. Ministrstva za notranje zadeve, ker so stroški predvidljivi, zato taki posegi Vlade niso primerni. Rekli bi lahko, da gre bolj za to, da se pokaže moč, kdo je kdo.

Obstoječe stanje je mogoče, je treba izboljšati. V nekaterih državah, npr. v Angliji, imajo organi avtoriteto zaradi tradicije, predsednik nima velikih pooblastil, ampak ima avtoriteto. Kljub temu, da pri nas besede govorniku ne jemlje predsednik Državnega zbora, ampak je, glede na določen čas, računalniško vodeno, je manevrskega prostora za avtoriteto predsednika dovolj (npr. pri prizadevanju za realnejšo napoved časa razprave). Potrebna je večja osveščenost in poznavanje dela Državnega zbora. Po volitvah pri novih poslancih pride velikokrat do razočaranja, ko »glavni« odidejo v Vlado, ko ne moreš nekaj urediti, kot so ti obljubljali, ko so te »snubili« h kandidaturi.

France Cukjati,

poslanec Državnega zbora v III. IV. in V. mandatnem obdobju Državnega zbora.

Sedaj je podpredsednik Državnega zbora.

V Državnem zboru je opravljal tudi funkcijo:

- predsednika Državnega zbora v IV. mandatnem obdobju,
- predsednika Ustavne komisije,
- vodje Poslanske skupine Slovenske demokratske stranke (SDS).

Na iztočnice, predstavljene na začetku, je F. Cukjati v intervjuju 16. julija .2009 povedal: *Avtonomija parlamenta je v glavnem zagotovljena, vendar tudi na normativni so še pomanjkljivosti.*

Proračun vedno, že po zakonu predlaga Vlada, to se pravi, da Državni zbor sodeluje v postopku priprave, je stvar usklajevanja, ne more pa ga predlagati samostojno, tako kot ga ne morejo tudi drugi organi. Podvržen je merilom Ministrstva za finance.

Kar zadeva organizacijo dela je Državni zbor samostojen, ni odvisnosti od Vlade, tukaj ni problemov ne v tem, ne v drugih mandatih.

Pri varovanju Državni zbor ni samostojen. Izvaja ga Ministrstvo za notranje zadeve, vendar se varovanje odvija po želji Državnega zbora in sledi njegovim potrebam. Taka rešitev je verjetno zato, ker je cenejša.

Odvisnost oziroma nesamostojnost pri proračunu ima posledice tudi pri zagotavljanju materialnih pogojev, prostora za delo Državnega zbora, kjer je veliko pomanjkanje. Mora se boriti za prostore enako kot recimo posamezna ministrstva v Vladi. Daleč od tega, da bi Državni zbor zahteval širitev ali izgradnjo novega parlamenta, to ne pride v poštev. Problem je v tem, da v poslopju deluje tudi Državni svet, ki je glede zagotavljanja sredstev v enakem položaju kot Državni zbor.

Državni zbor bi si moral izboriti večjo avtonomijo pri zagotavljanju materialnih pogojev za delo. Res je, da Državni zbor lahko uveljavi svojo avtonomijo, vendar doslej še nobeni vladni koaliciji ni uspelo izboriti take samostojnosti. Državni zbor bi sicer lahko bolj suvereno zahteval sredstva za svoje delo in bi jih lahko tudi zagotovil, saj ima zadnjo besedo pri sprejemanju proračuna, vendar menim, da bi to moralo biti stvar odnosa med organi, stvar politične kulture med Vlado in Državnim zborom. Pri tem se pozablja, da je

Državni zbor drugače sestavljen kot Vlada; v parlamentu so vse parlamentarne stranke, pozicijske in opozicijske. Vlada je koalicijska in funkcionira na drugačen način kot Državni zbor, ki je sestavljen iz vseh parlamentarnih strank, zato mora biti tudi vodenje in odločanje oziroma sestava preslikana, in večinoma tudi je, v odborih in podobnih stvareh. Zopet smo pri tem, koliko parlament zmore, tako da je rešitev na nas samih. Ni ovir, da bi bil Državni zbor bolj samostojen, ovire so v ljudeh.

Jaz razumem, dobro veste, da mora ta povezava med Vlado in koalicijo v parlamentu funkcionirati v političnem pogledu, vendar ni potrebe, da vladna večina v Državnem zboru subtilno prisluhne Vladi. Veste, kako je to, s kakšnimi težavami se parlament, pa tudi Vlada srečuje ta trenutek, zato je potrebno sodelovanje s smislu politične stabilnosti. Poudarjam to, to mora biti. Jasno, da mora parlamentarna koalicija po predhodnem usklajevanju z Vlado glede zakonov itd., te potem podpreti, jasno, ker je to njena Vlada. Politična podpora Vladi ne pomeni tudi servilnosti. Vendar gre za servilnost v drugih zadevah. Tudi predsednik Vlade ni servilen do ministrov, ampak zahteva, da to naredijo in pika. Mislim, da te kulture še nimamo, mislimo, da politična podpora Vladi pomeni tudi servilnost.

V pogovoru s predsednikom kanadskega parlamenta mi je povedal, da ne pride v poštev, da bi oni prosili Vlado za to ali ono, ampak najprej opozorijo, potem pa zahtevajo; ni govora, da bi popuščali glede same procedure, glede tega jih ministri bolj ubogajo kot premiera. To povem zato, ker kaže na našo nezrelost parlamenta, kar sem čutil že od vsega začetka.

Glede morebitnega drugačnega ravnanja kot poslanec pozicije ali poslanec opozicije nisem imel občutka, da bi kakršnokoli vprašanje bilo strankarsko problematično. Kolegij predsednika Državnega zbora se je poenotil glede zahtev parlamenta, dosežena je bila uskladitev in ni bilo razlik med pozicijo in opozicijo, ampak problem je na strani izvedbe npr. glede prostorov, v katerih je Državni svet, mi pa moramo prostore najemati zunaj stavbe.

Gre za odnos Vlade do parlamenta, videnje v medijih. Vlada bi se morala spoštljivo obnašati do parlamenta.

Kako izboljšati stanje?

Organizacija je odvisna od Državnega zbora samega, gre za nalogo parlamenta, da najde način za izboljšanje stanja.

Materialno, v trenutni krizi ni pričakovati izboljšav, treba pa je o tem razmišljati in biti pripravljen na čas, ko bo kriza mimo. Najti je treba take rešitve, da ne bi bile v sramoto Sloveniji.

prof. dr. Ciril Ribičič,

poslanec Državnega zbora v I. in II. mandatnem obdobju Državnega zbora.

Sedaj je profesor na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

V Državnem zboru je opravljal tudi funkcijo:

- predsednika Komisije se lokalno samoupravo,
- predsednika Komisije za poslovník.

V času razgovora je bil sodnik Ustavnega sodišča.

Na iztočnice, predstavljene na začetku, je C. Ribičič v intervjuju 15. julija .2009 povedal: *Razvojno gledano je bila Skupščini Republike Slovenije v prejšnjem sistemu kot najvišjemu organu oblasti zagotovljena avtonomija, v parlamentarnem sistemu je Državnemu zboru, po načelu delitve oblasti, še vedno zagotovljena avtonomija, zato je na nek način absurdno postavljati vprašanje avtonomije parlamenta:*

- če vlada ureja stvari z uredbo, je lahko rešitev nezakonita;
- če sistem zagotavlja avtonomijo, a je parlament ne izvaja, ne uveljavlja, mu je tudi teorija ne more zagotoviti.

Postavlja se lahko vprašanje ogroženosti avtonomije drugih organov: Državnega sveta, sodišč in tudi Vlade.

Vlada je odgovorna za stanje v državi, lahko sicer »izsiljuje« s vprašanjem zaupnice ali z grožnjo odstopa, vendar so v teoriji vgrajeni mehanizmi, da ni prevlade izvršilne oblasti, ki s posameznimi ukrepi lahko podreja parlament.

Varnostni sistem v parlamentu je stvar ureditve (tradicije) v posameznih državah. V primerih, ko parlament nima lastnega varovanja, so možne zlorabe, npr. vpogled v evidence obiskovalcev in obiskovanih.

Varovanje obsega zunanje in notranje varovanje. Notranje varovanje je predvsem stvar avtonomije in gre za vprašanja: kdo izbira kadre, komu so podrejeni, kdo določa pravila, komu se dajejo poročila, v izjemnih primerih konfliktov, kdo zahteva intervencijo policije, vojske. Tudi varovanje varovanih oseb bi moralo biti stvar avtonomije parlamenta.

Parlament ima svoje specifične zaradi odprtosti parlamenta, odnosa do poslancev in obiskovalcev.

Stranke imajo vpliv na samostojnost odločanja poslanca na splošno in v zvezi z avtonomijo.

Odpoklic poslanca, ki ne glasuje v skladu z odločitvijo stranke, je skrajno ravnanje in protiustavno. Zato se pojavljajo druge vrste kontrole, predhodne s podpisom in deponiranjem odstopne izjave, ki se uporabi v konkretni situaciji; izstopu poslanca iz stranke, poslanske skupine, sledi zahteva za povrnitev stroškov volilne kampanje, kar vse je oblika pritiska, kontrole stranke, vlade nad poslancem.

Če se dela kontrola tajnega glasovanja, jo posledično za pozicijske poslance dela vlada. Pristanek poslanca na kontrolo s strani stranke, ki ji pripada, je na načelni ravni prostovoljen, ker s tem dokaže lojalno vedenje do stranke, dejansko pa je izsiljen.

mag. Anton Rop,

poslanec Državnega zbora v III., IV. in V. mandatnem obdobju Državnega zbora

Sedaj je podpredsednik in član upravnega odbora Evropske investicijske banke (EIB).

V Državnem zboru je opravljal tudi funkcijo:

- vodje poslanske skupine LDS,
- predsednika Odbora za finance in monetarno politiko.

V Vladi je opravljal funkcijo:

- ministra za delo, družino in socialne zadeve od 27. 2. 1997 do 7.6.2000
- ministra za finance od 30.11.2000 do 19.12. 2002
- predsednika Vlade od 19.12. 2002 do 3. 12. 2004.

Na iztočnice, predstavljene na začetku, je A. Rop v intervjuju 2. septembra 2009 povedal:

Formalno gledano z vidika pristojnosti, ki so Državnemu zboru dane z Ustavo, zakonom in pa s poslovnikom, nedvomno obstoji visoka stopnja avtonomije Državnega zbora. Seveda pa se ta formalna avtonomija razlikuje od dejanske avtonomije. Dejansko pa je seveda funkcioniranje, delovanje Državnega zbora še kako povezano z aktualno politično situacijo, z delovanjem Vlade, z delovanjem vladajočih strank, opozicijskih strank in pa seveda tudi personalnimi povezavami, ki obstajajo med političnimi akterji v državi. To je seveda povsem normalno. Z drugimi besedami to seveda pomeni, da ima Državni zbor vse možnosti, da takšno avtonomijo na vseh teh področjih, o katerih govoriva, v celoti uveljavlja. Dejansko pa seveda Vlada in akterji v Vladi, bi rekel vladajoči, poskušajo delovanje Državnega zbora vedno vključiti v delovanje celotne oblastne strukture. To z drugimi besedami seveda pomeni, da vplivajo na to, v kakšni finančni situaciji in kondiciji je Državni zbor in se potem seveda upošteva politika Vlade, npr. na področju javnih financ; če je ta bolj restriktivna in ta se načeloma kreira zlasti pri Vladi, potrjuje pa v Državnem zboru, potem je ta finančna samostojnost manjša oziroma je okrnjeno financiranje Državnega zbora in obratno, kolikor je javno finančna politika takšna, da je bolj ekstenzivna in ekspanzivna, potem je seveda ta avtonomija Državnega zbora bistveno večja. Kar pa se tiče regulativne avtonomije, sprejemanja

poslovnika in drugih aktov, pa je ta na dejanskem nivoju bolj omejena, ko ima ta avtonomija posledice tudi za izvršno vejo oblasti. Z drugimi besedami, če gre za posamezne rešitve v poslovniku, ki lahko omejujejo delovanje Vlade, vladajočih strank in koalicije, potem je seveda ta avtonomija v tem primeru manjša oziroma je povsem razumljivo, da poskušajo preko političnih strank posamezni akterji vplivati na to, da so rešitve npr. v poslovniku takšne, da omogočajo zadostno moč in vpliv izvršne oblasti na Državni zbor. Z drugimi besedami to seveda pomeni, da si država ne more privoščiti takih neodvisnih procedur v Državnem zboru, ki bi trajale, če pretiravam, v nedogled; to bi seveda oviralo normalno delovanje Vlade in oblasti, ki pa je, ne nazadnje, na koncu v celoti odgovorna za delovanje države. Torej gre v tem delu za tesno prepletenost enih in drugih, Vlade in Državnega zbora. In manj, ko so pomembni posamezni predpisi, ki jih sprejema Državni zbor, za vlado in izvršno oblast, večja je ta samostojnost Državnega zbora in tudi ni nobene potrebe, da bi se kdorkoli v to na kakršenkoli način vmešaval. Torej gre za nek kompleksen in dinamičen odnos med Vlado in Državnim zborom. Ne nazadnje je v demokratičnem večstrankarskem političnem sistemu običajno tako, da pač tisti najboljši, ali pa če želite, tisti, ki imajo največji vpliv znotraj političnih strank, na koncu končajo v izvršni veji oblasti, ostali pa seveda ostanejo v Državnem zboru. Rekel bi, da ta, na nek način nadvlada izvršne oblasti nad Državnim zborom deluje, vse dokler je izvršna oblast učinkovita, dokler ima ustrezno podporo javnosti, dokler je uspešna, vse dotlej seveda to deluje. V kriznih časih pa se seveda lahko Državni zbor postavi tudi nad Vlado. Tudi takšne situacije smo imeli v preteklosti. Spomnimo se samo kriznih situacij v koalicijah v času LDS-ovih vlad oziroma vlad predsednika dr. Janeza Drnovška, ko je Vlada oziroma koalicija tudi doživela nezaupnico, ko je prišlo do prestopov posameznih poslancev in v teh primerih, ki so nedvomno krizni, politično krizni, je Državni zbor v polni meri uveljavil svojo samostojnost in seveda tudi zamenjal Vlado. Vendar so to bolj izjeme kot pravilo.

Poslanci Državnega zbora se nedvomno zavedajo, da so pri opravljanju svoje funkcije formalno gledano neodvisni in samostojni. Seveda je jasno, da se ta samostojnost in neodvisnost poslancev v polni meri bistveno bolj uveljavlja preko opozicije v Državnem zboru. Ta seveda nima drugih instrumentov za vplivanje na dogajanja v družbi in seveda

za pozicioniranje svojih političnih strank znotraj političnega polja, znotraj politike v Sloveniji; torej je edino polje njihovega delovanja in delovanja parlamentarnih političnih strank Državni zbor. Zato v polni meri zahtevajo kot tudi uveljavljajo vse svoje formalno-pravne pravice in popolnoma jasno je, da opoziciji teh pravic nikoli ni dovolj. Logično, to je sestavni del demokratičnega procesa. Kot veste, tudi izkušnje kažejo, da je bilo običajno tako, zopet poudarjam normalno, da so opozicijske stranke vedno v preteklosti zahtevale več pristojnosti pri delovanju tako odborov, poslancev, kot tudi pri posameznih zahtevah poslanskih skupin in pa skupin poslancev pri izrednih sejah in podobnih stvareh. Seveda je zelo zanimivo, da so tolmačenja vladajočih strank vedno restriktivna, kar se tiče izvajanja poslovnika, in obratno so seveda tolmačenja opozicijskih strank ravno obratna, in to ne glede na politično barvo. Prav zanimivo, včasih tudi zabavno, je spremljati, kako isti akterji, ki so morda v prejšnjem sklicu zagovarjali ekstremno restriktiven pristop glede možnosti delovanja opozicije, potem, ko so v opoziciji, delujejo ravno obratno in seveda je smešno ali pa je bolj zabavno, ko si poslanci, ki si izmenjujejo vloge, enkrat v vlogi opozicije, drugič v vlogi pozicije, drug drugemu »talajo« očitke. Ampak to je normalni del demokratične procedure. Torej to zavedanje nedvomno obstaja, se ga tudi uveljavlja, je pa seveda jasno, da če je znotraj delovanja posameznih političnih struktur hierarhija takšna, da so vrhovi političnih strank v izvršilni veji oblasti, da ti vrhovi vplivajo na posamezne poslance, tudi vodje poslanskih skupin, da delujejo pač včasih tudi po navodilih in ne samostojno. Formalno pa delujejo na osnovi usklajevanja in dogovarjanja, normalno.

Z vidika pozicije ministra za finance je seveda povsem razumljivo, da so zanj vsi proračunski uporabniki enaki in je za njega ključno, da ima enak pristop in enako politiko do vseh proračunskih uporabnikov. Tudi politično gledano bi bila kakršnakoli izjema ali pa uveljavljanje kakršnekoli izjeme za Državni zbor po mojem težko sprejemljivo in tudi zelo slabo sprejeto. Jaz seveda povsem verjamem, da je v državah, kjer imajo parlamenti in parlamentarna demokracija večstoletno tradicijo, moč parlamenta in tudi stopnja neodvisnosti parlamentov bistveno večja in zato si lahko to privoščijo. To so si tudi izborili skozi leta in desetletja. Vendar sam moram reči, da ne vidim posebnega razloga, da bi za Državni zbor delali posebno razliko. Samo financiranje v primeru

Državnega zbora po moji oceni ne vpliva tako zelo na samostojnost Državnega zbora, da bi morali to funkcijo v celoti odsekati. Torej Državni zbor ni v enaki poziciji kot nekateri drugi proračunski uporabniki, kjer pa je pomembna relativno visoka stopnja finančne neodvisnosti, da bi lahko delovali bolj samostojno, čeprav se seveda tudi o tem da diskutirati. Govorim seveda npr. o kakšnih agencijah, za trg vrednostnih papirjev, o Banki Slovenije in podobnih, bi rekel neodvisnih institucijah, ki morajo biti zavarovane zato, posebej zavarovane zato, da bi med tovrstnimi institucijami in izvršno oblastjo res bil t.i. kitajski zid. Med Državnim zborom in izvršno oblastjo, Vlado, pa ne more nikoli biti t.i. kitajskega zidu, ker so preprosto politične stranke tako organizirane, da so personalno in funkcionalno funkcionarji Državnega zbora in izvršne oblasti tesno prepleteni preko političnih strank in, če hočete, tudi preko svojih lastnih skupnih političnih interesov, ki jih nedvomno imajo.

Mislim, da si je treba prizadevati za večjo samostojnost Državnega zbora, ker je to dobro za demokracijo, ker je to dobro za razvoj družbe. Je pa seveda kljub temu treba iskati neko ravnotežje z učinkovitostjo delovanja oblasti na eni strani in na drugi strani, zagotavljanjem delovanja demokracije in pa seveda političnih strank. Jaz seveda menim, da bo do te samostojnosti s časom prihajalo in da se bo ta samostojnost s časom krepila, preprosto zato, ker bo tudi slovenska politična elita zorela in tudi dozorela. Če je še morda pred leti bilo v Državnem zboru zelo malo poslancev, ki so bili ministri, predsedniki vlad in podobno, jih bo v prihodnosti vedno več. Vedno več bo tistih, ki bodo imeli politične izkušnje tako v izvršilni veji oblasti kot v zakonodajni veji oblasti in bodo po moji oceni politiki v Sloveniji v bodoče vedno bolj samostojni, vedno bolj tudi politično samostojne osebnosti z izkušnjami, s svojimi pogledi in tudi s svojimi načeli. In več bo takšnih v politiki, večja je verjetnost, da bodo bolj v celoti uveljavljali tudi formalno neodvisnost in pristojnost Državnega zbora. Mislim, da je vprašanje časa, kako se bo to krepilo, in če danes gledate ljudi, ki imajo izkušnje v izvršilni veji oblasti, so bistveno bolj samostojni kot npr. nekateri poslanci, ki so novi, ki morda še ne poznajo delovanja demokracije v Sloveniji v globino, morda jih je zato včasih tudi lažje prepričati, se lažje uklonijo navodilom in podobno. Tega bo skratka po moji oceni v bodoče vedno manj, slovenska demokracija je mlada in se nedvomno tudi krepi in zori. Pomembna je

tudi tradicija, torej tudi dogovor o tem, kako in na kakšen način delujeta v Državnem zboru pozicija in opozicija, na kakšen način se upošteva načelo proporcionalnosti pri delitvi posameznih funkcij, kako in na kakšen način se upošteva pomen nadzorne funkcije opozicije in, ne nazadnje, vedno bolj bo uveljavljena tudi politična kultura v smislu prevzemanja odgovornosti političnih akterjev, ko bodo nekatere stvari postale same po sebi razumljive, ko bo prihajalo do politične odgovornosti zaradi političnih napak in bodo seveda s tem povezane tudi konsekvence. Jaz sam sem, kar se tiče razvoja politične demokracije v Sloveniji, optimističen; ne nazadnje tudi zato, ker je v Sloveniji sedaj prišlo že tolikokrat do menjave oblasti in bo seveda še prihajalo, da to za družbo in državo ne bo več predstavljalo kakšnih posebnih pretresov. Ob tem je seveda izjemno pomembno, da se v Sloveniji hkrati s to tradicijo krepi tudi javna uprava in javni uslužbenci, kar je posebej pomembno za kontinuiteto oblasti in stabilnost delovanja države.

Jožef Školč,

poslanec Državnega zbora v I., II., III. in IV. mandatnem obdobju Državnega zbora.

V V. mandatnem obdobju je bil državni sekretar v kabinetu predsednika Vlade, sedaj je državni sekretar na Ministrstvu za kulturo.

V Državnem zboru je opravljal tudi funkcijo

- predsednika Državnega zbora v I. mandatnem obdobju (od 17.9.1994 do konca mandata),
- predsednika Komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve oziroma Mandatno-volilne komisije,
- vodje Poslanske skupine Liberalne demokracije Slovenije (LDS).

V Vladi je opravljal funkcijo

- ministra za kulturo v II. mandatnem obdobju.

Na iztočnice, predstavljene na začetku, je g. Školč v intervjuju 17. julija 2009 povedal:

Za začetek je treba pogledati nazaj pred leto 1990, ko se je začela diskusija o spremembah ustave bivše države, zvezne in republiške, ko se je začelo govoriti o spremembah političnega sistema, parlamentarizmu in strankah. To je kontekst, v katerem so se delali zametki današnjega parlamentarnega sistema.

Prihajajočim spremembam sta bili v večjo podporo politološka in filozofska stroka kot pa pravna, ki je zatajila s svojimi stacionarnimi stališči. Sistemskih razprav ni bilo in jih tudi sedaj ni. Govorili smo o stvareh, ki jih nismo poznali oziroma popolnoma razumeli.

Prvi parlament 90-92, še trodomna skupščina, je bil na nek način najbolj podoben idealu parlamenta, kjer se je odvijala diskusija, izpostavljale so se ideje. Delegati so se volili na tri načine.

Z novim volilnim sistemom, z novimi volitvami, s profesionalizacijo politike se začne partitokratizem, uvajala so se takšna in drugačna pravila, ki so omogočala lažje delo izvršilni oblasti. Temu služi tudi poslovnik, delan pod vtisom tega, da je treba večino stvari poenostaviti. Prvi Državni zbor ni imel omejujočega poslovnika; ko pa se je videlo,

kam to pelje, da sledi potencialna neučinkovitost, se je sprejel poslovnik, ki je stvari omejil.

Kje je ključ za samostojnost parlamenta, koliko je parlament samostojen, kako ta ideja o predstavnishvu deluje? Odgovor je lahko tudi v pregledu glasovanja posameznega poslanca in ugotovitvi, koliko glasovanja posameznika odstopajo od strankarskih opredelitev; koliko je poslanec samostojen, koliko je podrejen; če je podrejen pri odločanju, je podrejen tudi v vprašanjih avtonomije in parlamenta kot takega.

Ostajajo elementi skupščinskega sistema: vsi o vsem odločajo, o vsem se je treba dogovoriti, korporativizem. Pričakovanja ljudi so taka, da se v osnovi vedno sliši: zakaj ne stopite skupaj, zakaj se ne dogovorite, zakaj se o tem prerekate? Tak tip politične kulture težko prenaša razlike, kar pa je bistvo parlamentarizma. Posamezni dogovori med pozicijo in opozicijo, kot so Partnerstvo za razvoj, Sporazum strank o vstopu v EU in NATO itd., šibijo parlamentarno diskusijo, ožijo prostor za samostojno delovanje. Strokovne diskusije ni, ni avtonomne refleksije. Stroka je vpletena v posamične odločitve, zato se ne more razvijati teorija in s tem se ne more razvijati kritičnost.

Formalno je avtonomija parlamentu zagotovljena, večjih zlorab, kršitev poslovnika ni bilo. Voluntaristična logika (brez politične in strokovne ocene posamezne rešitve) je z glasovanjem dosegla, dorekla, kaj je prav. Večinska odločitev je odraz razmerja moči, ni pa nujno, da je pravilna.

Javnost je razdvojena: po eni strani pričakuje od politike, da se vedno pojavlja, da ukrepa, po drugi strani pa je nezaupljiva do politike, da lahko probleme uspešno rešuje. Ima prevelika pričakovanja do parlamenta in vlade.

Razumevanje razmerja med vejami oblasti je tudi razumevanje pravne države.

Parlament je med vsemi vejami oblasti, med vsemi organi najbolj na očeh javnosti in podvržen njeni kontroli, tudi s »slavno« restavracijo in malicami, zato je bistveno manj potraten kot drugi organi. Ampak v principu to ni pomembno, to ni bistvo avtonomije.

Če bi imeli angleški model, potem te diskusije o avtonomiji ne bi bilo, ampak bi bilo samo vprašanje prepričljivosti. Glasove nabirajo stranke, ministrstva vodijo recimo strokovnjaki, volivcem odgovarjajo stranke. To so elementi, ki vstopajo v diskusijo o delitvi oblasti, o samostojnosti, ki je zapisana tudi v naši Ustavi. Izhajati je treba iz osnovnega poslanstva za reševanje problemov; uporabiti znanje in talent za skupno dobro in blaginjo.

Osnovna funkcija parlamenta je sprejemanje predpisov, ključna promocija pa je argumentirana diskusija in kultura dialoga ter ne nazadnje osebna in etična drža posameznika; ključ je pač poslanec. Vendar pa parlament lahko deluje tudi na drugih področjih. Parlament lahko sponzorira npr. odkup slik, organizira kulturne večere, kot se je v Državnem zboru že dogajalo, kar poleg estetskega vidika nudi še veliko več. Kulturna in slikarska srenja dobi sporočilo, da je v parlamentu kultura, konstitutivni del nacije. Ljudje mislijo, da se določene stvari ne zgodijo, če se ne zgodijo v parlamentu, zato je pomembna tudi »dopolnilna« dejavnost.

Seveda je osnovna dejavnost, pristojnost sprejemanje predpisov in kultura dialoga.

Vse je odvisno od ljudi. Ko se bo večkrat slišalo: »Mogoče pa imaš ti prav in ne jaz«, bo lahko tudi drugače. Ilustrativno se to kaže na primeru ustanovitve preiskovalne komisije »Petek«. Pobuda se je začela klasično, s predlogom opozicije, ki so ga ponudili tudi drugim poslancem. Tu pa je nastala zadrega. Jaz kot pozicijski poslanec sem podpisal predlog in si nakopal neko na pol zamero. Vendar menim, da je treba stvari vzeti v roke in jih razreševati in razčiščevati. Parlament briše razlike, kadar se ugotovi, da bi drugačno stališče posameznim skupinam škodilo (razen redkih izjem). Npr. razprava o Hrvaški: glavno vprašanje je oblikovanje enotnega stališča, ne pa taktike in strategije; vedno gre za vprašanje, kdo ima prav in kdo nima prav; zamujena priložnost je bila, ko se ni smelo postavljati vprašanj, ker je bila država v vojni.

Smisel politike ni, da slepo uresničuje javno mnenje.

Jože Tanko,

poslanec Državnega zbora v III., IV. in V. mandatnem obdobju Državnega zbora.

Sedaj je vodja Poslanske skupine Slovenske demokratske stranke (SDS).

Opravljal je tudi funkcijo:

- vodje Poslanske skupine SDS v IV. mandatnem obdobju Državnega zbora,
- predsednika Odbora za kulturo, šolstvo in šport.

Na iztočnice, predstavljene na začetku, je J. Tanko v intervjuju 2. septembra 2009 povedal:

Mislím, da je pravzaprav delovanje Državnega zbora neodvisno, da avtonomija zadeva tako koalícijo kot opozícijo, to se pravi gre za institucijo. Razlike med posameznimi koalícijami so v pristopu k sodelovanju oblasti ali pa vej oblasti pri opravljanju, bi rekel, te državniške vloge. To moramo nekako tako razumeti. Mislím, da je ambícija katerekoli države, da država deluje čim bolj predvidljivo, usmerjeno, ciljno in meni se tudi ti pogovori, recimo med predstavniki vej oblasti oziroma tistih, ki to oblast izvajajo, zdijo nekaj povsem normalnega, običajnega. Tega ne razumem v tem smislu, da se s tem posega v njihovo neodvisnost. To se pravi, Slovenija najbrž potrebuje nek odnos do sosed, do evropskih politik, do nekaterih rešitev in glede na to, da v tem postopku, v teh obravnavah stališč, rešitev v zakonih sodeluje tako izvršna kot zakonodajna oblast, je do določene mere nujno, da se različne sestave teh vej oblasti tudi usedejo in pa malo določene stvari razmislijo, uredijo in mogoče poskušajo najti neke solucije, ki so za Slovenijo najboljše. Sedaj v veliki meri, bi rekel, na to vpliva način delovanja koalícij, ker tako v izvršni kot zakonodajni veji imamo, se soočamo s koalícijami, in vsaka koalícija ima nek notranji mehanizem ali pa, bom rekel poslovnik, kjer je opredelitev sodelovanja in načina dela. Recimo pri tistih koalícijah, kjer dajo nekako večji poudarek tem predhodnim usklajevanjem, bi bil morda včasih občutek, da se posega ali v eno ali v drugo samostojnost, ampak ne, gre za nek drug način oblikovanja rešitev in sprejemanja rešitev, medtem ko v koalícijah, kjer je tega sodelovanja manj, pa dobimo videz, da gre za nek drug način, bi rekel neko neodvisnost, vprašanje pa je, če se v takih primerih tudi na državnem delu sprejemajo najboljše rešitve. Sicer jaz ocenjujem, da je Državni zbor zelo samostojna institucija, ima zelo veliko možnosti, to se vidi tudi po številnih recimo

spremembah, ki jih Državni zbor sprejme v zakonodajnem postopku, pa niso vse ali pa nimajo vse te spremembe samo podlage v raznih svetovalnih mnenjih ali pa zakonodajnih predlogih, ampak imajo tudi vsebinske rešitve, ki so recimo drugačne, kot je bil primarni, vladni predlog, predlog izvršne oblasti. In tu se kaže Državni zbor povsem neodvisno.

Tudi na finančnem področju ima Državni zbor pravzaprav vso možnost, da si odredi višino proračuna in da tudi v spremljevalnem delu, tudi pri zakonih, ki urejajo izvrševanje proračuna, zapiše rešitve, ki bi lahko tudi drugače urejale pozicijo Državnega zbora. Zakaj pa se to ne zgodi, je stvar, da recimo takega predloga do sedaj ni bilo, ampak možno je. Problem je po mojem v tem, da nekako vpliva na delo Državnega zbora tudi javnost njegovega dela, ki je ne glede na to, kje se kakšne rešitve sprejemajo, kdo je za njih odgovoren, javnost vse te stvari spremlja, usmerja v Državni zbor. To je mogoče tudi eno breme, ki ga poslanci vsakega mandata čutijo, in mislim, da jih nekako poskuša javnost imeti za neko vest ljudstva. Marsikdaj so morda kakšne rešitve sprejete, bom rekel, ne samo na podlagi pobud ali pritiskov izvršne oblasti, Vlade kot predlagatelja ali pa nekoga, ki skuša preko svoje koalicije v Državnem zboru vplivati, ampak tudi na pritisk javnosti, javnega mnenja. Na Državni zbor vpliva javnost mogoče celo bolj kot neposredne komunikacije z Vlado. Ta interaktivnost med izvršno in zakonodajno oblastjo je včasih precej manjša, tako da ima mogoče večjo težo pri mnogih rešitvah ta vpliv javnosti in javnega mnenja. Jaz mislim, da bom čisto direktno povedal, da je vsakokratna koalicija, tako državnozborna kot izvršna, neposredno medsebojno povezana, da poskuša vzpostaviti neke mehanizme, da se zagotovi implementacija, izvajanje normativnega programa, ki je potreben za izboljšanje razmer, stanja v državi na vseh področjih. Tudi iz tega vidika mislim, da je treba to zadevo presoditi oziroma o tem tudi voditi računa, ker je tudi takrat, ko pride do glasovanja, do odločitev v državnem zboru, treba razumeti, da vsi, ki smo izvoljeni na nekih listah, stojimo za nekim programom, za nekimi rešitvami, le predlagateljstvo, oblikovanje predlogov se pač deli. Večino rešitev, takrat, kadar si v koaliciji, predlaga tako ali tako Vlada, narejena je neka selekcija, zato, da se izpolni program, koalicija v Državnem zboru, kolikor ni že prej sodelovala, pa lahko te predloge izboljša.

Kar se tiče proračuna Državnega zbora, bom čisto direkten. Jaz mislim, da je proračun Državnega zbora pa tudi Državnega sveta bistveno bolj predvidljiv, kot je vladni del, ki ga pokrivajo resorji. Praviloma je spremenljivk v proračunu Državnega zbora relativno malo, razen ko gre za investicijske zadeve, vzdrževanja in tako naprej. Stroški so predvidljivi, ker so potrebe nekako normirane, tako da ima kdorkoli, ki pripravlja proračun, tisti del načrta za Državni zbor, lahko delo. To se pravi, ta zadeva je predvidljiva in je čisto vseeno, ali ta del naredi finančna služba Državnega zbora, izračuna količnike krat število zaposlenih, ali pa to naredi kdo drug. V tem smislu jaz ne vidim problema za tiste zadeve, ki predstavljajo tekoče delo Državnega zbora. Tudi mednarodna dejavnost se da oceniti na podlagi dosedanje prakse in je na nek način predvidljiva. Vse tiste potrebe, ki pa pridejo, recimo v posebnih letih, kot so investicije ali pa povečana vloga države, recimo ob nekih priložnostih, kot je bilo predsedovanje, pa mislim, da je Državni zbor za ta del izračun naredil sam; jaz tu ne vidim težav. Če pa bi Državni zbor imel koncesijo nad nekimi politikami, kot so recimo avtoceste, potem bi jaz na ta del gledal nekoliko drugače. Ampak, če je proračun Državnega zbora predvidljiv v tem delu praktično s 95 odstotki ali pa z 90, potem je to manjši problem, ker so tisti izjemni dogodki, kot so neke velike obnove ali pa neki veliki dogodki v neki mednarodni dejavnosti, načrtovani, se ve vnaprej, kdaj bo ta program in se zanj tudi zagotovijo sredstva.

V zvezi z varovanjem Državnega zbora mislim naslednje. Države s tradicijo imajo določen tudi nek protokol pred parlamenti, pred vladami, pred predsedniškimi palačami, pri nas tega ni. Te tradicije pravzaprav ni. In glede na to, da nismo velika država, ker se take stvari nekako zgubijo, sem za to, da se izvajajo določila zakona. Mislim, da ni smiselno, da bi imel Državni zbor čisto neko svojo posebno službo varovanja, eno celo ekipo ljudi, če se to da na isti način z enako kvaliteto urediti z manj kadra. Vsekakor podpiram rešitev racionalne rabe ali pa uporabe obstoječega, seveda ne na škodo varnosti, to pač mora biti zagotovljeno. Če je upravljanje teh sistemov varovanja enako učinkovito na nek skupen način, se ga da skupno rešiti tako, da imamo eno upravo, eno vodenje sistema, mislim, da je to tudi v redu. Tukaj ne vidim posega v neodvisnost

parlamenta. Načrt pač mora biti tak kot za vse ostale organe, varovanje tako znotraj kot zunaj hiše in tistih, ki so varovane osebe; tu ne sme biti, pa mislim, da tudi do sedaj kakšnih težav na tem področju najbrž ni bilo, ne poznam.

Ker pač poznam obe strani, bil sem vodja poslanske skupine koalicije kot tudi opozicije, bom rekel, da v zvezi z avtonomijo kakšnih posebnih težav, ki bi jih bilo treba na hitro urejati, ne vidim. Problem vidim v tem, da se lahko relativno hitro preide preko pristojnosti, tako Državni zbor kot drugi organi. Mislim, da ni dovolj dobro urejena nadzorna funkcija Državnega zbora, ne samo nad Vlado, ampak tudi nad drugimi institucijami, ki so po zakonih dolžne poročati Državnemu zboru, kot recimo Banka Slovenije in neke druge institucije. Za izvajanje kontrole morajo biti ustvarjeni pogoji. Vsebinska obravnava ni mogoča, če ni mogoče priti do določenih, niti kumulativnih podatkov, ko imajo določena poročila, npr. Računskega sodišča o zadevi »patria«, zakrite cele dele. To bo treba urediti v zakonih in poslovniku. Državnemu zboru mora biti dana možnost zaslišanja odgovornih oseb in pridobitve določenih podatkov, tako kot v kakšnih drugih parlamentih (Amerika). Komisija za nadzor javnih financ bi morala nadzirati ne samo porabo denarja npr. v Servisu skupnih služb, ampak tudi, kaj se dogaja na področju, recimo, bančnega sistema. Eno so obravnave poročil o izvajanju posameznih zakonov, drugo pa je možnost biti seznanjen tudi s stvarmi, ki niso v splošnih poročilih, ki niso dostopne splošni javnosti, na zaprtih sejah in z odgovornostjo glede ravnanja z zaupnimi podatki. Državni zbor mora imeti možnost obravnave tudi detajlov, ki niso splošno za javnost. Če prihaja do nepotrebnih omejitev, se s tem enostavno preprečuje nadzor.

Priloga C: Izjave nepolitičnih akterjev

V prilogi C so predstavljene izjave nepolitičnih akterjev, pridobljene z intervjuji.

Prof. dr. Drago Zajc,

član katedre za analizo politik in javno upravo na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

Iztočnice za intervju so bile sledeče:

»Pri svojem delu se teoretično ukvarjate z vprašanjem parlamentarizma, imate pa tudi praktične izkušnje, saj ste sodelovali pri pripravi Poslovnika DZ in opravili več anket med poslanci Državnega zbora.

Ali je Državnemu zboru zagotovljena avtonomija (parlamenta) v celoti?

Če ne, v katerem delu?

Ali so politični akterji (dovolj) seznanjeni oziroma se (dovolj) zavedajo pomena avtonomije za delovanje Državnega zbora?

Če ne, kaj je (bilo) temu vzrok?

Kako bi se po vašem mnenju (še) lahko izboljšala avtonomija Državnega zbora?«.

Na postavljene iztočnice je D. Zajc v intervjuju 22. septembra 2009 povedal:

Za položaj parlamenta v političnem sistemu in za njegovo vlogo v družbi je izredno pomembno, da si lahko sam uredi svoje delovanje. Gre za parlamentarno avtonomijo oziroma pravico parlamenta do samoorganiziranja. Proceduralna avtonomija je nedvomno formalno zagotovljena v celoti, zlasti z novim poslovnikom (2002), ki je bil sprejet po večletnih prizadevanjih in je dejansko povsem ločil izvršno od parlamentarne veje oblasti, zakonski predlogi so torej »last« parlamenta. Vendar se po mojem kaže velika pomanjkljivost v tem, da poslovnik omogoča nujne postopke, oziroma da Vlada še vedno izrablja (zlorablja) možnosti vlaganja predlogov zakonov po nujnem postopku. Posledica je, da je o številnih pomembnih zadevah premalo razprave in da je tako

imenovani »zakonodajni output« pogosteje slabši, kot bi lahko bil. V preteklem mandatu je bilo tako sprejetih zakonov kar 107. Primerjalni podatki kažejo, da je v drugih parlamentih nujni postopek redkost. V tem smislu bi morali proceduralno avtonomijo parlamenta razumeti tudi kot odgovornost za temeljito razpravljanje in sprejemanje kvalitetne zakonodaje. Žal je videti, da je vladnim strankam (večini) po svoje ta možnost všeč, hkrati pa se tudi poslanci opozicije včasih rajši znebijo temeljitejših obravnav v pomanjkanju časa.

Lahko bi rekli, da se zlasti Vlada premalo zaveda avtonomije kot odgovornosti parlamenta in da obravnava Državni zbor kot nekako tovarno zakonov ali pa kot ozko grlo pri uresničevanju svojih načrtov. Drugi politični akterji - stranke in poslanske skupine - pa razumejo avtonomijo parlamenta na drugačen način, bolj kot širjenje pristojnosti ali poseganje na druga področja. To se vidi v ambicijah po ustanavljanju številnih preiskovalnih komisij, ki prevzemajo funkcije preiskovalnih organov. Gre za zlorabo preiskovalnih komisij v politične namene. Rezultati kažejo, da ne dosegajo svojega namena, poleg tega odvrtačo pozornost poslancev, ki jih je itak premalo, od tekočih nujnih problemov.

Finančna avtonomija je pogosto relativna, saj se parlamenti hočeš-nočeš morajo držati splošnih okvirov porabe sredstev v državnem proračunu. Državni zbor najbrž ni nič na boljšem ali slabšem. Gotovo pa lahko vsako poseganje Vlade ali njenih ministrov, izven splošnih okvirjev porabe sredstev, v pripravo, sprejemanje in izvrševanje proračuna Državnega zbora ocenimo kot kršenje avtonomije parlamenta. Istočasno pa mora Državni zbor ravnati po načelu samoomejevanja in predstavljati vzgled drugim organom.

Tudi varnostna avtonomija parlamenta je nujen pogoj za njegovo delo, kot samostojne veje oblasti. Pri tem je treba poudariti, da najbrž ni toliko pomembno, kateri organ ali služba izvaja naloge varovanja Državnega zbora, njegovega predsednika in po potrebi poslancev, pomembno je, da Državni zbor odgovorno pretehta prednosti in slabosti posameznega načina varovanja in sam sprejme odločitev.

V vsakem sistemu pravil pa obstajajo tudi pomanjkljivosti, nejasnosti in dvoumnosti. Poslanci in poslanske skupine pri zasledovanju svojih ciljev izkoriščajo te slabosti poslovnikov v skladu z reklom »pravila so za to, da jih kršimo«. V primerih, ko so parlamenti znotraj sebe zelo razdeljeni in so medsebojna nasprotovanja ostro izražena, se obravnavanje predlogov običajno zapleta zaradi dolgotrajnega iskanja sprejemljivih rešitev ali zaradi trmastega vztrajanja manjšine pri svojih stališčih in grožnjah z obstrukcijo ali celo zahtevo po referendumu. V takšnih okoliščinah parlamentarna večina običajno skuša uporabiti poslovniške določbe, da čim prej zadevo postavi na dnevni red in jo kolikor je mogoče hitro pripelje do glasovanja. Parlamentarna manjšina bo v takih primerih občutila poslovniška določila kot represivna, kot sredstvo pritiska na opozicijo in kot način njenega utišanja. Poslanci obeh strani skorajda ne vidijo več možnosti za variantne predloge, predlogov nasprotne strani pa se branijo s osebnimi napadi in obdolžitvami. V takih situacijah je velikega pomena avtoriteta in pogum vodstva parlamenta, njegovega predsednika, da nepristransko, tudi po neformalnih poteh, išče kompromisne rešitve za odpravo blokad. Izkušnje kažejo, da se obnašanja politikov ne da spremeniti samo s spremembami poslovnika, ampak je treba ustvarjati ustrezno okolje in vzgajati parlamentarno elito, ki ima dovolj izkušenj in znanja, da je tako v medsebojnih komunikacijah kot na delovnih telesih in ne nazadnje plenarni seji sposobna kulturnega političnega dialoga in kot mnenjski voditelj presegati skrajna, neargumentirana stališča na obeh straneh.

Prof. dr. Franc Grad,

član Katedre za ustavno pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Iztočnice za intervju so bile sledeče:

»Pri svojem delu se teoretično ukvarjate z vprašanjem avtonomije parlamenta, imate pa tudi praktične izkušnje, saj ste sodelovali pri pripravi Ustave RS, Poslovnika DZ, volilnih predpisov in drugih aktov Državnega zbora ter svetovali pri reševanju konkretnih problemov.

Ali je Državnemu zboru zagotovljena avtonomija (parlamenta) v celoti?

Če ne, v katerem delu?

Ali so politični akterji (dovolj) seznanjeni oziroma se (dovolj) zavedajo pomena avtonomije za delovanje Državnega zbora?

Če ne, kaj je (bilo) temu vzrok?

Kako bi se po vašem mnenju (še) lahko izboljšala avtonomija Državnega zbora?«.

Na postavljene iztočnice je dr. Franc Grad v intervjuju 28. avgusta 2009 povedal:

Na začetku moram povedati, da s trenutnim stanjem avtonomije v Državnem zboru nisem natančno seznanjen, kako je s finančno avtonomijo in avtonomijo na področju varovanja, zato se bodo ta moja razmišljanja mogoče nanašala bolj na splošno ureditev in zagotavljanje avtonomije parlamentu.

Avtonomija je parlamentu oziroma bi morala biti zagotovljena zaradi izvajanja njegovega poslanstva, ustavnih pristojnosti, funkcij sodobnega parlamenta. V razvitih demokracijah je nastajala spontano, v skladu s potrebami razvoja parlamentarizma, pozneje je prišlo do formalne ureditve. V novejših demokracijah, posebej v tistih, kjer je pred kratkim prišlo do spremembe družbenega sistema iz sistema enotnosti oblasti v parlamentarni sistem z načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, pa se kaže potreba po vse večji formalni ureditvi in dvigu politične kulture v odnosih med organi. Za zagotavljanje avtonomije mora poskrbeti predvsem parlament sam in to tako poslanci pozicije kot poslanci opozicije, drugi organi, predvsem vlada, pa morajo avtonomijo

spoštovati in se v čim večji možni meri izogibati morebitnim konfliktom na tem področju, ki imajo (lahko) za posledico nezaupanje v organe oblasti. Morebitne spore oziroma nerazumevanja je treba reševati z dogovorom med organoma, saj ti spori praviloma ne predstavljajo poseganja v izvrševanje pristojnosti, ampak gre (le) za zagotavljanje pogojev za izvajanje pristojnosti posameznega organa.

Razvoj parlamentarizma v Sloveniji je prinesel tudi avtonomijo Državnemu zboru. Formalno ima Državni zbor v Ustavi zagotovljeno avtonomijo, ki je za posamezno obliko bolj ali manj ustrezno izvedena v predpisih.

Občutek je, da zavedanje o pomenu parlamentarne avtonomije še ni zadostno. Ob nekem dogodku sem v Državnem zboru imel prispevek na to temo, kateremu so poslanci z zanimanjem prisluhnili, vendar pozneje nisem zasledil, da bi temu vprašanju posvečali kakšno večjo oziroma sploh kakšno pozornost, da bi se kdo s tem vprašanjem ukvarjal, ga izpostavljal. Na to kaže in na tem mestu bi posebej opozoril na odločbo Ustavnega sodišča, ki je razveljavila določbo Zakona o državni upravi. Zakon je predlagala Vlada in v njem določila še dodatne predstavnike Vlade, ki lahko zastopajo Vlado v Državnem zboru, čeprav to vprašanje že ureja Poslovnik DZ. Poslanci so zakon sprejeli z ustrezno večino za sprejem zakona. Težko bi rekli, da Vlada oziroma poslanci ne vedo, niso vedeli, da gre za vprašanje, ki je predmet urejanja s poslovnikom, še težje si lahko predstavljam, da ne vedo, da je za sprejem poslovnika potrebna večja večina, in sicer z Ustavo RS določena dvotretjinska večina prisotnih poslancev. Mogoče je ravno to bil razlog za tak način urejanja. Očitno pa so to vedeli in so tudi v razpravi opozarjali tisti poslanci, ki so sprožili ustavni spor. Iz tega lahko sklepamo, da je Vlada, ki je pri sprejemu zakona vztrajala in ga ni umaknila, kršila avtonomijo Državnega zbora, prav tako pa so kršili svojo avtonomijo poslanci, ki so, očitno zaradi lojalnosti svoji Vladi, zakon sprejeli. Ustavno določbo, ki govori, da ima Državni zbor poslovnik, ki ga sprejema z dvotretjinsko večino prisotnih poslancev, je treba razumeti ne samo kot pravico, ki Državnemu zboru zagotavlja avtonomijo pri organizaciji svojega dela, ampak tudi kot dolžnost tak akt sprejeti in po njem delovati.

Menim, da bi Državni zbor moral sistematično analizirati tako formalno, še bolj pa dejansko zagotavljanje avtonomije ter preprečevati in razčiščevati posamezne (sporne) rešitve ali ravnanja. Pomembno se je zavedati, da gre za organ, za predstavniško telo, ne glede na to, katera opcija je na oblasti.