

DRAGO ZAJC

# PARLAMENTARNO ODLOČANJE



Drago Zajc  
PARLAMENTARNO ODLOČANJE

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE, Založba FDV  
Za založbo: Hermina KRAJNC

Knjižna zbirka: PROFESIJA

Copyright © po delih in v celoti FDV 2000, Ljubljana  
Vse pravice pridržane.

Tiskana izdaja je izšla leta 2000.

Naslovnica: Drago Hrvacki  
Prelom: B&V Co.

E dostop: <http://knjigarna.fdv.si/>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

328(0.034.2)  
342.53(0.034.2)

ZAJC, Drago, 1938-

Parlamentarno odločanje [Elektronski vir] / Drago Zajc. - El. knjiga. - Ljubljana :  
Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2015. - (Knjižna zbirka Profesija)  
Način dostopa (URL): <http://www.fdv.uni-lj.si/zalozba/edostop.asp> . - Tiskana izd. je izšla leta 2000

ISBN 978-961-235-458-9 (pdf)  
258223872

DRAGO ZAJC

# PARLAMENTARNO ODLOČANJE

(Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi  
Funkcije novih parlamentov

Ljubljana 2000



## UVOD

Vprašanje parlamentarizma ne moremo v celoti dojeti brez razumevanja njegove zgodovinske razsežnosti, politične kulture in tradicije. Razviti parlamentarizem in ustrezna parlamentarna kultura se ne oblikujeta čez noč, ampak sta posledica različnih dejavnikov, še zlasti soglasja o načinih in oblikah iskanja skupnega interesa. V politično pluralističnih in kompetitivnih družbah je to soglasje povezano s temeljnimi pravicami in svoboščinami, kakršne so svoboda in enakost, pravica do združevanja in oblikovanja kompetitivnih političnih programov, možnost participacije državljanov v političnem in gospodarskem življenju, ob upoštevanju vrednot, kot sta osnovna socialna pravičnost in varnost, kar oboje predstavlja temelj trdne demokracije. Potrebno je tudi prepričanje, da je demokratični način razreševanja nasprotij edini smisel in dolgoročno najučinkovitejši.

V državah, kjer se je parlamentarizem zgodaj razvil, se je običajno razvijal na evolutiven način. V številnih državah ni bilo vedno ugodnih pogojev za razvoj parlamentarizma; po prvi svetovni vojni, v dvajsetih in še bolj v tridesetih letih dvajsetega stoletja, so se marsikje v Evropi uveljavile različne protiparlamentarne zamisli in gibanja. Tudi v državah Srednje Evrope, zlasti v Avstriji, Nemčiji in Italiji, so parlamente nadomestile različne avtoritarne korporativne (stanovske) vladavine ali totalitarne režimi. Številni narodi pa zaradi zgodovinskih okoliščin in dolgotrajne vpetosti v druge državne okvire niso imeli možnosti razvijati osnov lastnega parlamentarizma. Med take narode brez pomembnejše parlamentarne tradicije sodimo tudi Slovenci. Kratkotrajno obdobje parlamentarizma v stari Avstriji Slovincem kot enemu manjših narodov ni dajalo nobenih možnosti, da bi uresničil svoje politične cilje. V obdobju pred prvo svetovno vojno, ko so bile v Avstriji dvakrat izvedene volitve na podlagi splošne in enake volilne pravice (1907 in 1911) in smo bili prvič sorazmerno zastopani v dunajskem parlamentu, ta parlament dejansko ni več imel nobene vloge. Republikanski Državi Slovencev, Hrvatov in Srbov, ustanovljeni oktobra 1918 na ozemljih, ki so prej pripadala Avstro-Ogrski monarhiji, niti ni uspelo vzpostaviti celotne strukture. Tudi kratko obdobje parlamentarizma v Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev v dvajsetih letih ni dalo posebnih rezultatov; označevala ga je močno centralizirana monarhično urejena država, v kateri Slovenija ni bila posebna

politična enota. Trideseta leta so obdobje, v katerem so bile v Kraljevini Jugoslaviji politične pravice pod avtoritarno oblastjo močno omejene, parlamentarno življenje pa je bilo bolj ali manj formalno vse do razpada države l. 1941. Leta 1945 pa slovenska komunistična partija, ki je že med vojno ukinila koalicijske elemente v odporniškem gibanju, odločno odkloni vzpostavitev parlamentarne demokracije, zavzemajoč se za »ljudsko demokracijo«, vsebinsko podobno diktaturi proletariata, kot je bila opredeljena v sovjetski ustavi iz leta 1936. Enakopravnost narodov in federativna ureditev povojne države sta bili izredno pomembni pridobitvi odporniškega gibanja, vendar pa se uveljavi povsem drugačno pojmovanje človekovih pravic, ki jih določa samo država. Strankarstvo sicer ni bilo izrecno odpravljeno, vendar so bili vsi poskusi obnavljanja strankarskega pluralizma v kali zatrti. Kasneje skuša zveza komunistov razrešiti vprašanje demokracije z razvijanjem delavskega samoupravljanja in končno z institucionalizacijo t. i. »samoupravnega skupščinskega modela« in delegatskega sistema (ustava iz leta 1974). V njem naj bi se uresničevali predvsem funkcionalni interesi samoupravnih organizacij in skupnosti v okviru, ki so ga določale ustavno določene družbeno-politične organizacije. Vendar so vsi poskusi odprave klasičnega političnega predstavništva tudi v Jugoslaviji – če uporabimo besede Norberta Bobbia – privedli do njihovega lastnega nasprotja. Namesto odprave strank kot klasičnih posrednikov med civilno družbo in državo, se je nadaljevala vladavina ene monopolne stranke. Lahko rečemo, da smo imeli Slovenci v svoji zgodovini opravlja predvsem z raznimi oblikami omejenega ali navideznega parlamentarizma in s protiparlamentarnimi avtoritarnimi in totalitarnimi idejami ter fundamentalizmi najrazličnejših vrst in ideoloških izvorov, kot pa s pravim demokratičnim parlamentarizmom.

O novem parlamentarnem duhu med Slovenci lahko govorimo spet proti koncu osemdesetih letih (poskus liberalizacije socialističnega sistema v začetku sedemdesetih let je bil nasilno ustavljen) v okviru vala politične modernizacije in demokratizacije, ki je takrat zajel države »realnega socializma« Srednje in Vzhodne Evrope. Takrat se je v teh državah začel proces tranzicije, ki je zahteval vzpostavitev demokratičnih predstavniških institucij. Parlament kot simbol, ki je neločljivo povezan z liberalnim pojmovanjem demokracije in človekovimi pravicami, je ponovno stopil v središče družbenega dogajanja in javne pozornosti. Tudi pri nas so liberalni reformatorji sledili tem težnjam in celo prehitevali druge države. O tem pričajo zavzemanje za človekove pravice od začetka 80-tih let, 57. številka Nove revije, pripravljanje nove slovenske ustave (»pisateljska« ustava« iz aprila 1989, »Demosova« iz marca 1991 in »podvinska« iz avgusta 1991) itd.

Prehod v pravi parlamentarizem v državah Srednje in Vzhodne Evrope ni bil lahak in je potekal v različnih okoliščinah, saj so se prejšnji totalitarni in avtoritarni sistemi razlikovali po stopnji represivnosti in nadzora nad državljani, hkrati pa tudi po obsegu (de)centralizacije. V Sloveniji

so bili zelo pomembni dejavniki v procesu demokratizacije obstoj civilnodružbenih gibanj, precejšnja političnouppravna decentraliziranost in precejšnja samostojnost gospodarstva nasproti državi, odprtost države in relativna svoboda komuniciranja. Pomembna je bila tudi vloga reformno naravnane nacionalne politične elite, ki je hitreje spoznala, da so stroški ohranjanja prejšnjega političnega režima večji od stroškov in koristi, ki jih lahko prinese demokratizacija.

Medtem ko je bil prehod v številnih državah Srednje in Vzhodne Evrope in tudi v drugih republikah nekdanje Jugoslavije v veliki meri zunajparlamentarni proces, so nekateri parlamenti v tem prehodu sami prevzeli pomembno vlogo. To ne velja samo za poljski Sejm ali madžarski Országgyűlés, ampak tudi za slovensko predstavniško telo. Prejšnja Skupščina SRS je namreč v septembru 1989 sprejela vrsto dopolnil k slovenski ustavi iz leta 1974, ki so ponovno uveljavila klasične državljanske pravice in bistveno preuredila slovenski politični sistem. Ponovno je bila poudarjena tudi neodtujljiva pravica slovenskega naroda do samoodločbe in zavarovana suverenost pred posegi federacije (amandma LXII). Sprejetje teh dopolnil je pomenilo »normativni preboj« iz prejšnjega socialističnega enostrankarskega sistema.

Z vzpostavitevijo parlamentarnega sistema, ki temelji na delitvi oblasti, z ustavo iz leta 1991 dobi novi državni zbor klasično vlogo zakonodajnega telesa. Vendar je ta ustavna izbira hkrati povezana z nekaterimi tradicionalnimi predstavami o parlamentarizmu – parlament kot simbol narodove suverenosti naj ne bi bil preveč omejevan. Konkretno ustavne rešitve uvajajo »centralnost« državnega zbora, v katerem je vlada šibkejša tako v formalnem kot dejanskem smislu. Tudi moč predsednika države, ki je sicer izvoljen na neposrednih volitvah, je v marsikaterem oziru manjša od moči predsednikov, ki so izvoljeni posredno (v parlamentu). V relativno majhnem zakonodajnem telesu – v primerjavi z veliko večino parlamentov – sedi 88 predstavnikov izvoljenih po relativno čistem proporcionalnem načelu, kombiniranem z nekaterimi elementi večinskega. Dva poslanca volita dve narodni manjšini. Stranke, ki kandidirajo svoje predstavnike na volitvah, morajo prestopiti relativno nizek volilni prag (3 mandati), kar povzroča veliko fragmentacijo v predstavniškem telesu.

Tako oblikovan državni zbor, ob katerem se pojavlja tudi državni svet kot institucija z določenimi možnostmi vplivanja na odločitve državnega zbora, se srečuje tako kot vsi novi parlamenti z bistveno večjimi izzivi, priložnostmi in težavami kot pa parlamenti z daljšo in neprekinjeno tradicijo. Vprašanja tranzicije in modernizacije vseh področij življenja, prilagajanja standardom v razvitejši mednarodni skupnosti itd., s katerimi se ukvarjajo, so veliko težja od vprašanj, o katerih razpravljajo parlamenti v »etabliranih« demokracijah. O vrsti vprašanj, kot so npr. prestrukturiranje gospodarstva, kodifikacija kazenskega prava, denacionalizacija in lastninjenje, reforma javne uprave in pokojninskega in zdravstvenega si-

stema, vzpostavljanje lokalne samouprave in končno tudi vključevanja v EU itd., morajo odločati izredno hitro. Zaradi zahtev po hitri modernizaciji in prilagajanju je pritisk na zakonodajno urejanje velikanski, količina in globina sprememb, ki jih prinašajo novi zakoni, pa bistveno večji. Celotna družba se pogosto ne more ustrezno odzivati na spremembe, tako da zakonodajalec ne dobiva pravočasnih signalov in povratnih informacij.

Na drugi strani se državni zbor – tako kot drugi novi parlamenti – srečuje s prevelikimi pričakovanji in neustreznimi predstavami. Parlament ni ustanova, ki bi lahko uskladila vse interese in sprejemala za vse sprejemljive odločitve. Predmoderne zamisli, da lahko vsi ob vsakem času vplivamo na politiko, ali provincialne predstave, da so dobre odločitve le soglasne, so v nasprotju z moderno politiko. Tako kot vsak drug parlament je tudi državni zbor telo, ki institucionalizira nasprotja. Kot predstavniško telo je oblikovan prav zato, da izraža vse različne interese in obvladuje vsa nasprotja, ki se pojavljajo v družbi. Izražanje razlik in nasprotij je bistvena značilnost in vsebina političnega predstavništva sploh. V sodobnih družbah so stranke tisti dejavnik, ki organizira predstavljanje, parlament pa je institucija, ki zagotavlja pogoje in sredstva za racionalno razreševanje nesoglasij. Razvito in urejeno parlamentarno okolje sili stranke, da v medsebojnem tekmovanju pristajajo na kompromise in da sprejemajo čim sprejemljivejše odločitve. Tudi državni zbor je prizorišče soočanja med tekmujočimi interesi, med vsakokratno koalicijo in opozicijo.

Parlament je prav zato, ker je v središču družbenih nasprotij tudi v središču pozornosti – izmed vseh državnih institucij je najbolj »na očeh javnosti«. Ker je njegovo delovanje javno (v primerjavi z drugimi institucijami in ustanovami), je pogosto videti neurejen, čustven in prepirljiv. Porablja preveč časa za razpravljanje, različne formalnosti in procesne rituale. Poslanci dajejo včasih duška svojim občutkom, namesto, da bi se ob razlikah obnašali tolerantno, so prevečkrat nestrpni, namesto da bi »objektivizirali« nesoglasja, jih pogosto »personalizirajo«, to je, povezujejo neka objektivna nasprotja s subjektivnimi značilnostmi posameznikov. S tem objektivna nasprotja navidez postanejo subjektivna.

Paradoks, ki ga ugotavljajo raziskovalci pri vseh parlamentih, je, da je njihov ugled v javnosti tem manjši, čim dejavnejši so pri izražanju družbenih nesoglasij. Javnost si pogosto ne želi prevelikega izpostavljanja nasprotij. V večini demokracij je verjetno, da bodo volivci obsojali parlament, ko se bo v njem pojavil nek posebno občutljiv problem, in se bodo ob njem pokazala velika nesoglasja. Znamenje zrele demokracije je, če se tako volivci kot strankarske elite začnejo zavedati, da je odkrito izpostavljanje nasprotij ob njihovi »objektivizaciji« edino zagotovilo za delujočo demokracijo, seveda pa sta ob njihovem reševanju potrebni precejšnja racionalnost in strpnost.

Namen tega dela je, da se seznanimo najprej s temeljnimi značilnostmi prehoda v demokracijo držav Srednje Evrope konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let, ki so vplivale na izbiro glavnih ustavnih rešitev in nadaljnji potek tranzicije, vključno z začetno konsolidacijo demokracije v Sloveniji in v drugih državah Srednje in Vzhodne Evrope. V drugem delu bomo predstavili nekatere predpostavke učinkovitosti sodobnega parlamenta in na primeru slovenskega državnega zbora prikazali številne funkcije sodobnih, zlasti novih parlamentov. Celota teh klasičnih in novih funkcij, ki se razvijejo v daljšem razdobju, daje vsakemu parlamentu poseben »legislativni značaj«. V tretjem delu pa se bomo posebej ukvarjali z značilnostmi procesa zakonodajnega odločanja v novem demokratičnem parlamentu, ki vplivajo na kolektivno obnašanje vseh udeležencev in s tem tudi na predvidljivost končnega rezultata odločanja. Naše zanimanje pa je pravzaprav širše – parlament namreč s samim obstojem in načinom delovanja omogoča, da se preko njega seznanimo s celotno strukturo političnega sistema in preverjamo njegove resnične demokratske možnosti in dosežke. Prav v parlamentu se namreč prepletajo osnovne predpostavke in učinki določenega političnega sistema in prihaja do izraza celota njegovih bistvenih značilnosti.

Ljubljana, januar 2000

Drago Zajc



## VSEBINA

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>UVOD</b>                                                                                                        | 3   |
| <b>I. (RE)PARLAMENTARIZACIJA V SREDNJI IN VZHODNI EVROPI<br/>KOT DEL ŠIRŠE DRUŽBENE IN POLITIČNE MODERNIZACIJE</b> | 11  |
| 1. Družbena in politična modernizacija kot širši proces                                                            | 12  |
| 2. Povezanost politične modernizacije z osamosvajanjem                                                             | 15  |
| 3. Vzroki politične modernizacije in (re)parlamentarizacije<br>v Srednji in Vzhodni Evropi konec osemdesetih let   | 16  |
| 4. Načini prehoda v politično demokracijo in parlamentarizem                                                       | 18  |
| 5. Bistvene odločitve o prihodnjem demokratičnem sistemu                                                           | 23  |
| 6. Konec procesa politične modernizacije – utrditev institucij<br>parlamentarne demokracije                        | 25  |
| <b>II. FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV</b>                                                                           | 27  |
| 1. Ustvarjanje legitimnosti                                                                                        | 30  |
| 2. Predstavljanje družbenih interesov                                                                              | 37  |
| 3. Racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov                                                           | 50  |
| 4. Zakonodajna funkcija                                                                                            | 64  |
| 5. Funkcija sprejemanja in kontrole državnega proračuna                                                            | 83  |
| 6. Nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno<br>dejavnostjo                                           | 93  |
| 7. Rekrutacija in socializacija – oblikovanje nacionalne<br>(evro)elite                                            | 104 |
| 8. Informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija                                                               | 112 |
| 9. Sklepne ugotovitve                                                                                              | 118 |
| <b>III. PARLAMENTARNO ZAKONODAJNO ODLOČANJE</b>                                                                    | 123 |
| 1. Proces političnega odločanja in zakonodajno odločanje                                                           | 124 |
| 2. Zakonodajno odločanje in njegovi cilji                                                                          | 127 |
| 3. Splošna načela in pravila zakonodajnega postopka                                                                | 130 |
| 4. Parlamentarni poslovniki                                                                                        | 136 |
| a) Primeri poslovnikov nacionalnih parlamentov                                                                     | 139 |
| b) Poslovniki mednarodnih (nadracionalnih) organizacij                                                             | 144 |
| 5. Zakonodajni postopek                                                                                            | 145 |
| a) Osnovni model ureditve rednega zakonodajnega postopka                                                           | 145 |
| b) Nujni (hitri) zakonodajni postopki                                                                              | 152 |
| c) Postopek sprejemanja državnega proračuna                                                                        | 154 |
| 6. Udeleženci v zakonodajnem postopku                                                                              | 156 |

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| – Vlada kot predlagatelj in udeleženec .....                                        | 157 |
| – Poslanci – pravice in dolžnosti .....                                             | 161 |
| – Poslanske strankarske skupine .....                                               | 168 |
| – Delovna telesa .....                                                              | 175 |
| – Vodilna avtoriteta v parlamentu .....                                             | 188 |
| – Interesne skupine .....                                                           | 194 |
| – Parlamentarne službe za preverjanje skladnosti zakonodaje .....                   | 197 |
| – Ostale parlamentarne strokovne službe .....                                       | 199 |
| – Vloga drugega doma v zakonodajnem procesu .....                                   | 203 |
| 7. Sprejemanje odločitev – način glasovanja .....                                   | 207 |
| 8. Zakonodajno odločanje in porazdelitev moči –<br>poskus sklepnih ugotovitev ..... | 210 |
| LITERATURA .....                                                                    | 215 |
| STVARNO KAZALO .....                                                                | 224 |

**I.**  
**(RE)PARLAMENTARIZACIJA**  
**V SREDNJI IN VZHODNI EVROPI**  
**KOT DEL ŠIRŠE DRUŽBENE IN**  
**POLITIČNE MODERNIZACIJE**

Kljub cikličnosti raznih protiparlamentarnih ideologij in gibanj ter občasnim pojavom vojaških diktatur se parlamenti vedno znova pojavijo. Razpad povojnih realsocialističnih režimov v Vzhodni in Srednji Evropi na koncu osemdesetih in v začetku devetdesetih let je omogočil preobrazbo starih in tudi vzpostavitev novih parlamentov v državah, ki so se osamosvojile. Število parlamentarnih demokracij narašča po vsem svetu in le redke so države, kjer ni bilo vzpostavljeno po demokratičnih načelih voljeno predstavniško telo, ki obravnava pereča vprašanja, razrešuje nesočasja in oblikuje dolgoročne politike.

## **1. Družbena in politična modernizacija kot širši proces**

Ponovno uveljavljanje parlamentarizma kot načina demokratičnega ureničevanja družbenih interesov poteka v Srednji in Vzhodni Evropi v okviru širših procesov družbene in politične modernizacije. Tem procesom je politična teorija že v preteklosti posvečala veliko pozornost, saj je razvoj demokratičnih institucij vseskozi povezovala s procesi politične modernizacije ter demokratizacije (Huntington, 1968: 32). Politična modernizacija vključuje spremembe na vseh področjih človekovega mišljenja in dejavnosti. Različni njeni vidiki, kot so npr. gospodarski napredek, urbanizacija, razvoj šolstva in sredstev množičnega obveščanja so bili v zgodovini tesno povezani z razvojem demokracije, vendar je oblikovanje demokratičnih političnih institucij pogosto zaostajalo za splošnim razvojem. Politično modernizacijo je mogoče opredeliti na več načinov, vendar je njena temeljna značilnost »deideologizacija«, to je odprava ideoloških meril, temelječih na razrednih, skupinskih ali drugačnih interesih, vrednostnih sodbah ali predsodkih, ki vsiljujejo določen pogled na svet in celoto družbenih ciljev ter preprečujejo demokratičen način oblikovanja skupnega interesa. Politična modernizacija predvsem predpostavlja (a) racionalizacijo oblasti, to je odpravo različnih tradicionalnih, družinskih, lokalnih ali verskih avtoritet, in njihovo zamenjavo 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) delitev oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno oblast in določitev razmerij med njimi ter (d) razvoj ter osamosvojitve posebnih strokovnih področij, kot so pravno, vojaško in upravno od političnega. Končno pomeni politična moderniza-

cija tudi (e) naraščajočo politično participacijo ljudi oziroma državljanov pri uveljavljanju njihovih interesov in odločanju o skupnih zadevah, kar lahko pomembno zmanjša državni (vladni) nadzor ali nadzor različnih neformalnih centrov moči nad njimi (Huntington, 1968: 34). Prav v tem smislu je politična modernizacija tudi bistveni pogoj za uveljavitev modernega parlamentarizma.

Procesi demokratizacije in (re)parlamentarizacije v Srednji in Vzhodni Evropi konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let dvajsetega stoletja so le del širšega svetovnega procesa družbene in politične modernizacije, ki poteka v valovih.<sup>1</sup> Takšne spremembe so se dogajale v povojni Evropi tudi v sedemdesetih letih (Španija, Grčija, Portugalska). Čeprav so zadnje spremembe konec osemdesetih ter v začetku devetdesetih let po svojem obsegu in globini najbolj temeljite, hkrati pa tudi najbolj presenetljive in hitre, je očitno, da obstajajo tudi številne podobnosti s prejšnjimi procesi demokratizacije in (re)parlamentarizacije (Linz, 1990: 156).

V tem smislu pomeni politična modernizacija tudi prehod od politično monističnih totalitarnih in avtoritarnih vzhodnoevropskih političnih sistemov<sup>2</sup> k demokratičnim parlamentarnim sistemom, ki ustrezajo modernim demokratičnim merilom. Kot totalitarne ali avtoritarne označujejo zlasti tiste sisteme, ki zagotavljajo prevlado eni (državni, nacionalni) stranki ali družbenemu razredu (oziroma njegovi »avantgardi«) ali pa enemu delu družbene moči (vojski). Vendar »enostrankarstvo« ni edino merilo totalitarizma – za totalitarne sisteme je bistveno, da so vzpostavili (ali nadaljevali) enoumje ne le z nadzorovanjem od zunaj (s prisilnimi sredstvi) ampak tudi »od znotraj«, to je z ustrahovanjem ljudi in s poseganjem države v najbolj zasebno življenje posameznikov.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Prvi val, ki se je sprožil s francosko in ameriško revolucijo, je dosegel svoj vrh konec prve svetovne vojne, ko se je osamosvojila vrsta narodov nekdanje habsburške monarhije in carske Rusije. Zmaga zavezniške koalicije v drugi svetovni vojni je pomenila drugi val, ki je odpravil totalitarne vladavine v Nemčiji in Italiji (Merkel, 1994: 325).

<sup>2</sup> Družboslovci uporabljajo za nedemokratične politične sisteme oziroma »režime« različne oznake, poleg »avtoritarnega« tudi »totalitarnega« (Stalinova SZ, Hitlerjeva Nemčija ali Mussolinijeva Italija in nekateri komunistični režimi, ki niso bili spremenjeni od znotraj oziroma niso omogočili nikakršnega prehoda v demokracijo) in osebnega ali »sultanističnega«. Voditelji »sultanističnih« režimov svojo oblast ne utemeljujejo na neki posebni ideologiji, tradiciji ali posebnem zgodovinskem poslanstvu, ampak predvsem na osebnih povezavah in neposrednem nasilju, ki ga uporabljajo arbitrarno in s tem ustvarjajo ozračje terorja. Sprememba teh sistemov pogosto vodi do novega nedemokratičnega sistema, ki je podoben prejšnjemu (primeri takih zamenjav, po katerih ni prišlo do uveljavljanja novih demokratičnih in kompetitivnih družbenih in političnih sil, sta Iran po padcu šaha Pahlavija ali Romunija po odstranitvi Ceaucesca).

<sup>3</sup> Nekateri raziskovalci totalitarizma (Hannah Arendt, Zbignjew Brzezinski, Czesław Miłosz) poudarjajo, da totalitarizma ni mogoče zožiti na uporabo nenadzorovane prisile in da je treba upoštevati tudi pomanjkanje soglasja v družbi in popol-

V nekdanjih vzhodnoevropskih državah so bili enostrankarski sistemi ali sistemi z eno prevladujočo stranko posledica pojmovanja, da je v družbi, ki gradi socializem, potreben samo en program družbenega razvoja, kar je praktično pomenilo izenačevanje političnega sistema socializma z diktaturo proletariata (Koštunica, Čavoški, 1983: 160). Takšne monopolne politične stranke so nasprotovale kakršnim koli kompromisom, sporazumom in zvezam z drugimi političnimi subjekti. Za srednje- in vzhodnoevropske totalitarne in avtoritarne real-socialistične sisteme je bilo značilno, da so propadli vsi prejšnji poskusi njihove spremembe (od madžarskih dogodkov leta 1956 in praške pomladi leta 1968 do kasnejših poskusov oblikovanja opozicijskega strankarstva na Poljskem).<sup>4</sup> Takšne oznake je mogoče uporabiti tudi za monistični, na funkcionalnih (kolektivističnih) in enodimenzionalnih političnih interesih oblikovani sistem jugoslovanskega »samoupravnega socializma«, ki je zaradi specifične politične in gospodarske decentralizacije pomenil odmik od sovjetskega modela. Tak sistem lahko pojmujeemo tudi kot razvojno zastarel, »protimoderen« ali kvečjemu »obmoderen« (Bernik, 1989:17).

Posebnosti politične modernizacije v Srednji in Vzhodni Evropi sta bili predvsem odpiranje možnosti za demokratičen političen proces in uveljavljanje politične udeležbe in tekmovalnosti (Huntington, 1991: 580). Glede na nosilstvo oblasti pomeni modernizacija spremembe v smislu prenosa oblasti ali »sestopa« z oblasti neke prejšnje politične elite (nomenklature) in prevzema oblasti s strani neke skupine, ki je pripravljena in sposobna začeti in izvesti take procese. Oblast ni več namenjena uresničevanju nekih zgodovinskih ciljev ali zagotavljanju vodilnega položaja določenih družbenih razredov in skupin. Hkrati gre za njeno racionalizacijo in institucionalizacijo v tem smislu, da postane parlament osrednja družbena institucija, v kateri se razrešujejo politična nesoglasja pod nadzorstvom javnosti. V okviru demokratičnih parlamentarnih pravil pa se sprejema tudi načelo, da sta večina in manjšina (»pozicija« in opozicija) enako legitimni, saj sta dela istega volilnega telesa.

Te spremembe lahko ponazorimo s poliarhičnim modelom sodobnih družb, ki ga je leta 1971 v svojem delu *Poliarchy – Participation and Opposition* razvil Robert Dahl (leta 1989 ga je dopolnil v delu *Democracy and Its Critics*). Zaprte hegemonije (enostrankarski oligarhični politični sistemi) se lahko razvijajo v treh smereh: k tekmovalnim oligarhijam,

no odsotnost človekovih pravic, ki onemogoča uspeh kakršnekoli individualne pobude ali kolektivne akcije. Hkrati svarijo pred prevelikim poenostavljanjem modela totalitarne države, ki naj bi oviralo razumevanje družbenega razvoja.

<sup>4</sup> Neučinkoviti so bili tudi vsi poskusi demokratizacije jugoslovanskega »patriotskega« modela socializma, od Džilasovih zamisli o večstrankarstvu in Kavčičevih idej o delavskem delničarstvu do UJDI-ja, različnih konfederativnih pobud nekaterih slovenskih voditeljev in Markovičeve zveze reformskih sil.

participativnim hegemonističnim sistemom ali pa v smeri poliarhične demokracije (Dahl, 1971: 7). Modernizacija v Srednji Evropi je bolj ali manj izrazit primer hitrega spreminjanja enopartijskih režimov v poliarhične demokracije.<sup>5</sup>

Pri politični demokratizaciji je treba razlikovati seveda med tistimi družbami, ki so v nekem zgodovinskem obdobju že imele neko obliko demokratičnega političnega sistema, in tistimi, kjer se (je) moderna demokracija tako rekoč uvaja(la) na novo (med prvimi državami, kjer gre za »redemokratizacijo«, so npr. Nemčija, Avstrija, Italija in Grčija, prav tako tudi Češkoslovaška (Linz, 1990: 143–164). Med evropske države, kjer se klasična demokratična načela v strogem smislu uvajajo na novo (strankarski pluralizem, možnost opozicije), bi lahko uvrstili sedanjo Zvezo neodvisnih držav kot naslednico Sovjetske zveze in nekdanje carske Rusije, kjer prava parlamentarna demokracija ni nikoli zaživela. V nekaterih primerih je teže določiti, ali se demokracija dejansko uvaja na novo ali ne, ker je imel neki politični sistem v prejšnjem obdobju kljub avtokratskemu načinu vodenja države nekatere elemente demokracije – takšno je bilo npr. obdobje napol avtoritarnega namestniškega režima in omejenega strankarstva v »stari«<sup>6</sup> Jugoslaviji.<sup>6</sup> Vendar je tudi v državah, kjer so strankarski sistemi v posameznih obdobjih formalno ustrezali merilom demokratičnosti, upravičeno zastaviti vprašanje narave strank, še posebej, če so vstopale v koalicije z avtoritarnimi političnimi subjekti in doslednosti njihovega pristajanja na demokratična politična načela.<sup>7</sup>

## 2. Povezanost politične modernizacije z osamosvajanjem

Koncept politične modernizacije je tako po definiciji kot tudi zgodovinsko povezan tudi s pridobivanjem politične samostojnosti t.i. »nedržavnih«, zlasti manjših narodov. Pravica do osvoboditve in samostojnega

<sup>5</sup> Na podlagi tega Dahlovega modela opisuje Peter Jambrek v delu *Ustavna demokracija* (1992) povojni razvoj v Sloveniji in demokratizacijo konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let kot gibanje od participativnega hegemonističnega modela (leto 1945) v smeri proti enopartijskemu modelu (1950) in preko obračuna z liberalističnimi težnjami v sami ZKJ (1970) nazaj proti participativnemu hegemonizmu (ustava 1974). Od tu je konec osemdesetih let prišlo do prodora v smeri proti poliarhični demokraciji (glej: P. Jambrek, *Ustavna demokracija*, str. 84).

<sup>6</sup> V tem obdobju so bile narodne stranke prepovedane oziroma so bile dovoljene le vsedržavne. Lista takih strank, ki je na volitvah dobila večino, je dobila štiri petine sedežev v skupščini.

<sup>7</sup> V tem smislu je treba upoštevati, da so nekatere, zlasti katoliške stranke v državah Srednje in Južne Evrope odobravale politične in gospodarske načrte korporativne ureditve, ki je izhajala iz načel papeževe okrožnice *Quadragesimo Anno* iz leta 1931. Med te je spadala npr. tudi takrat najmočnejša slovenska politična stranka, Slovenska ljudska stranka.

razvoja izvira iz pravice do odpora proti tuji ali nepravilni oblasti (*«ius resistendi»*) in pomeni, da lahko ljudstvo kot »izreden organ za zaščito svojih pravic« spremeni vlado, jo napravi sebi odgovorno oziroma postavi svojo vlado (Pitamic, 1927: 195). Pravica do upora in samoodločbe je omogočala nastanek ne le novih, ampak tudi bolj demokratičnih držav glede na prejšnje državne tvorbe. Pridobitev politične samostojnosti od Velike Britanije konec osemnajstega stoletja, ki jo Američani imenujejo tudi »ameriška revolucija«, je ameriškim državam omogočila oblikovanje povsem nove republikanske demokratične družbene ureditve, v kateri je oblast prvič volilo in nadzorovalo ljudstvo. V nadaljnjem razvoju se je pravica do samoodločbe povezovala z zorenjem nacionalne zavesti – naraščanje te zavesti je npr. spodbudilo osvoboditvene težnje evropskih krščanskih narodov, ki so živeli v turškem imperiju (Grkov, Srbov, Črnogorcev, itd.). Prav tako so privedle do osamosvojitve vrste narodov iz okvira avstroogrske monarhije po prvi svetovni vojni (Slovencev, Hrvatov in Srbov, Čehov, itd.). Na začetku stoletja (leta 1906) si je pridobila neodvisnost Norveška od Švedske, po prvi svetovni vojni prav tako Irska od Anglije. Pravico do neodvisnosti malih narodov je v Vzhodni Evropi najbolj izkoristila oktobrska revolucija leta 1917, ki je z razglasitvijo pravice do samoodločbe v glavnem dosegla ohranitev integritete nekdanjega carstva (osamosvojili so se le nekateri baltski narodi).

Osamosvajanje narodov in oblikovanje lastnih (nacionalnih) držav sta gotovo proces, ki se tudi v Evropi ni mogel ustaviti v prvi polovici dvajsetega stoletja. V sedanjem času je vsaka politična povezanost, ki ni prostovoljna in je podlaga za kakršno koli politično podrejenost ali gospodarsko izkoriščanje, v nasprotju s težnjami k emancipaciji. Proces politične modernizacije v Vzhodni Evropi so še posebej opozorili na njeno povezanost s pridobivanjem politične samostojnosti – pri tem gre za vrsto narodov v nekdanji Sovjetski zvezi in tudi narodov v nekdanji Jugoslaviji. Tudi na tem primeru lahko vidimo, da proces osamosvajanja ni le sestavni del, ampak je tudi pogoj dejanske demokratizacije, in da je v določeni meri podoben procesu dekolonizacije.

### **3. Vzroki politične modernizacije in (re)parlamentarizacije v Srednji in Vzhodni Evropi konec osemdesetih let**

Politična modernizacija in (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi imata svoje posebne značilnosti in potekata v posebnih družbenih okoliščinah, saj je bila v teh družbah izrinjena na obrobje, odpravljena ali korumpirana cela vrsta običajnih družbenih institucij – ne le strank, ampak tudi organizacij, strokovnih združenj, sindikatov, gospodarskih združenj itd. Država je postala sredstvo radikalnih revolucionar-

nih političnih strank, utemeljenih na doktrini marksizma in leninizma (z določenimi odstopanji v nekdanji Jugoslaviji). Vzpostavila je nadzorstvo nad družbenimi dejavnostmi in avtoritativno določala obseg pravic in svoboščin državljanov. Ne glede na različno stopnjo družbene in gospodarske razvitosti imajo vzroki politične modernizacije kljub precej podobne značilnosti.

Prva skupna značilnost je *kriza legitimnosti*. Monistični sistemi Srednje in Vzhodne Evrope so vse do konca osemdesetih let svojo legitimnost utemljevali na izrazito ideoloških predpostavkah o nekonfliktni družbi in na utrjevanem prepričanju o zgodovinski upravičenosti ter poznavanju zakonitosti družbenega razvoja. Vodilno vlogo je dejansko imela komunistična partija, organizirana po načelu demokratičnega centralizma, ki je vladala v imenu ljudstva, ne da bi od volivcev kadar koli dobila pooblastilo na demokratičnih volitvah. Demokratična alternativa za legitimiranje oblasti se je tudi v gospodarsko in družbeno manj razvitih državah izkazala za privlačnejšo od oblasti brez omejitev, nadzora in odgovornosti volivcem (Linz, 1990: 147).

Druge značilnost je bilo *sistematično omejevanje človekovih pravic*. Totalitarni in avtoritarni sistemi so tako teoretično kot v praksi nasprotovali ustavni ureditvi, ki temelji na posamezniku oziroma upošteva njegove »naravne« in neodtujljive politične in druge pravice, ki mu gredo kot človeku in državljanu. Vladajoča ideologija je poudarjala predvsem politični sistem ali državo kot nosilca družbenih interesov, človekove pravice pa je izvajala iz sistema, ki je lahko posameznikom ali posameznim družbenim skupinam te pravice omejil ali pa v praksi povsem onemogočal njihovo uresničevanje. Zlasti svoboda misli in javnega izražanja, ki je pogoj avtonomnosti civilne družbe, je bila pod udarom avtoritarnih struktur. Prav tako je bila povsem omejena pravica do zbiranja in svobodnega združevanja, s čimer so bile dejansko ustvarjene razmere za monopolizacijo oblasti in nastanek avtoritarnih enostrankarskih sistemov (Bavcon, 1992: 45–46). Razpad vzhodnoevropskih realsocialističnih sistemov je prav gotovo tudi posledica nepriznavanja in omejevanja človekovih individualnih in kolektivnih pravic.

Tretja splošna značilnost je bila *splošna neučinkovitost realsocialističnih sistemov v Srednji in Vzhodni Evropi*, ki se je navznoter kazala predvsem v nesposobnosti uresničiti materialna pričakovanja članov družbe in obvladati vse bolj nakopičene težave. Socialistični sistemi so vedno bolj izgubljali tekmo z demokratično urejenimi kompetitivnimi družbami, ki so svoja gospodarstva uravnavale z dopuščanjem konkurence in tržnimi zakonitostmi, in zaostajali v razvoju. Ti sistemi so se zaradi svoje ideološke ekskluzivnosti izredno težko odzivali na spremembe v svojem okolju in sprejemali novosti v primerjavi z demokratičnimi, kjer odzivnost strank ali njihova zamenjava zagotavljata veliko hitrejšo prilagajanje (Linz, 1990: 147).

Četrta značilnost so *visoki stroški represije*. Nedemokratski sistemi običajno raztrgajo vse mreže družbenosti in lojalnosti, razen do oblasti same, ki jo načrtno oblikujejo in privzgajajo. Vzdržujejo stanje negotovosti in nezaupanja, vsako obliko nestrinjanja ali nasprotovanja pa poostreno kaznujejo. V razmerah negotovosti in represije nastaja »subkultura strahu«, ki slabi sposobnost ljudi, da samostojno načrtujejo in delujejo, saj se bojijo, da bi si tako poslabšali položaj – ni več pravil in institucij, ki bi zagotavljale uspeh kolektivne akcije. Vendar obstaja tudi v nedemokratskih sistemih določeno razmerje med toleranco do opozicije in stroški represije – če je toleranca »draga«, je gotovo represija še dražja. Čim bolj stroški represije presegajo stroške tolerance, tem večje so možnosti za kompetitivni sistem (Dahl, 1971: 15). Potem ko je začel razpadati politični in gospodarski sistem v bivši Sovjetski zvezi in se je zmanjšala nevarnost sovjetskega posega, pritiskov opozicije v vzhodnoevropskih državah ni bilo mogoče odpravljati z nevarnostjo od zunaj.

#### **4. Načini prehoda v politično demokracijo in parlamentarizem**

Tako kot se nedemokratski sistemi razlikujejo med seboj, se razlikujejo tudi načini in oblike prehoda v demokracijo. Poskusi, da bi te načine prehoda razvrstili v pregledne in logične tipologije, so nujno podvrženi določenim poenostavitvam družbene realnosti. Različne analize prehodov se strinjajo v ugotovitvah, da so oblike in načini prehoda odvisni predvsem od narave nedemokratskega sistema (npr. enostrankarski, vojaški, osebna diktatura), od razmerja družbenih sil in politične moči nosilcev sistema, stopnje nadzora nad državljani oz. represije, stopnje centralizacije ali decentralizacije, samostojnosti gospodarstva itd. Na drugi strani pa so nujno odvisni od gospodarske in socialne razvitosti, pa tudi določenih tradicij in ostankov tradicionalne politične kulture. Kot pomemben dejavnik se pojavlja tudi razporeditev moči med državami v širšem mednarodnem kontekstu (Linz, 1990: 149). Analize se tudi bolj ukvarjajo z odnosom med politično elito na oblasti in opozicijo in pri tem premalo upoštevajo pritiske širše javnosti, načine izražanja nezadovoljstva državljanov, dejavnost njihovih združenj itd.

Pomembnejše analize kažejo, da je bilo v izrazito nedemokratskih sistemih manj možnosti za reformo znotraj njih oziroma da so prehod v demokracijo in parlamentarizem lahko izvedle samo tiste sile, ki so razpolagale z oblastjo oziroma so bile eden od njenih delov. Prav tako niso mogli zagotoviti učinkovitega in mirnega prehoda samo dejavniki, ki sestavljajo opozicijo – v takem primeru bi šlo za popoln »prelom« (»rupturo«). Takšne možnosti se odpirajo opoziciji samo ob popolni dezintegraciji državnega aparata, ki ustvari svojevrstno praznino oblasti in nato

**Prikaz 1:** *Dejavniki politične modernizacije in parlamentarizacije*

|                   | Odnos do politične modernizacije                                                                              |                                                                                                          |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | Za                                                                                                            | Proti                                                                                                    |
| Politična elita   | Reformatorji, liberalno in demokratično usmerjene skupine                                                     | Pristaši »trde roke«, »dograjevalci« sistema, dogmatiki                                                  |
| Opozicija         | Dosledni demokrati, radikalci                                                                                 |                                                                                                          |
| Zunanji dejavniki | Demokratično in liberalno usmerjene skupine ter mednarodne organizacije, Zagovorniki pravice do osamosvojitve | Konservativci, centralisti, unitaristi, pristaši unitaristi, pristaši »statusa quo« v mednarodnem merilu |

sproži mobilizacijo množic in njihovo neposredno akcijo. Vendar pa slaba organiziranost opozicijskih skupin ter pomanjkanje izkušenj z demokratičnimi pravili pogosto ne upravičujeta predpostavke, da je korenit prelom tudi racionalen in v vsakem primeru demokratičen – med različnimi političnimi skupinami, ki se niso že poprej dogovorile o hitrosti prehoda in načinu parlamentarizacije, je prihajalo do hudih nesoglasij, ki so podaljševala prehodno obdobje (Huntington, 1991: 607).

Primeri držav, ki so prešle iz nedemokratičnega v demokratičen parlamentarni sistem (Španija, nekatere države Srednje in Vzhodne Evrope), kažejo, da je bil učinkovit in racionalen prehod najbolj verjeten in učinkovit, ko je prišlo do sočasnega približevanja političnega vodstva in opozicije, to je, ko je prišlo do kombinacije »preloma« in »reform«, to je »ruptforme« (Linz, 1990: 151). Del vodstva, ki realistično ocenjuje družbene razmere in ugotavlja, da je zaostajanje v razvoju za primerljivimi državami vse bolj nevzdržno, stroški represije in vztrajanja pri oblasti pa preveliki, se hoče izogniti možnim posledicam in se zavzema za družbene reforme, ki omogočajo neko obliko politične demokracije. V posameznih primerih se del vodstva, soočen z upadanjem legitimnosti, lahko zavzame za preverjanje lastne legitimnosti na svobodnih volitvah (Huntington, 1991: 593). Na drugi strani se tudi del opozicije ne zavzema za radikalen in nenadzorovan prelom, ki bi utegnil imeti nepredvidene posledice, še posebej če so drugi družbeni podsistemi (zlasti gospodarstvo) močno odvisni od političnih odločitev in ob radikalni spremembi ne bi mogli samostojno delovati (to bi lahko odprlo pot vojski, da prevzame oblast). V posameznih primerih bi utegnilo priti tudi do nezaželenih odzivov v širšem okolju. V primeru nekdanje Jugoslavije je bilo npr. vzpostavljeno sodelovanje med reformnim delom politične elite razvitejših republik (zlasti v Sloveniji) in demokratično opozicijo, ki je pomembno zmanjševalo možnost posredovanja zveznih organov ali posegov vojske. Prejšnjo slovensko (»partijsko«) politično elito, ki vse do samega konca osemdestih let ni kazala nobene pripravljenosti, da bi se enakopravno

pogovarjala z drugače mislečimi, je v sodelovanje z lastno opozicijo silil isti zunanji pritisk, ki je tudi opoziciji narekoval čim večjo usklajenost pri osamosvajanju.<sup>8</sup>

Iz primerjave prehodov držav v politično oz. parlamentarno demokracijo konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let lahko ugotavljamo določene skupne značilnosti – enostrankarski politični sistemi se v manj razvitih državah v glavnem spreminjajo od zgoraj, to je s »samoreformo« (nekdanja Sovjetska zveza). V razvitejših vzhodnoevropskih državah pa je prehod potekal v glavnem na podlagi skupne akcije reformno naravnane dela politične elite in opozicije (»ruptforma«) – izjemi sta Romunija in nekdanja Vzhodna Nemčija, kjer je prišlo do izbruha množičnega nezadovoljstva.

Pri nekdanjih jugoslovanskih republikah ugotavljamo zelo različne oblike prehoda, odvisne od gospodarske razvitosti in organiziranosti civilne družbe, razmerja moči med politično elito in opozicijo itd. V Srbiji in Črni gori je prišlo do delne reforme od zgoraj, podobno kot v Bolgariji, vendar je bila ta reforma enostranska, uvajanje političnega pluralizma pa je bilo strogo nadzorovano. V vseh teh državah so prejšnje komunistične partije oz. zveze komunistov prevzele le druga imena, skupno jim je tudi to, da so na volitvah v letu 1990 zmagale. Obratno pa je v Sloveniji in na Hrvaškem prišlo do organiziranja dovolj močne opozicije, ki je vzpostavila neko obliko dogovarjanja z reformno naravnano politično elito in na volitvah dobila večino glasov.

Za skupno akcijo reformnega dela politične elite in demokratične opozicije je pomembno, da med obema ne pride do nasprotij glede vprašanja, kdo bo nadzoroval politične procese v prehodnem obdobju do volitev, in da ima opozicija dovolj vpliva na spremembe (Linz, 1990: 150). Pomemben pogoj učinkovitega prehoda je torej dogovor o formalni kontinuiteti oblasti do demokratičnih volitev ob pogoju, da politična elita sprejme politično pluralizacijo in zahteve po »sestopu« z oblasti. Del reformistične politične elite znotraj starega sistema lahko občasno celo prevzame pobudo v procesu politične modernizacije, pri čemer je njegova vloga močnejša, če pomeni hkrati obrambo pred zunanjimi pritiski, ki prihajajo iz drugih delov skupne (zvezne) države, to je iz političnih struktur, ki se upirajo politični modernizaciji in grozijo s protiukrepi – uvedbo izrednih razmer, vojaškim posegom itd. Takšne grožnje so se ponekod uresničile z neposrednimi vojaškimi posegi (Sovjetska vojska je npr. intervenirala v Litvi, JLA pa je izvedla agresijo na Slovenijo).

Pripravljenost sprejemati zahteve že formirane opozicije in obramba nacionalnih interesov navzven sta v takih primerih zmanjšali avtoritar-

<sup>8</sup> Povsem odklonilen odnos do drugače mislečih je slovensko politično vodstvo kazalo ob t. im. akciji 25 poslancev in v primeru nekaterih literarno-političnih revij na Slovenskem – zadnji primer je bila 57. številka Nove revije.

nost samega sistema in mu ustvarila začasno politično legitimnost. Čeprav je nastajal pri opoziciji vtis, da gre za prehod, ki ga nadzira nekdanja politična elita in pri tem skuša obdržati čim več pomembnejših položajev, je prav tako mogoče trditi, da je pritisk neformalne in formalne opozicije tako močan, da bi bila politična elita izpostavljena nevarnostim nasilne odstranitve z oblasti, če ne bi ravnala v skladu s pričakovanji opozicije. Pripravljenost reformatorskega dela politične elite in demokratičnega dela opozicije na tak miren in postopen prehod se povečuje, če politična elita sprejema zahteve opozicije za uvedbo kompetitivnega političnega sistema (sem sodi dogovor o vključevanju določb o svobodnem političnem organiziranju in tekmovanju v obstoječo ustavo in sprejem ustrezne volilne zakonodaje, ki določa način volitev in volilni sistem) in priстане na dogovor o obliki prihodnjega političnega sistema (parlamentarnega ali predsedniškega). Stopnja soglasja o teh rešitvah je pomemben element stabilnosti prihodnjega političnega razvoja.

**Prikaz 2:** Načini prehoda v demokratični politični sistem v Južni, Srednji in Vzhodni Evropi (1974–1991)\*

|                                                          | Totalitarni in avtoritarni »socialistični« sistemi | Vojaški sistemi | Osební oziroma »sultanistični« sistemi | Samoupravni-nekdanski socialistični jugoslovanski sistem |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Transformacija (reforma od zgoraj)                       | Sovjetska zveza<br>Bolgarija                       | Turčija         | Španija                                | Srbija<br>Črna gora                                      |
| Skupna akcija politične elite in opozicije (»ruptforma«) | Poljska<br>Madžarska<br>Litva                      |                 |                                        | Slovenija<br>Hrvaška<br>Makedonija                       |
| Prelom (»ruptura«)                                       | Vzhodna Nemčija<br>ČSSR                            | Grčija          | Portugalska<br>Romunija<br>Albanija    |                                                          |

\* Prikaz je prirejen in na podlagi razpoložljivih podatkov dopolnjen pregled prehodov v politično demokracijo, kot ga prikazuje Samuel P. Huntington v članku How Countries Democratize v *Political Science Quarterly*, št. 4/1991, str. 582.

V političnem procesu, kakršen sta politična modernizacija in (re)parlamentarizacija, ima seveda veliko vlogo razmerje moči med politično elito in opozicijo. V številnih državah Srednje, Jugovzhodne in Vzhodne Evrope so prejšnje politične elite razpolagale z vsemi vzvodi moči – ob zelo neenaki moči je bila reformistična politična elita izpostavljena nevarnostim posredovanja vojaških in drugih dejavnikov, ki nasprotujejo spremembam. Takšen primer je bil poskus državnega udara v nekdanji ZSSR proti takratnemu predsedniku Gorbačovu in njegovi politiki liberalizacije, ki je zajela celotno družbo in interese vseh njenih delov, z uved-

bo izrednih razmer 19. 8. 1991 (Gorbachev, 1991: 11). Poskus udara je le pospešil razpadanje države oziroma osamosvajanje njenih republik.

Le v nekaterih vzhodnoevropskih državah ali njihovih delih (Madžarska, Poljska, Litva, razvitejši del nekdanje Jugoslavije) bi lahko konec osemdesetih let govorili o relativno izenačeni moči politične elite in opozicije – v Sloveniji npr. reformnega krila nekdanje Zveze komunistov na eni strani in opozicijskih zvez oziroma strank na drugi. Na to razmerje moči so nujno dodatno vplivali odnosi med formalnimi nosilci moči v Republiki Sloveniji in ostanku federacije, seveda pa tudi precejšnja nemoč opozicije v primerjavi s političnimi strukturami v drugih delih nekdanje države. Takšna razmerja so od obeh strani zahtevala precejšnjo racionalnost, sposobnost spregledati nasprotnikove namene, omejevanje na legalna sredstva delovanja in vzpostavljanje mreže različnih oblik dogovarjanja, pri čemer ne gre nujno za povsem nova pogajalska telesa. Posebnost razmerij moči in specifične okoliščine so npr. na Poljskem omogočile posebno obliko pogajalske okrogle mize med predstavniki oblasti in opozicije.<sup>9</sup> V Sloveniji kljub nekaterim poskusom do takih formalnih neposrednih pogajanj za okroglo mizo ni prišlo, pač pa so bili predstavniki opozicije oziroma novih strank povabljeni k sodelovanju v nekaterih organih.<sup>10</sup>

Pogajanja in doseganje sporazumov med predstavniki politične elite in opozicije nujno poudarjajo njihovo vlogo in zabrisujejo pomen prizadevanj navadnih ljudi ter njihovih organizacij za spremembe v širši družbi. Zaradi svojega pollegalnega ali celo nelegalnega položaja in izpostavljenosti medijskim manipulacijam so bila prizadevanja za delo teh organizacij – zlasti na začetku – izrazito nesorazmerna z učinki. Posamezniki, ki so sodelovali na zborovanjih, pripravljali različne akcije državljanske nepokorščine ali ustanavljali odbore za varstvo človekovih pravic, so imeli pomembno ali celo odločilno vlogo pri zagotavljanju podpore od spodaj oziroma zagotavljanju tistega pritiska, ki je omogočal pre-

<sup>9</sup> Na Poljskem so se na pogajanjih za okroglo mizo med opozicijo in PZDP, ki so se začela 6. februarja 1989, dogovorili o legalizaciji do takrat prepovedanega sindikata Solidarnost in o pomembnih ustavnih spremembah (med drugim tudi o uvedbi drugega doma – senata in o načinu volitev v oba domova). Podobne okrogle mize so bile tudi v nekaterih drugih vzhodnoevropskih državah (na Madžarskem med MSDP in največjo opozicijsko silo MDF v septembru 1989, v Bolgariji se je prvi krog pogovorov med partijo in opozicijo začel v januarju 1990, v takratni Češko-slovaški pa je potekal med partijo in češkim Državljskim forumom ter sestrsko slovaško organizacijo Javnost proti nasilju).

<sup>10</sup> Predsednik slovenske skupščine M. Potrč je 30. januarja 1990 povabil predstavnike 17 političnih strank na pogovor o možnostih konstituiranja skupščine po prvih večstrankarskih volitvah in o pripravi novega poslovnika. Predsedstvo skupščine pa je v januarju sprejelo sklep, da bo na svoje sestanke vabilo predstavnike vseh političnih organizacij, kadar bo razpravljalo o vprašanjih, ki imajo splošen pomen za Slovenijo.

mike v smeri demokratizacije.<sup>11</sup> Oblike neformalnega pritiska, ki so pospeševale premike in vplivale na racionalnost prehoda, so značilne za razvitejše srednje- in vzhodnoevropske države in še posebej za Slovenijo.

## 5. Bistvene odločitve o prihodnjem demokratičnem sistemu

Posamezne odločitve, ki so bile sprejete v tem obdobju in so bile odvisne od načina prehoda, niso pomembne le za sam prehod (njegovo demokratičnost, racionalnost in učinkovitost), ampak tudi za delovanje prihodnjega političnega sistema in utrditev demokracije. Med njimi so zlasti pomembne tri.

a) Izbira med parlamentarnim ali (pol)predsedniškim sistemom.

(Pol)predsedniški sistem povečuje nevarnosti prehoda, s tem da daje preveliko moč posamezni osebi, omejuje možnosti uveljavljanja manjšinam in zmanjšuje pomen strank in koalicij. Prav tako pospešuje proces polarizacije v razdeljeni družbi. Ustavodajalci v Srednji in Vzhodni Evropi – z izjemo Rusije – niso sprejeli čistega predsedniškega sistema tako zaradi pomanjkanja zgledov (predvsem v Zahodni Evropi) kot tudi zaradi strahu, da bi s tem prišli v nasprotje z lastnimi demokratičnimi načeli, za katera so se zavzemali v prejšnjem sistemu. Prav tako so se verjetno bali povečanja oblasti predsednika nad ustavne okvire, saj se ob močnem predsedniku ne bi mogel vzpostaviti dovolj samostojen parlament, še posebej v razmerah ne dovolj razvite civilne družbe, otrple zaradi prevelike moči države.<sup>12</sup> Pristojnosti, ki jih v takem sistemu dobijo predsedniki glede postavljanja vlade ali ob izrednih razmerah, imajo določene avtorske značilnosti. Vendar so se v nekaterih državah Srednje in Vzhodne Evrope odločili za polpredsedniški sistem, za katerega je značilno, da predsednik, ki se voli na splošnih volitvah, sicer ne razpolaga s celoto izvršilnih pristojnosti (kot npr. predsednik ZDA), vendar pa naj bi bile nekatere njegove odločitve neodvisne od parlamentarne večine. Za ta sistem so se odločale predvsem države, ki so v razvojnem zaostanku ali zaradi določene tradicije (Poljska, Romunija, Rusija). Za polpredsedniški

<sup>11</sup> Pomen »Bavčarjevega odbora«, ki je bil oblikovan v Sloveniji, je v tem, da se ni zavzemal samo za varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ampak tudi za demokratično ustavno ureditev.

<sup>12</sup> Strah pred močnim predsednikom je bil sicer deloma utemeljen zaradi precejšnje naklonjenosti ljudi močnim karizmatičnim osebam, medtem ko so velike skupine t.i. »nevolivcev«, ki so izvirali iz dohodkovno nižjih slojev, težile k neliberalnim in avtoritativnim vrednotam. Na takšne razmere, ki ustrezajo modelu družbe peronističnega tipa, so opozarjali nekateri družboslovci (npr. madžarski sociolog Ivan Szeleni v študiji socialne in politične slojevitosti v postkomunistični Madžarski).

sistem sta se od nekdanjih jugoslovanskih republik opredelili tudi Hrvaška in Srbija. S takšno izbiro se npr. niso strinjali niti Čehi niti Slovaki, nasprotovala mu je tudi opozicija na Madžarskem, v Litvi pa so zamisel o obnovitvi (pol)predsedniškega sistema, kakršnega so imeli pred drugo svetovno vojno, zavrnila na referendumu leta 1992. Slovenija se je kljub zelo pomanjkljivim izkušnjam odločila za v Evropi preizkušeni in bolj znani parlamentarni model s poudarjeno vlogo parlamenta in z nekaterimi kompromisi in posebnostmi (neposredne volitve so sicer značilnost predsedniškega sistema) ob upoštevanju, da bi vnašanje močnejših elementov predsedniškega sistema pomenilo večje tveganje za mlado demokracijo (Jambrek, 1992: 293; Krivic, 1990: 1179–1189).

b) Izbira med proporcionalnim in večinskim sistemom volitev.

Proporcionalni volilni sistem, tudi če je kombiniran z večinskim, omogoča, da stranke ohranijo svojo identiteto, medtem ko večinski (postopoma) izriva manjše stranke in dopušča stranki z relativno majhno večino, da uveljavlja svoje zamisli (Duverger, 1950: 53). Takšen sistem je vprašljiv za prehod iz enopartijskega sistema, saj bi se preko njega lahko uveljavljale podobne značilnosti vladanja, kot jih je imel prejšnji sistem. Ne glede na način prehoda se je večina novih demokratičnih držav v Srednji Evropi odločila za proporcionalni sistem, ki je pripomogel k oblikovanju in utrditvi novega strankarskega sistema. Države na obrobju, zlasti na Balkanu, ki so bile na nižji stopnji gospodarskega razvoja in v katerih je prevladovala tradicionalna avtoritarna politična kultura pa so izbrale večinski volilni sistem. V teh državah (na Hrvaškem, v Srbiji) se je pojavilo vprašanje legitimnosti tako izvoljene oblasti, saj je prišlo do velike deformacije volje volivcev in do ponovne utrditve enostrankarskih vladavin.

c) Tudi odločitev med enodomnim in dvodomnim predstavniškim organom je povezana s pomembnimi posledicami. Dvodomnost se običajno upravičuje kot način, da drugi dom s konservativnejšo naravo zadržuje »zakonodajno agresivnost« prvega doma. V unitarnih državah je dvodomnost povzročala težave, zavlačevanja pri odločanju in večje stroške, kot pa je prinašala koristi, tako, da so se je nekatere (skandinavske) države odpovedale in uvedle enodomne parlamente. Takšne težave z odločanjem so bile izrazite še posebej v trodomnem sistemu, kakršen je bil uveljavljen z ustavo iz leta 1974 tudi v Sloveniji in ga je prva demokratično izvoljena slovenska skupščina prevzela v obdobju 1990 do 1992. Čeprav gre za občutljiva vprašanja ravnotežja moči v določeni družbi, je videti možnost vzpostavitve dvodomnega sistema večja v državah z določeno tradicijo lokalne demokracije ali samoorganiziranja civilne družbe. Izmed novih demokratičnih držav Srednje Evrope sta se za dvodomnost odločili Poljska in Češka. Bistvenega pomena za razdelitev moči in učinkovitost odločanja je seveda razdelitev pristojnosti med dva doma.

## **6. Konec procesa politične modernizacije – utrditev institucij parlamentarne demokracije**

Tako kot je težko določiti začetek procesa politične modernizacije in (re)-parlamentarizacije, je težko določiti tudi njegov konec. V razvitejših okolišjih so bili običajno procesi in subjekti v civilni družbi tisti, ki so bili začetniki ali nosilci politične modernizacije že zaradi alternativnih pogledov in programov ter povezovanja različnih razpršenih opozicijskih ravnanj. Različna je tudi pomembnost samih »ključnih« dogodkov. Na neki točki je sicer prišlo do preboja, vendar sam dogodek ali primer ni nujno zelo pomemben in sam po sebi nima nujno neke posebne samostojne »moči«- je le posledica (izraz) neke nove porazdelitve globalne družbene moči, ki je bila že opravljena. Podobno se torej lahko vprašamo, ali lahko opredelimo smiselno tudi konec procesa politične modernizacije in (re)parlamentarizacije, zlasti v državah brez posebnih demokratičnih izkušenj.

Težko je trditi, da je proces politične modernizacije in (re)parlamentarizacije končan s prvimi svobodnimi volitvami. Kot bistveni sestavni del tega procesa je treba upoštevati zlasti oblikovanje in sprejemanje nove ustave, ki določi razmerja med posameznimi vejami oblasti in njihove pristojnosti, predvidi oblikovanost novega predstavniškega telesa, določi okvire in načine odločanja (potrebne večine za posamezne odločitve) ter deloma tudi način volitev.

Na drugi strani pa tudi ni trdnega soglasja o tem, kdaj je demokracija dovolj utrjena. T. i. »minimalistična« koncepcija se zadovoljuje z osnovnimi formalnimi premiki oziroma preboji – prenosom oblasti na novoizvoljeno vlado in začetkom delovanja demokratičnih institucij. »Maksimalistična« koncepcija pa terja poleg stabilnega strankarskega sistema tudi utrditev vseh demokratičnih institucij in učinkovito delovanje parlamenta. Ne glede na te konceptualne razlike se zdi verjetnejše stališče, da je demokratični sistem utrjen takrat, ko ni več nobene alternative demokratičnemu političnemu procesu oziroma ko nobena stranka ali družbena skupina ne oporeka legitimnosti volitev in demokratično izvoljenega parlamenta in ko ne prihaja več do zahtev po spreminjanju pravil politične igre.

Pri presojanju nove ali ponovno vzpostavljene parlamentarne demokracije je gotovo treba ločiti med vprašanjem njene »utrjenosti« in vprašanjem učinkovitosti pri reševanju glavnih problemov – mlade demokracije nedvomno niso dovolj utrjene in so tudi manj učinkovite, še posebej pri reševanju ogromnih zahtev prehoda (sprejem nove slovenske ustave je bil šele podlaga za zamenjavo zakonodaje na celotnih področjih). Na učinkovitost novega parlamenta vpliva razmerje med opozicijo in koalicijo – spremembe v koaliciji in opoziciji (zlasti če neka koalicija razpade in se oblikuje nova večina) lahko povzročajo blokade v procesu odločanja.

V novih demokratičnih sistemih neredko prihaja do poskusov, da bi slabšo učinkovitost (objektivno ali zgolj nižjo od pričakovani) novih demokratičnih institucij in tudi samega parlamenta pripisali različnim ostankom preteklosti, interesom, ki naj bi bili povezani s prejšnjo vladavino, itd. (Linz, 1990: 159). Zato so dobrodošle sugestije, da bi bilo treba narediti primerjalno analizo, ki bi pokazala, koliko so različne težave in krize dejansko posledica pretekle dediščine, koliko pa so jih povzročile odločitve v obdobju prehoda oziroma izvirajo iz načina delovanja novih poslancev in članov vlade. Takšno razlikovanje ni le intelektualno zanimivo, ampak tudi politično pomembno.

**II.**  
**FUNKCIJE**  
**SODOBNIH**  
**PARLAMENTOV**

(Re)parlamentarizacija, ki poteka v državah Srednje in Vzhodne Evrope v okviru širšega procesa politične modernizacije, je izredno kompleksen proces, v katerem dobivajo predstavniška telesa svojo pravo vlogo v političnih sistemih in hkrati postajajo »osrednje mesto« (»central site«) za razvoj novih demokracij (Liebert in Cotta, 1990: 27, Olson, 1994: 115). V novih občutljivih postkomunističnih demokracijah je njihov pomen veliko večji kot v demokracijah z dolgo in neprekinjeno tradicijo, saj so hkrati prizorišče kjer se nekateri nosilci družbene moči kot so npr. politične stranke ali izvršilna oblast šele oblikujejo. Novi parlamenti, ki so se pojavili v začetku devetdesetih let, se srečujejo s precej večjimi zahtevami in pričakovanji v primerjavi s parlamenti, ki so se vzpostavili v Evropi v prejšnjih obdobjih reparlamentarizacije in morajo opraviti veliko več nalog, ki morajo biti opravljene dobro in hitro – v primerjavi s parlamenti v Južni Evropi morajo ti parlamenti povsem na novo vzpostaviti tudi celoten gospodarski sistem (Offe, 1991: 875). Čeprav je večina socialističnih držav in tudi držav z neko obliko vojaške diktature imela neko obliko parlamenta, so bila notranja struktura teh teles in pravila odločanja povsem neprilagojena novim zahtevam. V procesu (re)parlamentarizacije in prevzemanja svoje vloge morajo torej parlamenti ne le preoblikovati notranjo strukturo in zakonodajne postopke, ampak tudi zagotoviti potrebno učinkovitost. To pomeni, da morajo v kratkem času razviti številne funkcije, ki so jih parlamenti z daljšo tradicijo lahko oblikovali postopoma in v daljšem razdobju.

Pri ocenjevanju celovite vloge parlamenta v političnem sistemu pa se ne moremo omejiti le na njihove klasične funkcije, kot je npr. zakonodajna ali oblikovanje izvršilne oblasti, kar ustreza klasičnim predstavam o strogi delitvi oblasti, ampak je treba upoštevati celoto posledic, ki jih imata obstoj in delovanje parlamenta za politični sistem. S tega vidika je mogoče ugotoviti zelo različne formalne in neformalne funkcije parlamentov, ki so relevantne za neprekinjeno in učinkovito delovanje političnega sistema in njegovo povezavo s civilno družbo. Med njimi so take, ki niso ustavno opredeljene niti jih zavestno ne načrtuje sam parlament ali drugi državni organi, politični dejavniki ali različna interesna združenja. Nekatere splošne funkcije, kot so npr. izražanje vseh mnenj in zahtev, obveščanje ljudi o zadevah, o katerih običajno ne slišijo, pojasnjevanje volivcem kaj mora država v določenih zadevah storiti itd., so omenjali že pred več kot sto leti (Bagehot, 1867: 117). Raziskovalci so poleg teh ugotavljali še nekatere druge funkcije parlamentov, kot npr. mobiliziranje javnosti v podporo posameznim ukrepom ali politikam (Beer, 1969: 57).

V novejšem času je najbolj znana lestvica enajstih funkcij, ki jih je v svoji analizi brazilskega kongresa ugotovil Robert Packenham (Packenham, 1970: 67). Njegovo delo je najcelovitejši pregled funkcij sodobnega parlamenta na področju primerjalnih študij, ki jo velja upoštevati pri ocenjevanju funkcij novih parlamentov. Avtor 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. Nekateri raziskovalci se posebej ukvarjajo s posameznimi funkcijami – zakonodajno delovanje razdelijo v skladu s posameznimi fazami oblikovanja politik kot so pobuda, formulacija, odločanje in izvajanje (Norton, 1993: 52).

V procesu tranzicije in konsolidacije demokracije so nekatere funkcije nujno poudarjene, medtem ko druge ostajajo v ozadju. Madžarski raziskovalec Attila Agh postavlja na prvo mesto zakonodajno funkcijo, ki jo razume predvsem kot vzpostavljanje osnovnih pravil politične igre v obdobju prehoda; sprejemanje zakonov pa naj bi bilo prav tako pomembna naloga kot vzpostavljanje demokratične legitimnosti. Nadzorna funkcija parlamenta naj bi omogočala demokratično ravnotežje moči. Opozarja, da morajo biti parlamenti v državah v tranziciji glavni dejavnik razreševanja perečih nesoglasij, hkrati pa tudi dejavnik socializacije (Agh: 1994: 14). Pri nas je v zadnjem času opozarjal na različne funkcije sodobnih parlamentov profesor Albin Igličar, ki je v svojem delu Zakonodajno odločanje poleg zakonodajne funkcije ugotavljal tudi druge odločevalske naloge, poleg teh pa tudi funkcijo oblikovanja politik na posameznih področjih, nadzorno funkcijo, številne volilne pristojnosti itd. (Igličar, 1994: 42).

Razvitost funkcij je pomemben kazalec demokratičnosti in učinkovitosti sodobnih parlamentov, hkrati pa tudi demokratičnosti celotne družbe. Pri tem se pojavljajo velike razlike med formalnimi institucionalnimi in organizacijskimi značilnostmi na eni strani in dejanskimi funkcijami. V prehodnem obdobju, ki je povezano tudi z vključevanjem v širšo evropsko skupnost, so velike nevarnosti, da se posamezne funkcije ne razvijajo dovolj povezano. Zaradi prevelikega poudarka na enih prihaja do zaostajanja v razvoju drugih funkcij oz. neuravnoteženosti med funkcijami. Neusklajenost funkcij lahko povzroča nove težave in zmanjšuje pozitivne učinke vsake od njih.

Državni zbor spada med najmlajša predstavniška telesa v Evropi, ki je kot naslednik prejšnje Skupščine RS, izvoljene l. 1990, prevzel številne funkcije, ki so šle parlamentu samostojne in demokratične države. Ob njem deluje tudi državni svet kot predstavništvo posebnih interesov, ki sicer nima vloge drugega doma, vendar lahko vpliva na njegovo delo z zakonodajno pobudo, odločilnim vetom in na druge načine. Prejšnja republiška skupščina, ki je bila v skladu z ustavo iz l. 1974 oblikovana na povsem drugačnih osnovah (družbena lastnina, samoupravljanje, odsot-

nost političnega tekmovanja oz. opozicije), je sicer opravljala določene funkcije predstavniškega telesa, ki pa so bile tako zaradi narave sistema kot tudi zaradi manjših pristojnosti omejene. Čeprav je prva demokratično izvoljena skupščina skupščina pomembno izpopolnila svoje funkcije, teh ne moremo primerjati s funkcijami političnopluralističnega parlamenta samostojne države. V preteklih sedmih ali osmih letih je moral državni zbor razvijati številne nove funkcije, pri tem pa je tako kot številni drugi parlamenti Srednje in Vzhodne Evrope naletel na številne težave in omejitve, saj se ni mogel zanašati na predhodne primere. Namen tega dela je na eni strani ugotoviti, kako uspešen je bil pri razvijanju osmih funkcij, ki jih povzemamo v glavnem po Packenhamu in ki so nujno potrebne za učinkovito dokončanje tranzicije v novi državi in uspešen prehod v fazo utrjevanja demokracije. Hkrati bomo skušali tudi ugotoviti, kako so razmere tranzicije vplivale na delovanje novega parlamenta. Pri tem bomo na podlagi razpoložljivih empiričnih in statističnih podatkov skušali dati tudi nekatere primerjave s parlamenti drugih razvitejših držav Srednje Evrope, brez katerih gotovo ne moremo celovito oceniti njegove učinkovitosti v zadnjih letih.

## 1. Ustvarjanje legitimnosti

Pojem legitimnosti je nastal v srednjem veku v obrambi pred samovoljo in odkritim nasiljem vladarja. Od takrat je označeval nekaj, kar je bilo različno od dejanske moči in je povezano s pristankom vladanih (*«consent of the governed»*); legitimna je torej oblast, ki deluje s pristankom in v dobrobit državljanov in ki ščiti njihove pravice. Oblast, ki se je vzpostavila s silo ali ki dolgotrajno krši pravice državljanov, po mnenju Johna Locka ni legitimna in se ji je mogoče zakonito upreti (Locke, 1993: 213). Samo svobodno izvoljeni predstavniki ljudstva lahko dajejo pristanek oziroma sami oblikujejo zakone. Demokratično oblikovana predstavniška telesa že s svojim obstojem in neprekinjenim delovanjem zagotavljajo legitimnost, ki jo prenašajo na svoje odločitve.

Legitimnost danes pomeni prepričanje o posebnem pomenu parlamentov, na katere se prenaša suverenost, hkrati pa tudi o pomenu prava ter pravno urejenih postopkov odločanja in o obvezujoči moči odločitev. Funkcija podeljevanja legitimnosti se deli na latentno in manifestno. Latentna legitimacija izhaja iz dejstva, da so predstavniki ljudstva izvoljeni na rednih, svobodnih, splošnih in neposrednih volitvah in da sestava parlamenta omogoča zastopanost interesov vseh družbenih skupin. Legitimnost pa hkrati izhaja tudi iz podpore parlamentarni vladavini med najširšimi sloji prebivalstva na eni strani in med političnimi, kulturnimi, gospodarskimi in drugimi elitami na drugi. »Zgolj z rednim in trajnim za-

sedanjem lahko parlament med prebivalstvom in elitami ustvari občutek o moralni upravičenosti do vladanja« (Norton, 1993: 135). Stopnja podpore pa je povezana tudi z učinkovitostjo delovanja parlamenta, torej z njegovo sposobnostjo, da razrešuje najpomembnejše družbene konflikte in sprejema novo zakonodajo, s katero širi pravice državljanov ter zagotavlja razvoj.

Manifestna legitimacija pa pomeni predvsem pravnoformalno določeno in pravilno sprejemanje odločitev o javni politiki oziroma sprejemanje zakonov in drugih aktov v predpisanem postopku in na preizkušen način. Zakonski predlogi morajo skozi posebne faze zakonodajnega postopka, v katerih se kritično obravnavajo in dopolnjujejo. Manifestna legitimnost nastaja pravzaprav postopoma v vsaki posamezni fazi postopka do končnega sprejetja predloga zakona. Za sprejem vsake odločitve v vsaki posamezni fazi postopka je potrebna večina. Glede na to, da vlade skoraj praviloma razpolagajo z večino v parlamentu, na katero se lahko bolj ali manj zanesejo, je takšno formalno podeljevanje legitimnosti videti bolj ali manj simbolično opravilo. Obnašanje poslancev pa vendarle ni vedno vnaprej predvidljivo – preizkus argumentov za sprejetje predlogov se opravi v posameznih fazah tako s strokovnega kot političnega vidika, pri čemer imajo udeleženci možnost, da spoznavajo tudi druge interese, upoštevajo nove okoliščine in se opredeljujejo po svojem prepričanju. Ureditev zakonodajnega postopka je za legitimnost sprejetih odločitev tako pomembna, da jo obravnavamo posebej (v okviru 3. poglavja).

Predstavniška telesa v državah realnega socializma niso razpolagala z legitimnostjo, ki bi bila primerljiva z legitimnostjo demokratično izvoljenih parlamentov. Ta telesa že zaradi načina kandidiranja in volitev, ki so imele bolj ali manj manifestativno naravo, niso bila utemeljena na splošnem strinjanju med prebivalstvom, ampak zgolj ali predvsem na podpori med politično in upravljavsko elito. Tudi njihova glavna vloga potrjevalca že pripravljenih odločitev ni vzbujala zaupanja med državljani. Njihova legitimnost je bila povezana s splošno kredibilnostjo realsocialističnih sistemov; v kolikor so vodstva posameznih držav vzdržala pritiske drugih držav, se je ta lahko pomembno okrepila. Tako je tudi soočenje povojnega jugoslovanskega režima pod vodstvom Josipa Broza z vzhodnim blokom (resolucija Informbiroja) povečalo njegovo kredibilnost. Nekatera predstavniška telesa, ki so bila vzpostavljena po drugi svetovni vojni v republikah zveznih držav (Jugoslaviji), so kljub omejenim pristojnostim uživala precejšen ugled, saj nekateri narodi zaradi zgodovinskih okoliščin prej niso imeli lastnega predstavništva. Obstoje predstavnikiških teles je imel simbolično funkcijo utrjevanja nacionalne identitete.<sup>13</sup> Na drugi strani pa je bila stopnja podrejenosti predstavnikiš-

<sup>13</sup> Slovenci smo dobili svojo vlado v Ljubljani šele ob koncu 1. svetovne vojne, med kratkotrajno (republikansko) Državo Slovencev, Hrvatov in Srbov v l. 1918, ki je

kih teles zunanjim centrom partijske moči v državah Srednje in Vzhodne Evrope, vsaj v zadnjem obdobju, precej različna. Nekateri parlamenti so kazali presenetljive sposobnosti lastne pobude ali pa so v razpravi o pomembnih vprašanjih in v zakonodajnih postopkih spoštovali določena klasična parlamentarna načela. Slovenska skupščina je sicer že v obdobju 1969–1972 skušala doseči določeno neodvisnost od partijske oblasti (akcija 25 poslancev), vendar se ta prizadevanja niso mogla uresničiti. Odločitve skupščine so se, zlasti proti koncu osemdesetih let, začele ujemati s splošnim razpoloženjem v javnosti, kar je povečevalo njen ugled in ji vzpostavljalo določeno legitimnost. Raziskovalci pogosto ugotavljajo tudi precejšnjo samostojnost poljskega Sejma in madžarskega Országgyűlése (Olson, 1994: 120).

Raziskovalci procesa tranzicije in parlamentarizacije opozarjajo, da so se v procesu prehoda, običajno že pred samo tranzicijo, poleg parlamentov pojavile tudi druge posebne institucije, ki so nadomestile pomanjkanje prave vsebinske razprave v parlamentih in omogočile neformalni opoziciji, da predstavi svoje zahteve. V razvitejših državah Srednje Evrope so bile to okrogle mize med oblastjo oz. vladajočo elito in novooblikovano opozicijo ali njenimi skupinami. Prva takšna okrogla miza, ki je pripeljala do zgodovinskega preobrata in so jo posnemali v nekaterih drugih državah realnega socializma, je bila okrogla miza med predstavniki oblasti in opozicije na Poljskem. Na podlagi sporazuma, ki je bil dosežen na teh pogajanjih, je bila določena nova struktura poljskega parlamenta (poleg Sejma je bil vzpostavljen tudi Senat), poljski opoziciji pa omogočeno sodelovati na prvih (pol)demokratskih volitvah v juniju 1989 in postaviti svojega kandidata na čelo vlade. Na Madžarskem, kjer je prihajalo do očitne erozije obstoječe strukture moči, je razvoj dogodkov potekal podobno. V Sloveniji, kjer so gonilne sile prejšnjega sistema prav tako izčrpale svojo moč in se je prevladujoči model samoupravne družbenopolitične in gospodarske organiziranosti vedno bolj sesuval, je razvoj zaradi vpetosti v jugoslovansko federacijo in precejšnje moči dejanskega centra partijske in vojaške oblasti potekal nekoliko drugače; prejšnja elita je začela pogovore z opozicijo, združeno v Demosu v februarju 1990, vendar se je velik del razprave odvijal v okviru ustavne

imela skupno predstavništvo Narodni svet, ki mu je predsedoval dr. Anton Korosec. V Kraljevini SHS (Srbov, Hrvatov in Slovencev), ki je nastala 1. decembra 1918 in v kasnejši Kraljevini Jugoslaviji vse do njenega razpada 1. 1941, nismo imeli samostojnega predstavniškega telesa, saj je bila država urejena unitarno. Po vojna slovenska skupščina je naslednica zbora odposlancev slovenskega naroda, ki je zasedal v Kočevju oktobra 1943. Zbor je sprejel sklepe, ki vzpostavljajo slovensko državnost, poudaril enakopravnost ponovnega združevanja Slovencev v Jugoslavijo in potrdil SNOO (konstituiran 1. 1941 iz Vrhovnega plenuma OF) kot predstavniški organ z zakonodajnimi in izvršnimi pristojnostmi.

komisije takratne slovenske skupščine, ki je v širšem smislu predstavljala podobno prizorišče za pogajanja o spremembah republiške ustave (Jambrek, 1992: 106).

Nacionalne okrogle mize in druge institucije, v katerih so potekale razprave o demokratizaciji, so bile posebni pogajalski instrumenti, ki so pomagale odpraviti »legitimizacijski vakuum«, to je pomanjkanje legitimnosti samih predstavniških institucij. Hkrati so nadomeščale pomanjkanje legitimnosti tako starih političnih elit, ki niso imele zaupanja med državljani, kot novih opozicijskih elit, ki še niso dokazale svoje legitimnosti na volitvah. Obe strani sta sprejeli druga drugo kot dejanskega in upoštevanja vrednega političnega dejavnika in s samim začetkom pogovorov odgovorili na nekaj temeljnih vprašanj, kot npr., da se bosta izogibali nasilju in prizadevali za postopne spremembe, ali da se bodo odločitve sprejemale v okviru obstoječega pravnega reda, čeprav se ta hkrati postopoma spreminja in zamenjuje z novim. Dejanska pogajanja med predstavniki oblasti in opozicijo so stekla samo na Poljskem, Madžarskem in v Sloveniji (Agh, 1998: 86). Zadnji parlamenti pred prvimi demokratičnimi volitvami so tako postali »tranzicijski« parlamenti, ki so upoštevali zahteve nove opozicijske elite in dosežene sporazume med njo in obstoječo oblastjo, hkrati pa tudi sami v veliki meri vplivali na zaporedje in hitrost sprememb.

Takratna Skupščina Socialistične republike Slovenije (oblikovana na podlagi ustave iz l. 1974), se je v svojem zadnjem mandatu (1986–1990) znašla pred zahtevnimi izzivi, kako odgovoriti na velike pritiske po centralizaciji Jugoslavije in hkrati zavarovati uresničevanje suverenih pravic v lastni republiški državi. Težnje po centralizaciji so bile v prvem obdobju močnejše od nasprotovanja posamezne republike. Slovenska skupščina je dne 22. novembra 1988 kljub velikemu nasprotovanju med Slovenci in zahtevam po referendumu dala k predlogu amandmajev k zvezni ustavi iz l. 1974 svoje formalno soglasje, čeprav so spreminjali dotedanji ustavni položaj republike in prenašali na zvezne organe približno štirideset pristojnosti (Jambrek, 1988: 20, Kristan, 1989: 113). Neupravičen prenos teh pristojnosti je imel dve pomembni posledici – ogrozil je takratno politično elito, ki se je začela zavedati svojega »legitimizacijskega primanjkljaja« in postala vse bolj odzivna na zahteve ljudi. V tem smislu sta za nadaljnji potek demokratizacije v Sloveniji značilen izstop Zveze komunistov Slovenije iz Zveze komunistov Jugoslavije (njena delegacija je januarja 1990 demonstrativno zapustila 14. kongres ZKJ v Beogradu) in njena preobrazba v sodobno Stranko demokratične prenoje (SDP-ZKS) oz. v Združeno listo socialnih demokratov (ZLSD). Na drugi strani pa je vplival na politično soglasje vseh družbenih skupin, da slovenski narod in ljudstvo Slovenije uresničuje svoje suverene pravice v lastni državi. To je slovenski skupščini omogočilo, da je opustila kompromisarstvo in neodločnost, kakršno je pokazala tudi ob odločitvi zvezne skupščine o

uvedbi izrednega stanja na Kosovu in zavzela drugačen položaj znotraj političnega sistema.

Prvi pomemben korak k utrjevanju svoje legitimnosti je takratna skupščina (sestavljena iz treh zborov, katerih člani – delegati so bili posredno izvoljeni kot predstavniki teritorialnih in funkcionalnih samoupravnih skupnosti in družbenopolitičnih organizacij) storila 27. septembra 1989 s sprejemom 82 amandmajev (IX–XC) k slovenski ustavi iz l. 1974, s katerimi je bil izveden »normativni preboj« in omogočen prehod od partijske države v parlamentarno demokracijo (Jambrek, 1992: 106). Z njimi je bila hkrati ponovno zavarovana samostojnot Slovenije v takratni federaciji, ki je bila okrnjena s sprejetjem amandmajev k zvezni ustavi in ponovno vzpostavljene ter zaščitene klasične svoboščine in pravice državljanov. Posebno pomemben je bil IX. amandma, s katerim je bila razglašena trajna, celovita in neodtujljiva pravica slovenskega naroda do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve in združitve.<sup>14</sup> Slovenska skupščina je kljub izrednim pritiskom takratne federacije ter pozivom, naj odloži odločanje o dopolnilih, 27. septembra sprejela vse amandmaje. Delegati v vseh zbori so izrazili ogorčenje nad vmešavanjem od zunaj in pozvali skupščine drugih republik naj v svoje ustave vključijo podobne člene. Sprejeti amandmaji in na njihovi podlagi sprejeta nova volilna zakonodaja (27. decembra 1989) so omogočili legalizacijo političnega pluralizma, ki ga štejemo kot »normativni preboj« in izvedbo prvih demokratičnih volitev spomladi leta 1990 v novo skupščino. Nadaljnja pomembna dopolnila, ki dodatno poudarjajo trajnost in neodtujljivost pravice vsakega naroda do odcepitve in prinašajo nekatere pomembne spremembe glede vloge SZDL pri organizaciji volitev (liste kandidatov lahko določajo sami volivci), spreminjajo način volitev funkcionarjev slovenske skupščine ter ukinjajo naziv »socialistična« v imenu »Socialistična republika Slovenija«, je sprejela skupščina marca 1990. Hkrati s sprejemom teh dopolnil je republiška skupščina sprejela posebno deklaracijo o urejanju razmerij, ki imajo splošen pomen za Slovenijo. V njej je skupščina med drugim opozorila na posledice, ki jih ima na razmere v Sloveniji prekinitev vseh gospodarskih, kulturnih in političnih stikov s Slovenijo, ki jo je razglasilo vodstvo SR Srbije.

Drugi izredno pomemben korak za utrditev legitimnosti skupščine so bile prve demokratične volitve spomladi 1990 na katerih je zmagala združena opozicija Demos. Ta zmaga je pospešila prizadevanja za pripravo

<sup>14</sup> Pomembni so tudi amandmaji o ekonomski samostojnosti Slovenije (10), o uporabi slovenskega jezika (41), o varovanju pravic Slovenije v izrednih razmerah (48), o finančnih obveznostih Slovenije v razmerju do organov federacije (48) itd. Na področju pravic in svoboščin pa so bili najpomembnejši amandmaji o enakopravnosti občanov (40), varstvu osebnih podatkov (41), pravici do zborovanja in združevanja (41), pravici do slovenskega jezika (41), svobodi gibanja (42), nedotakljivosti stanovanja (42), tajnosti občil (42), svobodi veroizpovedi (43) itd.

nove slovenske ustave, ki ne bi bila več podrejena neki »nadustavi«. Skupščina je 2. julija 1990, skladno z voljo vseh političnih strank, sprejela Deklaracijo o suverenosti države Slovenije. Deklaracija je poudarila, da zvezna ustava, zakoni in drugi predpisi veljajo na ozemlju Slovenije le, če niso v nasprotju z ustavo in zakoni Republike Slovenije, oziroma da zakoni, ki jih skupščina SFRJ sprejme po sprejemu te deklaracije, veljajo le, če slovenska skupščina k njim da svoje soglasje. Potem, ko je Zvezni zbor Zvezne skupščine Jugoslavije obsodil to deklaracijo, se je še bolj povečalo nasprotje med zvezno skupščino in slovensko skupščino. Hkrati s sprejemom deklaracije je slovenska skupščina tudi naložila izvršnemu svetu, da do septembra ugotovi, kateri zvezni zakoni ne veljajo več na ozemlju Republike Slovenije. Na podlagi zahtev Deklaracije o suverenosti je Skupščina republike Slovenije oktobra 1990 sprejela še tri dopolnila (XCVI – XCVIII) k republiški ustavi, ki so konkretizirala zahteve po primarnosti republiške ustave in zakonov oziroma o neveljavnosti vseh zveznih zakonov, ki so ali bi bili v nasprotju z ustavo in zakoni Republike Slovenije, in so določila, da skupščina z zakonom sama ureja način služnja vojaškega roka.

Za utrjevanje legitimnosti še vedno »republiškega« parlamenta je bila izredno pomembna tudi odločitev za plebiscit za samostojno Slovenijo, ki je bila sprejeta 6. 12. 1990. Ob sprejemu zakona o plebiscitu v slovenski skupščini so politične stranke in poslanske skupine podpisale poseben sporazum o skupnem nastopanju za samostojno in neodvisno državo Republiko Slovenijo. Skupščina Republike Slovenije se je z zakonom zavezala, da bo v šestih mesecih od dneva razglasitve plebiscitne odločitve sprejela vse potrebne ustavne in druge akte in ukrepe, ki so potrebni zato, da ponovno prevzame izvrševanje suverenih pravic, ki jih je prenesla na organe SFRJ. Skupščina je hkrati s sprejemom zakona o plebiscitu sprejela tudi t. im. »pismo o dobrih namenih«, naslovljeno domači, jugoslovanski, evropski in svetovni javnosti. Pismo, ki izraža težnje, da se osamosvojitve Slovenije doseže po mirni poti poudarja, da osamosvojitve ni usmerjena proti nikogar v Jugoslaviji niti zunaj nje. Pred izvedbo plebiscita je slovenska skupščina sprejela še deklaracijo o spoštovanju temeljnih konvencij Sveta Evrope, s katero se je enostransko zavezala k njihovemu spoštovanju. Z obema si je slovenska skupščina utrdila legitimnost v širšem in mednarodnem okolju.

Plebiscit, ki je bil izveden 23. 12. 1990 je imel za cilj omogočiti državljanom, da avtoritativno povedo, kaj hočejo, in tako zmanjšati možnosti manipuliranja (zlasti zunanjega) z interesi ljudstva.<sup>15</sup> Prav tako je okrepil

<sup>15</sup> Na plebiscitu je ogromna večina državljanek in državljanov Republike Slovenije glasovala za samostojno državo – za samostojnost se je opredelilo 88,5 % vseh volivnih upravičencev, proti samostojnosti pa se je izjasnilo le 4 % udeležencev plebiscita.

(že obstoječo) legitimnost slovenske oblasti, čeprav sam po sebi še ni »povrnil« vseh pristojnosti, ki jih je še vedno imela legalna (ne pa tudi legitimna) zvezna oblast. Dne 20. 2. 1991 je bilo sprejeto XCIX dopolnilo k ustavi RS, ki je omogočilo ustavnopravni prenos pravic, ki so bile z ustavo prenesene na organe SFRJ, nazaj na Republiko Slovenijo. S tem dopolnilom je Slovenija v celoti in dokončno izstopila iz pravnega reda takratne jugoslovanske federacije (Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1996: 75–76). Dne 20.3.1991 je bilo sprejeto še dopolnilo C, ki je določilo državni grb in zastavo.

K dokončni uveljavitvi legitimnosti slovenske skupščine je prispeval njen sklep 26. junija 1991, da plebiscitna odločitev slovenskega naroda začne veljati – s tem se je dejansko dokončal proces slovenskega osamosvajanja. Leta 1990 demokratično izvoljena, a še vedno trodomna skupščina, je z razglasitvijo samostojnosti Slovenije povzdignjena v parlament samostojne države.

Enodomni državni zbor, izvoljen decembra 1992 v skladu z novo ustavo iz l. 1991, ki temelji na načelu delitve oblasti, postane po svojih funkcijah vsaj načeloma primerljiv z drugimi zakonodajnimi telesi z daljšo demokratično tradicijo; njegova legitimnost je utemeljena z načinom njegovega konstituiranja, s kontinuiranim zasedanjem in tudi s posebej določenim demokratično urejenim zakonodajnim postopkom. Državni svet, katerega funkcija je predstavljanje funkcionalnih in teritorialnih interesov, ima določene pristojnosti zakonodajne pobude in hkrati demokratične varovalke, saj mora državni zbor pri ponovnem glasovanju v primeru njegovega veta na izglasovani zakon, zbrati kvalificirano večino. Vloga tega posebnega predstavniškega telesa, ki mu v drugih ureditvah težko najdemo primerjavo, ostaja zaenkrat nejasna, čeprav do določene mere vpliva na izboljšanje kvalitete sprejete zakonodaje in s tem prispeva k legitimnosti državnega zbora.

Vendar se legitimnost parlamenta v vseh državah, zlasti v državah v prehodu, povezuje tudi z učinkovitostjo njegovega delovanja. Slabosti v delovanju, zamujanje s sprejemanjem pomembne zakonodaje, slabi zakoni, ki jih je treba popravljati itd., lahko pomembno znižujejo njegov ugled v javnosti. Pri tem je treba upoštevati, da je v primerjavi z drugimi institucijami parlament edini, katerega delovanje je, tako na skupnih zasedanjih kot na sejah delovnih teles ves čas odprto javnosti. Zaupanje v parlament je v državah, ki preživljajo težavna obdobja prehoda in prilagajanja na nove demokratične vrednote izpostavljeno hudim preizkušnjam, zato je njegova legitimnost povezana tudi s sposobnostjo pojasnjevanja volivcem zakaj je bilo potrebno razrešiti nasprotja na določen način in njihovega mobiliziranja za uresničevanje sprejetih rešitev.

## 2. Predstavljane družbenih interesov

Vprašanje predstavljanja družbenih interesov se postavlja kot osrednji problem politične teorije, saj omogoča razumeti celoto razmerij med civilno družbo in državo. V širšem smislu gre predvsem za vprašanje možnosti oblikovanja takih oblik predstavnštva, ki naj bi zmanjševale ali odpravljale nasprotje med obema sferama ter zagotavljale osnovne pogoje za demokracijo. Konkretno pa je predstavljanje povezano z vsebino in oblikovanostjo družbenih interesov. V vsaki družbi se pojavlja množica interesov, ki so na eni strani pogojeni z dano družbeno strukturo, splošno gospodarsko razvitostjo oziroma delitvijo dela in na drugi strani s posebnimi vrednotami, politično kulturo, tradicijami ali posebnimi zgodovinskimi izkušnjami. Glede na njihov pomen delijo interese na temeljne, ki so trajni in usmerjeni k dolgoročnim ciljem in konkretne, ki se pojavljajo v zvezi z reševanjem posameznih vprašanj, ki so s temeljnimi interesi lahko le malo povezane; številni interesi se pojavljajo v latentni obliki in niso neposredno prepoznavni, drugi so jasno izraženi in nedvoumni. Interesi, ki se empirično pojavljajo, so lahko komplementarni ali tekmujoči, nekonfliktni ali konfliktni (Zajc, 1993: 47). Posebno pomembna za politično življenje v vsaki skupnosti je intenzivnost interesov; medtem ko se zavzemanje za določene interese lahko kaže le kot šibko ali načelno strinjanje, je prizadevanje za uresničenje drugih lahko izredno intenzivno in povezano z močnimi čustvi. Politične stranke, ki se pojavljajo kot glavni predstavniki in prevodniki pomembnejših družbenih interesov, lahko pomembno prispevajo k njihovem uveljavljanju v institucionaliziranem parlamentarnem okolju, včasih tudi tako, da posamezne interese »okrepijo«, da so videti pomembnejši kot v resnici so.

Temeljno izhodišče demokratičnih političnih sistemov je, da so vsi interesi in mnenjski tokovi načeloma legitimni in formalno enakopravni. Parlamentarna demokracija zagotavlja, da se lahko vsi pomembnejši interesi pod načeloma enakimi pogoji izrazijo v »parlamentarni areni«. Vendar je predstavljanje interesov v političnopredstavnških demokracijah pomembno povezano z načinom prevajanja volilnih glasov v poslanske mandate, to je z volilnim sistemom. Izbira določenega volilnega sistema namreč lahko ob isti interesni strukturi da povsem različno volilno odločitev oz. privede do zelo različne zastopanosti interesov v parlamentu. Lahko omogoči tudi političnim manjšinam zastopstvo in določen vpliv na odločanje v parlamentu ali pa zagotovi zastopstvo in popolno prevlado večini (Grad, 1996: 86).

Večjo stopnjo zastopanosti različnih interesov omogočajo proporcionalni volilni sistemi, ki zagotavljajo odprtost parlamenta in bolj ali manj natančno prevajajo deleže glasov za posamezne stranke oz. kandidate v število poslanskih sedežev (Taagepera in Shugart, 1989: 49). Celotno število mandatov v posameznem parlamentu je torej v glavnem sorazmerno

razdeljeno med subjekte, ki so tekmovali na volitvah in dobili potrebni minimalni delež glasov, ki predstavlja volilni prag (threshold). Nasprotno pa se pri večinskih sistemih mandati razdelijo samo tistim kandidatom, ki so na volitvah dobili večino. Pogoj za izvolitev v volilni enoti je torej le relativna večina (med več kandidati) ali pa pride do drugega kroga glasovanja (v tem primeru se običajno ponovijo volitve med dvema najuspešnejšima kandidatom od katerih eden zmagaja z absolutno večino ali pa med več kandidati, ki so v prvem krogu dobili določeno minimalni delež glasov in zmagaja eden z relativno večino glasov). Večinski sistemi v vsakem primeru nagrajujejo večje stranke in ustvarjajo umetne večine, s tem pa lahko precejšen delež volivcev ostane brez predstavnštva.<sup>16</sup> Volivci, katerih glasovi se izničijo, s svojimi stališči sploh niso predstavljeni v parlamentu in udeleženi pri odločanju. Posamezna stranka ali koalicija lahko tudi z majhnim deležem glasov pridobi večino sedežev in s tem povsem nesorazmeren vpliv na odločanje. V primeru, da jih dobi z relativno večino dve tretjini, lahko doseže spremembo volilne zakonodaje ali celo ustave.

Večinski volilni sistemi so dejansko enostavnejši in preglednejši, medtem ko so proporcionalni sistemi povezani z zahtevnim izračunavanjem (enostavnejši način delitve mandatov poteka po sistemu volilnih količnikov oz. Harejevi formuli, medtem ko večjo stopnjo reprezentativnosti zagotavlja t. im d'Hondtov sistem ali pravilo največjega povprečja, ki se uporablja zlasti v evropskih državah). Pri tem se odpira tudi vprašanje razmerja med reprezentativnostjo in upravljivostjo političnih sistemov, saj naj bi proporcionalni sistemi negativno vplivali na stabilnost vlad (medtem ko naj bi se volilne koalicije pri večinskem sistemu oblikovale pred volitvami, proporcionalni sistem predpostavlja, da bo vlada sestavljena po volitvah). Vlade, ki jih sestavlja mandatar iz stranke, ki je dobila največji delež glasov, niso vedno programsko dovolj usklajene, zato prihaja med strankami koalicije do pogostih nasprotij, kar otežuje odločanje in slabi položaj parlamenta. Vendar pa tudi znotraj koalicij, ki se oblikujejo v državah z večinskim volilnim sistemom, nesoglasja niso izključena. Pri oceni primernosti ali učinkovitosti enega ali drugega sistema so pomembni tudi drugi dejavniki kot je npr. politična kultura in homogena politična struktura, saj proporcionalni sistemi v državah z daljšo in ne-

<sup>16</sup> V Veliki Britaniji, kjer za volitve v spodnji dom (House of Commons) velja večinski sistem, dobivata veliko večino mandatov samo dve veliki stranki – konservativna in laburistična. Laburisti so na volitvah l. 1997 dobili z 43,2 % glasov volivcev 418 (63,4 %) od 659 sedežev, medtem ko so konservativci z 30,7 % glasov dobili 165 (25 %) sedežev. Liberalni demokrati so z 16,8 % glasov dobili samo 46 (7 %) sedežev. Podobne učinke ima večinski sistem na volitvah v Kanadi. Na volitvah v 125 članski parlament pokrajine Quebec l. 1998 je Parti quebecois z 42,87 % glasov dobila 76 sedežev, medtem ko je Parti liberal du Quebec z 43,55 % glasov dobila 48 sedežev. Tretja stranka, Action democratique du Quebec, je dobila z 11,81 % glasov in samo en sedež.

pretrgano demokratično tradicijo ne povzročajo nestabilnosti vlad tudi v primerih, ko so te manjšinske (skandinavske države). Za nestabilnost je še mnogo drugih razlogov kot so programske razlike – načelna nesoglasja pogosto zakrivajo osebna nasprotja in zamere iz preteklosti. Proporcionalni sistem pa gotovo odpove v razmerah politične koruptibilnosti. Tak primer je Italija, kjer se je ob razvejanem strankarskem sistemu uveljavila premoč strankarskih vodstev s stranskimi posledicami, kot so politični klientelizem, nepotizem, itd. Vprašanje je tudi, koliko – če sploh pomembneje – nestabilnost vlad sama po sebi vpliva na stabilnost gospodarskega in drugih podsistemov.

Ne glede na izbiro volilnega sistema lahko govorimo, da v povsod veljajo določene omejitve pri delitvi mandatov. Tudi večinski volilni sistem vsebuje dejanski volilni prag (effective threshold), le da ga je težko določiti. V sistemu absolutne večine je prag postavljen z absolutno večino, medtem ko je v sistemih z relativno večino odvisen od števila kandidatov. Čim več je kandidatov, tem manjši je prag (Grad, 1996: 82). V primeru, da tekmuje na volitvah po tem sistemu 20 kandidatov, je npr. prag postavljen na dobrih 5 % vseh glasov. Proporcionalni sistemi imajo posebej v naprej določen prag zaradi strahu pred preveliko interesno (strankarsko) razdrobljenostjo parlamenta. Velika večina držav s proporcionalnim volilnim sistemom ima prag postavljen na 5 % vseh glasov, nekatere na 4 % glasov, izredno redke pa so države z volilnimi sistemi, ki določajo nižje prage (Izrael).

Vpliv volilnih sistemov na zastopanost strank v parlamentu se običajno kaže dolgoročno – tudi proporcionalni in mešani sistemi (nemški) z volilnim pragom vplivajo na zmanjševanje števila strank. Volilni pragi precej učinkovito onemogočajo vstop v parlament manjšim strankam ter preprečujejo preveliko fragmentarnost, hkrati pa usmerjajo volivce, da se raje opredeljujejo za stranke, ki bodo zbrale zadostno volilno podporo med volivci.<sup>17</sup> Volilni pragi so nemalokrat odločilni dejavnik pri določanju zastopanosti strank v parlamentu in tudi pri sestavljanju večinske koalicije v parlamentu – s tem da preprečijo ali omogočijo vstop v parlament neki stranki, omogočijo oblikovanje določene koalicije.

Zgodovinsko gledano se je zahteva po sorazmerni zastopanosti interesov začela najprej razvijati in uveljavljati v celinski Evropi (v Veliki Britaniji in državah, ki so sledile tradicijam britanskega parlamentarizma je

<sup>17</sup> V Nemčiji je od 17 strank, ki so kandidirale na volitvah leta 1953, dobilo mandate le 6. Leta 1957 je od 14 strank prišlo v parlament le 4. Od leta 1961 do 1983 so mandate dobivale le tri stranke. Leta 1983 je kot četrta prvič prišla v Bundestag Stranka zelenih. Vendar so tudi v parlamentarnih demokracijah z daljšo tradicijo možna presenečenja in ustanovitev novih strankarskih poslanskih skupin. Leta 1993 je npr. v avstrijskem parlamentu nastal Liberalni forum (LiF), potem ko je pet poslancev zapustilo Heiderjevo stranko svobodnjakov (ÖFP) in se opredelilo za bolj svetovljansko opredelitev.

od nekdanj v veljavi večinski sistem). Razlogi za uvedbo proporcionalnih sistemov so bili številni, v glavnem pa se je skušalo preseči nedemokratske načine predstavljanja, ki so ločevali volivce na družbene razrede ali sloje na osnovi neenake volilne pravice. Na ozemlju stare Avstrije se je npr. v deželne zbornice in državni zbor dolgo volilo po »kurijah«, to je znotraj posebej stanovsko oblikovanih enot, ki so imele vnaprej določeno število predstavnikov, ne glede na število njihovih članov (Pitamic, 1927: 310). Šele l. 1907 so bile prvič izvedene volitve po relativno čistem proporcionalnem sistemu (Slovenci smo dobili v dunajskem državnem zboru 24 poslancev, kar je predstavljalo 4,6 % vseh poslancev, to pa je ustrezalo deležu Slovencev v skupnem prebivalstvu Avstrije). Tudi volilni sistem predvojne Jugoslavije je bil v osnovi ves čas proporcionalen, čeprav je vseboval večinske elemente in (po l. 1922) pri delitvi mandatov favoriziral večje stranke. V povojnem obdobju se je razvoj volilnih sistemov v Evropi začel povsem razlikovati. V državah Srednje in Vzhodne Evrope, kjer je prevladal socialistični sistem po sovjetskem zgledu, so sicer obdržali splošno politično predstavništvo, vendar pa so povsem omejili svobodo političnega tekmovanja in svobodo volilne pravice, s čimer so volitve dejansko izgubile svoj smisel. Za razvoj jugoslovanskega volilnega sistema pa je bilo značilno, da se je po prvem povojnem obdobju začel razvijati v smeri interesnega predstavništva (Grad, 1996: 108). Po letu 1974 je bilo splošno predstavništvo povsem ukinjeno, nadomestile pa so ga posebne oblike funkcionalnega predstavništva (zbori združenega dela in zbori občin) in političnega predstavništva v omejeni obliki (t. i. družbenopolitični zbori kot predstavništvo petih ustavno določenih družbenopolitičnih organizacij), kar je privedlo tudi do večkratne volilne pravice.

Nove demokratične države v Srednji in Vzhodni Evropi so v začetku devetdesetih let v težnji, da bi omogočile izražanje družbenih interesov, oblikovale klasična političnopredstavniška oz. zakonodajna telesa.<sup>18</sup> Večinoma so izbrale tudi proporcionalni volilni sistem s strankarskimi listami, kar je bilo glede na tranzicijske razmere ustrežnejše, saj se je strankarski sistem šele oblikoval. Izjema je bila Madžarska, ki je v težnji po hkratnem zagotavljanju stabilnosti vlade na samem začetku uveljavila mešani – v enem delu proporcionalni in v drugem večinski sistem.<sup>19</sup> Po-

<sup>18</sup> Politični sistem Slovenije je v tem smislu posebnost, saj ustava iz l. 1991 ob državnem zboru kot predstavništvu splošnih interesov, v katerega se volijo poslanci na osnovi splošne, enake in neposredne volilne pravice (čl. 80), določa tudi državni svet, kot »zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov« (čl. 96). Volitve v državni svet ureja poseben zakon. Oblikovanje posebnega telesa za predstavljanje funkcionalnih interesov naj bi bilo izraz tradicije civilnodružbenega povezovanja na Slovenskem.

<sup>19</sup> Madžarski volilni sistem določa, da je od 386 sedežev v Országgyűlésu 176 (45 %) rezerviranih za poslance, ki so izvoljeni v volilnih enotah, kjer se voli po en posla-

dobno izjemo predstavlja tudi Ruska federacija, v kateri se polovico od 450 članov državne dume voli po proporcionalnem sistemu, druga pa po sistemu relativne večine. Na ta način so te države zagotovile precejšnjo odprtost novih parlamentov in možnost vstopanja tudi novim manjšim strankam, ki bi se pojavile kot legitimne zastopnice interesov, ki bi jih večje stranke v obdobju intenzivnih tranzicijskih sprememb spregledovale. V primerjavi z državami Srednje in Vzhodne Evrope pa so nekatere države na področju nekdanje Jugoslavije (Hrvaška, Srbija, Makedonija) izbrale večinske volilne sisteme, kar je v nekaterih primerih (Hrvaška in Srbija) povzročilo, da so posamezne stranke z relativno večino prišle do dvotretjinske večine v parlamentih. Takšni sistemi so onemogočili delovanje normalne opozicije in vplivali na povečevanje konfliktnosti tako znotraj držav kot med njimi.<sup>20</sup>

V novih demokratičnih državah Srednje Evrope je bilo pomembno tudi določanje praga za vstop v parlament, saj bi zastopstvo v parlamentu brez določenih pogojev lahko povzročilo preveliko strankarsko razdrobljenost in posledično zmanjšalo obvladovanje političnih in drugih procesov modernizacije in transformacije. Primer poljskih volitev l. 1991 brez običajnega praga, ko je v Sejm prišlo 29 strank, je praktično pokazal, kako težavno je lahko oblikovanje koalicije in kako izredno težko obvladljivo postane parlamentarno odločanje in oblikovanje politik.<sup>21</sup> Vse razvitejšje države v prehodu, z izjemo Slovenije, so kmalu postavile volilni prag v višini 5 % volilnih glasov za posamezne stranke, podobno kot je določen v proporcionalnih volilnih sistemi večine evropskih držav (Poljska je določila 5 % prag za volitve leta 1993, Madžarska pa je dvignila prag od 4 % leta 1990 na 5 % leta 1994). Višji pragi so bili določeni le za koalicije več strank.

nec. Večina, 210 sedežev (55 %) pa je rezerviranih za poslance, ki so izvoljeni na regionalnih in nacionalnih strankarskih listah. Za izvolitev poslanca v enotah, kjer se voli samo en poslanec, je potrebna v prvem krogu absolutna večina, v drugem krogu pa relativna večina.

<sup>20</sup> Na Hrvaškem in v Srbiji sta izbrana (pretežno) večinska sistema pomembno prispevala k prevladi močnih strank s poudarjenimi avtoritarnimi cilji. Tako je v Srbiji na prvih volitvah dobila SPS 45,8 % glasov in kar 78 % sedežev v parlamentu, HDZ pa si je na Hrvaškem z 41,5 % glasov zagotovila 65 % sedežev. V obeh primerih gre za daljnosežne in usodne deformacije volje volilcev ter pomembne spremembe v zastopanosti interesov (Goati, 1991: 601). Povsem drugačne posledice pa je imela izbrana različica večinskega sistema v Makedoniji, ki je določala, da gredo v drugi krog vsi kandidati, ki so dobili v prvem krogu več kot 7 % glasov. To je povzročalo precejšnjo disperzijo volilnih glasov v pogojih velikega števila strank (Mirčev, 1996: 8).

<sup>21</sup> Na prvih v celoti svobodnih volitvah oktobra 1991 je največja stranka Demokratska zveza Tadeusza Mazowieckega dobila samo 12 % glasov in 13 % sedežev v Sejmu. Kar 11 strankarskih skupin je imelo samo po en sedež. Stranke so skoraj hkrati oblikovale koalicije in izstopale iz njih.

Učinki uvedenih proporcionalnih in mešanih volilnih sistemov so se pokazali po več izvedenih volitvah kot pozitivni, kar pomeni, da parlamenti na dovolj sorazmeren način odražajo objektivno družbeno interesno strukturo, hkrati pa se v parlamentih zmanjšuje število strank in stabilizirajo strankarski sistemi. Proporcionalna volilna sistema, uporabljena na volitvah v Sloveniji leta 1990 (za družbenopolitični zbor) ter 1992 in 1996 (za enodomni državni zbor) sta zagotavljala precejšnjo odprtost predstavniškega telesa, saj sta z zelo nizkim pragom dopuščala vstop tudi manjšim strankam.<sup>22</sup> Tako je npr. na prvih demokratičnih volitvah, kjer je bil prag za DPZ takratne (trodomne) skupščine 2,5 %, prišlo vanj 9 strank. Na volitvah v enodomni državni zbor, kjer volilni prag predstavljajo trije mandati, je leta 1992 prišlo vanj 8 strank, leta 1996 pa 7 strank, kar kaže na naraščanje identifikacije volivcev z njihovimi strankami. Z najmanjšim deležem glasov je npr. prišla v državni zbor leta 1992 Socialdemokratska stranka (3,34 %), leta 1996 pa Slovenska nacionalna stranka (3,22 %). Tako nizek prag sicer povečuje naključnost vstopanja strank v državni zbor, vendar pa kljub vsemu opravlja določeno selekcijo med strankami. Leta 1992 so izpadle tri stranke (SSS, SDZ-NDS in LS), leta 1996 pa ena (Demokrati). Kolikšen je pomen volilnega praga za odprtost državnega zbora pove podatek, da bi z znižanjem praga za 0,5 % na volitvah 1996 prišli v državni zbor Demokrati, če bi bil prag za prav toliko dvignjen, pa bi izpadla SNS (v prvem primeru bi lahko imeli levosredinsko, v drugem pa desnosredinsko koalicijo).<sup>23</sup>

Utrditev novih strankarskih sistemov se na drugi strani kaže v zmanjševanju deleža glasov za stranke in kandidate, ki jim ni uspelo prestopiti volilnega praga. V državah Srednje Evrope so se npr. deleži izgubljenih glasov od prvih volitev, ko so znašali od 17 % do 35 %, na zadnjih volitvah zmanjšali na 10 % do 13%, kar kaže na precejšnje povečanje identifikacije volivcev s strankami, ki postajajo nosilke pomembnejših interesov. Tudi v Sloveniji se je delež izgubljenih glasov na volitvah v državni zbor leta 1996 v primerjavi z volitvami leta 1992 zmanjšal s 17,6 % na 11,2 %.<sup>24</sup> Na-

<sup>22</sup> Zakon o volitvah v državni zbor iz l. 1992 je uvedel proporcionalni sistem, ki ga je korigiral z nekaterimi večinskimi elementi. Tako je bila delitev mandatov v visoki stopnji proporcionalna. V volilnih enotah se mandati delijo na podlagi Harejevega volilnega količnika, liste kandidatov pa dobijo toliko mandatov, kolikokrat so dosegle volilni količnik. Ostanki glasov se prenesejo in uporabijo pri delitvi na državni ravni. Mandati se tu delijo na podlagi d'Hondtovega sistema in dodeljujejo listam z največjim ostankom glasov. Pri tem se polovica mandatov lahko dodeli kandidatom ne glede na njihov volilni uspeh v volilnih okrajih, ampak po vrstnem redu kandidatov na listi, ki jo predloži strankarsko vodstvo. Volivci torej pri tej delitvi ne morejo vplivati na izbiro poslancev, števila teh mandatov pa ni mogoče vnaprej predvideti (Grad, 1996: 150).

<sup>23</sup> Slovenska ustava sicer ne določa volilnega sistema, vendar pa je bila oblikovana pod predpostavko, da bo veljal proporcionalni sistem (tako so bili določeni način oblikovanja vlade, konstruktivna nezaupnica itd.).

raščajoča identifikacija volivcev s parlamentarnimi strankami, njihovimi programi in kandidati se kaže tudi v povečanju števila neposrednih mandatov. Na volitvah v državni zbor leta 1996 je dobilo direktni mandat kar 52 poslancev (od 88) in je bilo le 36 mandatov razdeljenih na drugi ravni (6 poslancev je bilo izbranih s strankarskih list), medtem ko je leta 1992 neposredni mandat dobilo le 38 poslancev, kar 50 mandatov pa je bilo razdeljenih na drugi ravni (19 poslancev je bilo izbranih s strankarskih list).<sup>25</sup> Poleg tega so se skoraj v vseh državah povečale razlike med deležem glasov med stranko, ki je dobila največ, a še vedno premalo glasov za vstop v parlament in deležem glasov za stranko, ki je med vsemi parlamentarnimi strankami dobila najmanj glasov.

**Tabela 1:** Stopnja proporcionalnosti v parlamentih (spodnjih domih) držav v prehodu Srednje Evrope

|                           | Leto volitev |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---------------------------|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                           | 1990         | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Poljski Sejm              |              | 87,0 |      | 62,5 |      |      |      | 93,6 |      |
| Češka Poslanecka snemovna | 81,1         |      | 80,9 |      |      |      | 94,4 |      | 95,2 |
| Madžarski Országgyűlés    | 78,0         |      |      |      | 78,9 |      |      |      |      |
| Slovaška Narodna rada     | 92,3         |      | 76,2 |      | 87,0 |      |      |      |      |
| Slovenska Skupščina       | 99,0         |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Državni zbor              |              |      | 95,4 |      |      |      | 94,3 |      |      |
| Hrvaški Zastupnički dom   | 76,0         |      |      |      | 87,1 |      |      |      |      |

\* Stopnja proporcionalnosti je izračunana tako, da se vsota razlik med deležem glasov za posamezne stranke in deležem sedežev v parlamentu deli z 2 in odšteje od 100 (Vir: David M. Olson, *Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe*, v: R. Hoffbert (ur.), *Parties and Democracy: Party Structure and Party Performance in Old and New Democracies*, Oxford, Blackwell, 1998, str. 36).

<sup>24</sup> Na volitvah leta 1996 nobena od ostalih strank, ki so kandidirale, ni dobila pomembnejšega deleža glasov, z izjemo Demokratov, ki so dobili 2,68% glasov. Zeleni, stranka, ki je leta 1994 izgubila vse poslance (ti so se združili v novo Liberalno demokracijo Slovenije) in je predložila novo listo kandidatov, so dobili le 1,76% glasov (njihov tekmelec Zelena alternativa je dobila le 0,52% glasov). Slovenska obrtno podjetniška stranka je dobila 1,15% glasov, Liberalna stranka, ki je bila zastopana v Skupščini RS v obdobju 1990–1992, pa je dobila le 0,75% glasov. Nova Komunistična stranka Slovenije je dobila le 0,47% glasov, Slovenska nacionalna stranka, ki se je oblikovala iz poslancev, ki so izstopili iz SNS v obdobju prvega mandata DZ, pa je dobila le 0,31% glasov.

<sup>25</sup> Način delitve mandatov favorizira manjše stranke na račun velikih in povzroča precejšnje razlike med strankami glede na delež glasov, ki je potreben za pridobi-

Zastopanost strank v nacionalnih parlamentih je mogoče meriti s posebnim indeksom proporcionalnosti, ki odkriva večja ali manjša odstopanja od absolutne zastopanosti. Tabela 1, ki prikazuje indeks proporcionalnosti v parlamentih oz. spodnjih domovih parlamentov postsocialističnih držav Srednje Evrope, kaže, da se je proporcionalnost skoraj vseh parlamentov na drugih ali tretjih volitvah precej povečala in postala primerljiva s povprečjem proporcionalnosti parlamentov v Zahodni Evropi. Manjšo stopnjo reprezentativnosti imata samo madžarski Országgyűlés in hrvaški Zastupnički dom, ki sta bila voljena na podlagi mešanega oz. večinskega sistema. Slovenski državni zbor, voljen na volitvah l. 1992 in 1996, kaže zaradi precej nižjega volilnega praga v primerjavi z drugimi državami izredno visoko stopnjo reprezentativnosti.

Interesne strukture se v novih demokratičnih državah še niso dokončno ustalile. To dokazuje tudi ponekod precej spreminjajoča se volilna podpora posameznim strankam. Značilen primer so volitve v državni zbor v Sloveniji novembra 1996, ko so volivci dali nekaterim strankam precej večjo podporo v primerjavi z volitvami leta 1992. Na teh volitvah je SDS prišla od 3,3 % glasov leta 1992 na 16,1 %, SLS pa z 8,6 % na 19,3 %. Precej podpore sta izgubili ZLSD in SKD. Dokaj verjetno je prišlo do prehajanja glasov od posameznih strank k drugim (od SKD k SLS ali od SNS k SDS). Od vseh strank se najbolj razlikuje nova Demokratična stranka upokojencev, ki dejansko predstavlja posebno interesno skupino starejših generacij, ki je prvič kandidirala in tudi uspela na volitvah. Tudi te spremembe so pomembno vplivale na sestavo državnega zbora, saj so nekatere stranke dajale izrazito prednost med kandidati predstavnikom določenih poklicev, področij dejavnosti ali posebne generacije prebivalstva.

Volilni sistemi kot institucionalni okviri za izražanje različnih interesov in kot načini pretvorbe volilnih glasov v poslanske sedeže so sami pogosto predmet kontroverznih razprav in nesoglasij. Do predlogov za spremembo volilnega sistema je prišlo v zadnjem času na Češkem<sup>26</sup> in na Hrvaškem<sup>27</sup> Volilni sistem ne vpliva samo enostransko na strankarski si-

tev enega mandata. LDS je npr. leta 1996 potrebovala za pridobitev enega mandata 11.551 glasov, medtem ko je SNS potrebovala le 8.605 glasov.

<sup>26</sup> Na Češkem, kjer od prvih demokratičnih volitev velja proporcionalni sistem, so se začele pojavljati zamisli o večinskem sistemu po zadnjih volitvah, na katerih je največ glasov dobila socialdemokratska stranka, ki ni mogla oblikovati koalicije in je oblikovala manjšinsko vlado.

<sup>27</sup> Na Hrvaškem, kjer je bil l. 1990 uveden večinski volilni sistem, ki je vodilni HDZ dajal nadpovprečno število sedežev v poslanskem domu, je HDZ v septembru 1999 v poslala v zakonodajni postopek predlog zakona za uvedbo proporcionalnega sistema. Novi zakon, po katerem so bile izvedene volitve v začetku januarja 2000, določa volitve v poslanski dom. Voli se v desetih volilnih enotah, oblikovana pa je tudi posebna enajsta enota, v kateri volijo Hrvati, ki ne živijo na Hrvaš-

**Tabela 2:** Spreminjanje volilne podpore strankam na volitvah v Sloveniji – deleži glasov na volitvah 1990, 1992 in 1996

|                                                                      | 1990<br>% | 1992<br>% | 1996<br>% |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Liberalno demokratska stranka –<br>Liberalna demokracija Slovenije   | 14,5      | 23,4      | 27,0      |
| Slovenska kmečka zveza –<br>Slovenska ljudska stranka                | 12,5      | 8,6       | 19,3      |
| Socialnodemokratska stranka                                          | 7,4       | 3,3       | 16,1      |
| Slovenski krščanski demokrati                                        | 13,0      | 14,5      | 9,6       |
| Stranka demokratične prenove-<br>Združena lista socialnih demokratov | 17,3      | 13,5      | 9,0       |
| Demokratska stranka upokojencev                                      | –         | –         | 4,3       |
| Slovenska nacionalna stranka                                         | –         | 10,0      | 3,2       |
| Slovenska demokratična zveza –<br>Narodni demokrati                  | 9,5       | 2,1       | –         |
| Demokrati – Demokratska stranka                                      |           | 5,0       | 2,6       |
| Slovenska obrtniška stranka –<br>Liberalna stranka                   | 3,5       | 1,2       | 0,7       |
| Zeleni Slovenije                                                     | 8,8       | 3,7       | 1,7       |
| Soc. zveza delovnega ljudstva –<br>Socialistična stranka Slovenije   | 5,3       | 2,7       | –         |

Vir: Volilna komisija RS

stem in na razmerja politične moči, ampak tudi politični dejavniki odločilno vplivajo na izbiro ali kasnejše spremembe volilnega sistema (Zajc, 1996: 26). Medtem ko manjše, parlamentarne in neparlamentarne stranke zagovarjajo proporcionalni sistem, se močnejše stranke skoraj praviloma bolj zavzemajo za večinski sistem relativne večine. Do korenitih sprememb volilnega sistema prihaja običajno v posebno prelomnih obdobjih, ko se prenavlja stara ali vzpostavlja nova strankarska struktura. V obdobjih prehoda in politične nestabilnosti države običajno uvajajo proporcionalne politične sisteme. Tako sta npr. Nemčija in Italija po drugi svetovni vojni ob sprejetju novih demokratičnih ustav, uvedli proporcionalni sistem. Podobno je storila tudi Francija, ki je sicer leta 1958 zaradi splošne politične nestabilnosti, h kateri je prispeval težaven proces dekolonizacije, ponovno uvedla večinski sistem. Z izjemo Italije, ki je po drugi svetovni vojni uvedla proporcionalni sistem, leta 1993 pa je po referendumu

kem (pretežno Hrvati v BiH). Svoje predstavnike ima tudi 5 manjšin. Na volitvah je koalicija SDP-HSLS od 151 mandatov dobila 71, HDZ 40, štiri stranke HSS-HNS-LS-IDS 24 in koalicija HSP-HKDU 5. V novem poslanskem domu bi skupni poslanski klub šesterice strank imel 95 poslancev. Če bi na volitvah v začetku januarja 2000 veljal večinski sistem, bi dve stranki zmagovite koalicije, ki ju vodita Račan in Budiša, sami oblikovali vladu, skupaj s štirimi manjšimi strankami, pa bi ta imela 2/3 večino. HDZ bi v tem primeru dobila polovico manj sedežev kot jih je.

uvedla pretežno večinski sistem za volitve v poslansko zbornico (75 % poslancev se voli po večinskem in 25 % po proporcionalnem sistemu), v državah na evropskem kontinentu ni bilo pomembnejših sprememb volilnih sistemov. V Veliki Britaniji pa že dalj časa obstoja močno gibanje za spremembo sedanjega večinskega sistema za volitve v spodnji dom in uvedbo novega, ki bi zagotovil bolj sorazmerno predstavništvo.

Slovenski volilni sistem, uveljavljen l. 1992 za volitve v enodomni državni zbor, je ob drugih pomembnih konfliktih v slovenskem političnem prostoru kmalu postal tudi sam predmet nasprotij, saj so nekatere stranke in celo institucije predlagale njegovo zamenjavo. Novo večinsko formulo je z namenom, da bi druge stranke desnega političnega spektra prisilila v koalicijo, predlagala Socialdemokratska stranka. SDS, ki se je hkrati zavzemala za povečanje odgovornosti poslancev njihovim volivcem. Svojo zahtevo po razpisu referendumu za odločanje o spremembi volilnega sistema je podprla s podpisi več kot 43.000 volivcev. (Po tem predlogu bi bil v vsakem od 88 volilnih okrajev izvoljen samo en kandidat, vendar bi bili v prvem krogu izvoljeni samo tisti, ki bi dobil več kot polovico glasov. Če noben kandidat ne bi dobil polovice glasov, bi se v drugi krog volitev uvrstila kandidata, ki bi prejela največja deleža glasov. Zmagal bi tisti z največjo podporo). Na drugi strani je državni svet, nezadovoljen s svojim vplivom na odločanje, predlagal mešani volilni sistem (podoben nemškemu), po katerem bi se polovica poslancev volila po proporcionalnem, polovica pa po večinskem sistemu. Dodatno k temu predlogoma je LDS predlagala spremembo volilnega sistema v tem smislu, da bi celotna Slovenija postala ena volilna enota (po zgledu Izraela). Izidi referendumu leta 1996 so pokazali, da so Slovenci zelo previdni pri poseganju v volilni sistem, sicer pa so odprli široko razpravo o obveznosti spoštovanja odločb ustavnega sodišča.<sup>28</sup>

Medtem ko volilni sistemi, zlasti proporcionalni, omogočajo, da se v parlamentih vsaj relativno ustrezno odraža interesna struktura volivcev, lahko ugotavljamo v vseh parlamentih precejšnja odstopanja od poklicne strukture volivcev, saj so nekateri poklici nesorazmerno zastopani (zlasti v parlamentih držav z daljšo parlamentarno tradicijo je veliko poslancev, ki obvladajo različno pravno, upravljalno in menedžersko znanje, s ka-

<sup>28</sup> Referendumu, ki je potekal 10. decembra 1996, se je udeležilo le 37,94 % volivcev. Večinski sistem je podprlo 44,4 % volivcev, »čisti« proporcionalni sistem 26,2 % volivcev, medtem ko je mešani sistem dobil 14,4 % glasov. Čeprav po splošni razlagi noben predlog ni dobil večine, je Ustavno sodišče RS oktobra 1998 odločilo, da je treba izid referendumu ugotavljati ločeno za vsako vprašanje posebej in da je bil sprejet predlog za večinski sistem. O spremembah in dopolnitvah zakona o volitvah v državni zbor, s katerimi bi uzakonili večinski sistem, so poslanci glasovali 18. 6. 1999, vendar predlog ni dobil zadostne dvotretjinske podpore. Zato so poslanci SDS vložili nov predlog zakona o volitvah, vendar tudi ta na izredni seji dne 6. 7. 1999 ni dobil dovolj glasov.

terim odstopajo od povprečne izobrazbene in poklicne strukture). Do določenih odstopanj prihaja tudi pri zastopanosti posameznih geografskih območij, saj se tudi v parlamentih držav, kjer se volijo poslanci znotraj volilnih enot, pojavlja več poslancev, ki delajo ali prebivajo v razvitejših regijah in v večjih ali pomembnejših središčih kot pa v manjših. V strukturi poslancev državnega zbora zaenkrat ugotavljamo dokaj široko zastopanost različnih poklicev.<sup>29</sup>

Največje razlike med strukturo volivcev in sestavo parlamentov skoraj v vseh državah ugotavljajo pri spolni sestavi parlamentov, saj v vseh parlamentih prevladujejo moški poslanci. V številnih evropskih državah je v parlamentih in tudi v vladah žensk le za vzorec, ker le redkim uspe premagati oklep tradicije, ki določa, da se ženske politično ne izpostavljajo. Celo v Franciji, ki je prva razglasila človekove pravice in svoboščine, ženske nimajo enakih možnosti razvoja in družbenega uveljavljanja, nekatere mesta pa so jim zaradi »steklenega stropa« skorajda nedostopna. Delež žensk v francoski Assemblée Nationale znaša komaj 10 % in je pod evropskim poprečjem, medtem ko jih je v senatu še manj (vendar je njihov delež v vladi večji).<sup>30</sup>

Vendar se deleži poslank v nekaterih parlamentih Zahodne in Severne Evrope v devetdesetih letih postopno povečujejo. V Nemčiji, kjer potekajo volitve v Bundestag po mešanem volilnem sistemu (polovico oz. 328 sedežev zapolnijo tako, da volivci in volivke oddajo svoj glas za posamične kandidate v volilnih enotah, kjer je izvoljen samo en kandidat, drugo polovico pa izvolijo z deželnih list, medtem ko se mandati delijo po načelu sorazmerne delitve), se je delež žensk po volitvah leta 1994 dvignil od 20,5 % na 26,3 %. Po volitvah leta 1998, na katerih je največ glasov dobila Socialnodemokratska stranka (SDP), pa se je povečal na 30,9 %, s čimer se je Bundestag uvrstil na šesto mesto med vsemi parlamenti glede na delež poslank. Pri tem ugotavljajo, da je bil delež žensk, izvolje-

<sup>29</sup> V državnem zboru ugotavljamo po volitvah leta 1996 specifično poklicno strukturo poslancev. Od 90 poslancev jih 18 prihaja iz družbenih znanosti (10 pravnikov, 8 politologov, obramboslovcev in sociologov, en zgodovinar), 19 je pripadnikov različnih tehničnih poklicev, 13 poslancev je poklicno povezanih s kmetijstvom, gozdarstvom ali živinorejo, 13 je ekonomistov, 10 jih poklicno dela v šolstvu, 7 je zdravnikov, 2 sta novinarja, 8 pa je pripadnikov drugih poklicev (Glej: Državni zbor RS v drugem mandatnem obdobju, posebna izdaja, Oddelek DZ RS za informiranje).

<sup>30</sup> Na delež žensk precej vpliva volilni sistem – raziskave kažejo, da so deleži žensk v parlamentih držav s plurinominalnimi volilnimi enotami bistveno večji kot v državah z unonominalnimi enotami. Tako npr. v državah, kjer imajo volilne enote z enim sedežem, kot npr. na Hrvaškem, v Franciji, Avstriji in Veliki Britaniji, deleži žensk ne presegajo 9,2 %, medtem ko deleži žensk v državah z več sedeži oz. strankarskimi listami v eni enoti, kor so Švica, Nizozemska, Danska, Finska, Norveška in Švedska, presegajo 18 % (Antić, 1998: 72).

nih preko deželnih list, nekajkrat večji kot pa delež žensk, izvoljenih v volilnih enotah z enim sedežem.

Na Švedskem, kjer se v volilnih enotah voli več kandidatov, so ženske na volitvah v 349-članski Riksdag v septembru 1998 (na njih so Socialni demokrati z 36,4 % glasov dobili najmanjšo volilno podporo po letu 1921) v primerjavi z volitvami leta 1994 pridobile še več sedežev, tako da znaša delež žensk skoraj 43%. Volivci so imeli na teh volitvah prvič priložnost, da dajo preferenčni glas enemu izmed kandidatov na strankarski listi. Personalizirano glasovanje sicer ni bilo posebno pomembno za razmerje med spoloma, vendar pa je vplivalo, da je bilo prednostno izvoljenih pet žensk.

Obratno pa se je delež žensk v parlamentih držav Srednje in Vzhodne Evrope, kjer je prišlo do zamenjave političnega in gospodarskega sistema, močno zmanjšal. Na Poljskem se je znižal z 20,2 % na 13,5 %, na Češkem pa z 29,5 % na 10 %. V Sloveniji je znašal delež žensk v DPZ po prvih demokratičnih volitvah leta 1990 kljub relativno veliki zaposlenosti in dobri izobrazbeni strukturi le 14,4 %. Delež žensk v državnem zboru je bil po prvih volitvah v državni zbor leta 1992 nižji, vendar se je po drugih volitvah leta 1996 še znižal. Pri tem je treba upoštevati tudi dejstvo, da se je delež žensk med kandidati celo povečeval. Leta 1990 je bilo med 1921 kandidati za 240-člansko (trodomno) skupščino 300 ali 12,8 % žensk. Leta 1992 je bilo med 1475 kandidati za 88 mest v državnem zboru 219 ali 14,8 % žensk, medtem ko jih je bilo leta 1996 med 1311 kandidati kar 246 ali 19 % žensk.

Glede na to, da se v Sloveniji voli med kandidati oz. kandidatkami v 88 volilnih enotah le po en poslanec oz. poslanka, lahko najdemo del pojasnila za majhen delež žensk v državnem zboru v volilnem sistemu. Nedvomno pa imajo velik vpliv tudi tradicionalne predstave o vlogi žensk in dokaj razširjeno prepričanje žensk, da v politiki nimajo kaj iskati. Vendar pa je treba upoštevati tudi dejavnik tekmovalnosti – zaradi zmanjšanja števila sedežev v državnem zboru v primerjavi s prejšnjo skupščino (od 240 na 90) se je bistveno povečala tekmovalnost v borbi za mandate. Za vsak sedež v 240 članski (trodomni) skupščini se je leta 1990 potegovalo 8 kandidatov (za sedež v družbenopolitičnem zboru 10 kandidatov), medtem ko je leta 1992 za en sedež (od 88-tih) v državnem zboru tekmovalo kar 18 kandidatov in tudi leta 1996 kar 16 kandidatov.

Z vidika zastopanja interesov se v novih parlamentih pojavlja poseben problem neizkušenosti novih poslancev, ki so včasih tudi slabo povezani s svojim okoljem, določenimi družbenimi skupinami, ki naj bi jih predstavljali, in tudi s strankami. Posebno pozornost zaslužijo tudi izstopi poslancev iz poslanskih skupin oz. prestopi v druge skupine, ki lahko pomembno vplivajo na razmerja moči, zlasti v manjših parlamentih.

Proporcionalni volilni sistemi nedvomno omogočajo realnejšo in pestrejšo zastopanost družbenih interesov v predstavniških telesih kot ve-

**Tabela 3:** Število žensk med poslanci državnega zbora in na mestu generalnega sekretarja

|                         | 1992 |    | 1996 |   |
|-------------------------|------|----|------|---|
|                         | M    | Ž  | M    | Ž |
| Skupno vsi poslanci     | 77   | 13 | 83   | 7 |
| Predsedniki             | 1    | 0  | 1    | 0 |
| Podpredsedniki          | 3    | 0  | 2    | 1 |
| Generalni sekretarji    | 1    | 1  | 0    | 1 |
| Vodje poslanskih skupin | 10   | 0  | 10   | 2 |
| Predsedniki odborov     | 11   | 0  | 10   | 2 |
| Predsedniki komisij     | 9    | 5  | 9    | 4 |

činski in zagotavljajo osnovno sorazmerje med njimi. Vendar pa večja odprtost parlamentov na drugi strani pomeni določeno nevarnost prevelike strankarske fragmentarnosti, ki lahko zmanjšuje stabilnost vlad. Možnost takih posledic je običajno odvisna od splošnih gospodarskih in socialnih razmer, politične kulture in tudi določenih parlamentarnih tradicij. Ne glede na to, so proporcionalni volilni sistemi primernejši za nove demokratične družbe, v katerih se interesne strukture in stranke šele oblikujejo. Spreminjanje volilnega sistema v vsakem primeru zmanjšuje predvidljivost političnih procesov in povzroči začasno zmanjšanje stabilnosti (Taagepera in Shugart, 1989: 49). V Sloveniji uporabljeni pretežno proporcionalni sistem za volitve v najpomembnejši družbenopolitični zbor prve demokratično izvoljene skupčine in v državni zbor je prav gotovo prispeval k demokratizaciji slovenske družbe v občutljivem obdobju tranzicije in hkrati preprečeval pretirano polarizacijo političnega prostora, čeprav je s pretirano nizkim pragom dopuščal vstop tudi strankam z zelo majhnim deležem glasov in s tem omogočal določeno nepredvidljivost tudi pri oblikovanju koalicij. Zato bi med vsemi načini spreminjanja volilnega sistema, kazalo dvigniti volilni prag na raven, ki je primerljiva z drugimi razvitejšimi državami v tranziciji in tudi državami z daljšo parlamentarno tradicijo. To je hkrati eden od načinov, da bi se približali možnosti oblikovanja racionalnih desnih (desnosredinskih) in levih (levosredinskih) koalicij.

Vsaka sprememba volilnega sistema posega v razmerja politične moči in ustvarja negotovost. Sprememba slovenskega volilnega sistema v občutljivem obdobju konsolidacije demokracije bi gotovo spremenila strukturo poslancev in precej zmanjšala možnost ponovne izvolitve prejšnjih poslancev, med katerimi je tudi nekaj strankarskih voditeljev. Možnosti za izvolitev pa se manjšajo tudi potencialnim kandidatom na volitvah, ki jim doslej še ni uspelo priti v državni zbor. Na drugi strani pa bi odločitev za večinski sistem lahko povzročila izpad sredinskih strank, ki so se oblikovale v začetnem obdobju novega strankarstva na Slovenskem, dejansko pa imajo starejšo tradicijo.

### 3. Racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov

Nasprotja in konflikti so osnovna značilnost modernih družb, ki temeljijo na spoštovanju pravic in svoboščin posameznika, oz. političnem in gospodarskem tekmovanju. Interesni konflikti so odraz družbene dinamike, pospešujejo razvoj in omogočajo hitro prilagajanje na spremenjene razmere v okolju. Različna idejna gibanja, ki so se pojavljala v zgodovini in izhajala iz predpostavke o nekonfliktnosti, protislovja in konflikte pa izenačevala z nasiljem ali destrukcijo, so hitro naletela na nepremagljive težave. Izrivanje realnih konfliktov med interesi terjalo določeno ceno – sistemi, ki so preganjali vsako nasprotno mnenje in kritiko, so prišli v nasprotje z demokratičnimi načeli in postali neučinkoviti. Vendar pa lahko pretirano zaupanje v samoumevnost konfliktov brez osnovnega soglasja o načinih in sredstvih za njihovo razreševanje ustvarja nove težave. Odločitve se le težko sprejemajo, politično življenje pa lahko degenerira v hobbesiansko vojno vseh proti vsem (Bibič, 1997: 7). V sodobnih demokracijah mora biti prisotno tudi prepričanje v smiselnost iskanja soglasja o najpomembnejših zadevah in temeljno zaupanje v institucije političnega sistema, še posebej v parlament kot ključno sredstvo razreševanja konfliktov (Judge, 1994: 22).

Raziskovalci ugotavljajo, da se konflikti v sodobnih dinamičnih družbah pojavljajo na specifičnih linijah družbenih nasprotij (cleavages), to je med ključnimi vrednostnimi opredelitvami, kot so npr. modernost oz. libertarnost in tradicionalnost oz. avtoritarnost na eni strani in prostim trgom ter večjo vlogo države pri razdeljevanju proračunskih sredstev na drugi strani (Kitschelt, 1992: 19). S tem je povezano tudi tradicionalno nasprotje med delom in kapitalom. Pomembna nasprotja se kažejo v razvitih državah tudi med potrebo po ohranjanju zdravega življenjskega okolja in brezskrbnostjo uničevanja naravnih virov. V nekaterih državah naraščajo nasprotja med nacionalnimi skupinami, v najnovejšem času pa se ponekod izražajo nasprotja med državo oz. njenimi sistemi socialne varnosti in posameznimi skupinami, ki se povezujejo v strahu pred zmanjšanjem določenih pravic, ki so bile vzpostavljene v obdobju gospodarskega vzpona države.

V državah v tranziciji so bila od vsega začetka poudarjena zlasti socialno-ekonomska nasprotja, ki so povezana s spremembo prejšnje državne oz. družbene lastnine v zasebno in se kažejo predvsem kot nasprotje med državno zaščito in uveljavljanjem tržnih zakonitosti. Prav tako so se pokazala nasprotja med avtoritarnostjo in libertarnostjo oz. med ksenofobijo in »vesternizacijo«. Pojavlja pa se tudi nemalo problemov, ki so jih prejšnji avtoritarni sistemi zaradi ideološkega pristopa enostavno spregledovali ali jih niso mogli razrešiti. Med temi so tudi nasprotja med sekularno državo in Cerkvijo, ki se ponekod kažejo tudi kot verski fundamentalizem in radikalni antiklerikalizem. Podobna so nas-

protja glede zgodovinske odgovornosti za delovanje povojnega opresivnega komunističnega sistema (Jasiewicz, 1993: 391, Wiatr, 1999: 2). Pravna država mora popraviti krivice, ki so bile storjene nekaterim skupinam na način, ki ne bi povzročili novih krivic in vendar tako, da bi prizadeti dobili povračilo in zadoščenje. Za prehodno obdobje je značilen pojav številnih skupin, ki ne morejo »konvertirati« svojih sposobnosti in znanj v nove tržne razmere ali pa se enostavno ne znajo prilagoditi novi tekmovalnosti in se počutijo ogrožene; novi politični in gospodarski sistemi tudi ne potrebujejo ogromnega državnega ali samoupravnega aparata (Kitschelt, 1992: 21). Ekonomska transformacija postopoma ustvarja pomembne razlike med družbenimi sloji in skupinami in jih deli na »uspešne« (winners) in »neuspešne« (losers). V postsocialističnih državah so takšna nasprotja bolj vplivala na politična stališča kot pa pripadnost posameznemu sloju. Zaradi številnih nasprotij, ki sprožajo izredno intenzivne konflikte, včasih primanjkuje osnovne politične preglednosti (Zajc, 1998: 93).

Parlamenti so v sodobnih demokracijah prevzeli ključno funkcijo mirnega urejanja in razreševanja konfliktov, ki je predpogoj smotrnega zakonodajnega odločanja in upravljanja ter ključnega pomena za obstoj oz. konsolidacijo demokracije (Liebert, 1990: 117). Učinkovitost parlamentov pri razreševanju konfliktov je odvisna od vrste dejavnikov. Povezana je z demokratičnimi predpostavkami, načini in postopki, ki omogočajo, da se vsi različni in zlasti nasprotujoči si interesi objektivizirajo in racionalizirajo. Prvi pogoj je nedvomno »parlamentarizacija« interesov, ki pomeni, da se vsi pomembnejši interesi na demokratičen in predvidljiv način pojavijo v parlamentarni areni, kjer se nasprotja med interesi ugotavljajo in obravnavajo znotraj stalnega števila izvoljenih predstavnikov. Drugi pomemben pogoj racionalnega obravnavanja konfliktov v sodobnih parlamentih pa je povezan s sposobnostjo sodelovanja strank, ki v medsebojnem tekmovanju za doseg svojih ciljev usklajujejo stališča glede perečih vprašanj, sklepajo pragmatična zavezništva in ob volitvah oblikujejo bolj ali manj stabilne koalicije (Stromm in Müller, 1999: 174). Oblikovanje koalicij v državah s parlamentarno ureditvijo na evropskem kontinentu poteka običajno na osnovi ustaljenih in preizkušenih modelov.<sup>31</sup> Povezu-

<sup>31</sup> V državah z daljšo in nepretrgano parlamentarno tradicijo so se izoblikovali značilni modeli oblikovanja koalicij. Med njimi je znana »koalicija najmanjših razlik« (»minimal range coalition«), ki jo sestavljajo stranke, ki so si najbližje na lestvici od politične leve do desnice in zagotavljajo možnost dobrega sodelovanja. Glede na to, da stranke, ki sestavljajo koalicije stremijo, da vključijo kar najmanjše število članov, se pogosto pojavljajo »minimalne večinske koalicije« (»minimal winning coalitions«), ki ne vključujejo nobene stranke, ki ni nujno potrebna za doseg večine. Tem so podobne »minimalne povezane večinske koalicije« (»minimal connected winning coalitions«), ki vključujejo tudi stranke z drugačnimi političnimi cilji, če je to potrebno za doseg minimalne večine. V primerih večjih notranjih

jejo se programsko sorodne ali tudi raznorodne stranke, ne glede na to ali pripadajo tradicionalnim strankarskih družinam oz. blokom. Tako je npr. vladala v Avstriji zadnjih trinajst let koalicija med socialdemokrati in ljudsko stranko, ki imata precej različne programske cilje.<sup>32</sup> V nekaterih državah se brez posebnih težav oblikujejo manjšinske koalicije, ki postavljajo podporo posameznih strank ali poslancev opozicije. Manjšinske vlade, okrepljene z neodvisnimi ministri, so začasna rešitev, kadar se stranke, ki pretendirajo na vstop v koalicijo, ne morejo sporazumeti glede delitve moči oz. nadzorovanja ključnih vladnih resorjev.

Podobno sodelujejo tudi stranke, ki jim ne uspe priti v koalicijo ali pa se zavestno odločijo, da ne bodo vstopile v vlado (v primeru, da na volitvah ne dosežejo pričakovanega deleža glasov) in sestavljajo vsakokratno opozicijo. V tej zvezi je v parlamentih z daljšo tradicijo aktualno ločevanje opozicije na konstruktivni in destruktivni tip opozicije.

Konflikti med množico različnih interesov se tako racionalizirajo in razrešujejo predvsem med strankami večine, združene v vladni koaliciji in manjšino, ki predstavlja vsakokratno opozicijo (Beyme, 1973: 157). Koalicija in opozicija običajno razrešujeta pomembnejše konflikte, ki so povezani s temeljnimi družbenimi nasprotji, na osnovi kooperativnega razmerja, z medsebojnim usklajevanjem, zmanjševanjem zahtev, popuščanjem ali celo z začasnim odlaganjem reševanja, odvisno od njunih dolgoročnih ciljev in političnih strategij, pri tem pa iščeta čim širše možno soglasje. Pomemben del konfliktov pa pogosto razrešita tudi na različne neformalne načine.

Politične stranke v novih demokratičnih državah so se težko navadile na politično tekmovalnost, ki ne zahteva le jasno oblikovanje stališč, ampak tudi pragmatično dogovarjanje in usklajevanje. Do posameznih perečih vprašanj, ki se pojavljajo v prehodnem obdobju, imajo precej različne poglede in ne kažejo posebne pripravljenosti na popuščanje. Premajhna je tudi njihova pripravljenost na medsebojno povezovanje, zlasti preko idejnih mej, ki so v preteklosti razmejevale posamezne strankarske bloke, v sodobnih parlamentarnih demokracijah pa so močno zabrisane. Povezovanje z drugimi strankami in vstopanje v koalicije jim pogosto služi bolj kot način pridobivanja moči. Koalijske vlade zato niso dovolj usklajene, raznolike stranke težko najdejo soglasje in so počasne pri odločanju. V odnosu koalicije do opozicije pa se pogosto kaže nestrpnost in zavračanje. Na drugi strani pa raziskovalci ugotavljajo, da se opozicije v

napetosti ali zunanje nevarnosti se v številnih državah pojavljajo »široke« (»oversized«) ali »velike« koalicije (»grand coalitions«), ki vključujejo večino ali vse stranke (Riker, 1962: 37).

<sup>32</sup> Šele po volitvah oktobra 1999 se je po štirih mesecih pogajanj v februarju 2000 izoblikovala desno-desna koalicija med avstrijsko ljudsko stranko in Heiderjevimi »svobodnjaki«.

postsocialističnih sistemih težko uveljavljajo. V novih demokratičnih državah naj bi bile bolj razdeljene in nestabilne, kot pa osredotočene in močne. V nekaterih tranzicijskih državah opozicija tudi nima dovolj intelektualnega kapitala, da bi prispevala k urejanju konfliktov na ustvarjalen način. V primeru, če bi opozicija zmagala na naslednjih volitvah, ni zadostnega jamstva, da bi se konflikti smotrneje urejali in učinkoviteje razreševali.

V tranzicijskih državah Srednje Evrope je oblikovanje koalicij zelo zapleteno in naporno, k temu pa sta prispevala nestabilen in na začetku zelo fragmentiran strankarski sistem ter neizkušenost z oblikovanjem koalicij. Prve koalicije so bile praviloma sestavljene iz novih strank, ki so nastale iz različnih skupin in gibanj, ki so nasprotovale prejšnjemu komunističnemu sistemu. Te koalicije so bile izredno uspešne na začetku prehoda v demokracijo, vendar so kmalu razpadle, iz njih pa je nastala množica novih strank. Najznačilnejši primer je Poljska, kjer je imelo opozicijsko gibanje Solidarnost daljšo tradicijo. Po prvih v celoti demokratičnih volitvah v Sejm oktobra 1991 je nastala (v decembru) najprej manjšinska desničarska koalicija (razpolagala je s samo 205 sedeži od 460), ki jo je sestavil Jan Olszewski izmed nekaterih strank, naslednic Solidarnosti. Naslednjo koalicijo z zelo majhno večino – prav tako iz strank, ki so nastale iz Solidarnosti – je julija 1992 sestavila Hanna Suchocka (koalicijska vlada je imela 233 sedežev). Koalicija je trajala do maja 1993, ko je vlada padla (z enim glasom večine) pri glasovanju o konstruktivni nezaupnici.

Na drugih demokratičnih volitvah v septembru 1993 je zmagala združena Demokratična levica, ki se je pred tem povezala s socialdemokratsko stranko kot naslednico razpuščene poljske združene delavske stranke (osvojila je več kot 20 % glasov in 37 % mest v Sejmu). Sledila ji je Poljska kmečka stranka (s 15 % glasov in 28 % mest v Sejmu). Takšno nesorazmerje med deležem glasov in številom sedežev v Sejmu je nastalo zaradi prvič uvedenega volilnega praga in izjemno velikega deleža »izgubljenih« glasov, oddanih predvsem za manjše desne stranke, ki niso dosegle praga 5 % glasov (Jackiewicz, 1996: 376). Nastanek nove »leve« koalicije, ki sta jo sestavljali obe največji stranki in je imela skoraj dvotretjinsko večino mest (303) v Sejmu, ni pomenil »vrnitve komunistov«, saj je vlada nadaljevala z lastninjenjem in uvajanjem tržnih zakonitosti. Koalicijska vlada je vzdržala celotno štiriletno obdobje, do leta 1997, ko sta po oktobrskih volitvah sestavili koalicijo dve desnosredinski stranki – Akcija Solidarnosti (AWS), ki je s 33,8 % glasov dobila 201 sedež v Sejmu in Unija svobode (UW), ki je s 13,8 % glasov dobila 60 sedežev. Obe stranki sta izšli iz protikomunistične opozicije, a sta se po l. 1989 razšli. Program koalicije, ki je oblikovala novo vlado pod vodstvom Jerzyja Buzka, je temeljil na neusmiljeni kritiki politike predhodne koalicije, prepočasnega izvajanja družbenih in gospodarskih reform, zlasti privatizacije

in demokratizacije upravljanja itd., med cilji pa sta bila tudi onemogočanje postkomunistične nomenklature in obračun z »zločinsko komunistično preteklostjo«. To je povzročilo precejšnja nasprotovanja med koalicijo in predsednikom države Kwasniewskim, nekdanjim voditeljem Demokratske levice. Koalicija, ki ima večino, vendarle nima absolutne oblasti, saj Sejm nekajkrat ni mogel preglasovati predsednikovega veta na nekatere sprejete ukrepe (za preglasovanje je potrebna dvotretjinska večina). Podpora koaličijski vladi je po neuspehi izvedbi velikih družbenih reform in prestrukturiranja gospodarstva začela naglo usihati. Poglobljanje nezaupanja povečuje verjetnost, da bi se na prihodnjih volitvah vrnila na oblast koalicija Zveze demokratske levice (v katero se je vključila Socialdemokratska stranka) in Poljske ljudske (kmečke) stranke, ki bi imela v Sejmu absolutno večino.

Podoben primer je tudi Češka, kjer se je po »žametni revoluciji« in mirni razdružitvi prejšnje federacije oz. oblikovanju samostojne češke države leta 1992 oblikovala prva zmerno desničarska koalicija iz Demokratske državljanske stranke (ODS), ki je na volitvah dobila 29,7 % glasov in 76 (38 %) sedežev v 200 članski poslanski zbornici, in dveh zaveznic – Državlanske demokratske zveze (ODA) in Stranke krščanskih demokratov (KDU). Koaličijska vlada, ki jo je sestavil voditelj ODS Vaclav Klaus in je imela skupaj 105 sedežev, je zagotavljala politično in gospodarsko trdnost in vladala brez večjih težav do naslednjih volitev v maju in juniju 1996. Na drugih volitvah je ODS dobila 29,6 % glasov in 68 (34 %) sedežev, medtem ko so socialni demokrati pod vodstvom Miloša Zemana dobili 26,4 % glasov in 61 (30,5 %) sedežev, kar je pomemben napredek v primerjavi s predhodnimi volitvami, ko so dobili le 6,5 % glasov. Glede na to, da sta strankam desne sredine manjkala 2 sedeža do večine, se je moral Klaus, ki je ponovno sestavil vlado, pogoditi z Zemanom. Vendar je bila nova koalicija videti stabilna, kljub temu da so imele nekatere skrajne stranke precejšnjo moč – češki komunisti, ki se niso prenovili, so imeli 22 (10,3 %) sedežev, nacionalistična Republikanska stranka pa 18 (9 %) sedežev. Nova koaličijska vlada pa ni bila sposobna obvladati velikih gospodarskih težav in je nasledila lastnim geslom o uspešni češki gospodarski tranziciji. Gospodarska kriza se je nadaljevala s socialno in politično. V maju 1997 so nekatere koaličijske stranke zahtevale odstop predsednika vlade. Na glasovanju 10. junija o konstruktivni nezaupnici se je Klaus obdržal s samo enim glasom večine. Odnosi znotraj koalicije so se zaradi slabih gospodarskih rezultatov krhali, vedno večje so bile tudi napetosti znotraj ODS. Po odkritju podkupovalne afele konec novembra 1997, pa je moral Klaus odstopiti. Teden dni po odstopu vlade je dobil Josef Lux, vodja stranke krščanskih demokratov, ki je imela v poslanski zbornici samo 18 poslancev, nalogo, da ugotovi, ali bi bilo mogoče sestaviti vlado, ne da bi razpisali predčasne volitve. Vendar je predsednik Havel v decembru 1997 poveril mandat za sestavo vlade predsedniku Češke narod-

ne banke Josefu Tošovskemu kot nestranskarskemu mandatarju. Ta je v januarju 1998 sestavil vlado iz strokovnjakov in nekaterih članov prejšnje koalicije, katere glavna naloga je bila priprava novih volitev. Te so bile mogoče s sprejetjem posebnega ustavnega akta, s katerim je bil skrajšan štiriletni mandat poslanske zbornice na dve leti.

Na novih volitvah v juniju 1998 je prvič po letu 1989 zmagala stranka levice – največ glasov in sedežev so dobili socialni demokrati (32,3 % in 74 sedežev). Druga je bila Demokratična državljanska zveza (27,7 % in 63 sedežev), med ostalimi tremi strankami, ki so prišle v poslansko zbornico, pa so bili komunisti (11,0 % glasov in 24 sedežev), krščanski demokrati (9,0 % glasov in 20 sedežev) in Zveza svobode (stranka, ki je nastala po razcepu v ODS januarja 1998, je dobila 8,6 % glasov in 19 sedežev). Nastala je paradoksalna situacija, saj je mandat za sestavo nove vlade pripadel stranki z največjim številom glasov, čeprav sta dve stranki iz prejšnje koalicije (ODS in KDU) ter stranka, ki se je odcepila od ODS (US) dobile skupaj 102 sedeža v poslanski zbornici (Mansfeldova, 1999: 20). Ker pa se vodja ODS Klaus ni hotel zanašati na člane disidentske Zveze svobode, hkrati pa je zavračal vsako možnost, da bi oblikoval koalicijo s socialisti, ti pa se zaradi zgodovinskih razlogov niso bili pripravljeni povezati s komunisti, je bila na koncu v avgustu 1998 oblikovana manjšinska socialdemokratska vlada. Ta je na tajnem glasovanju dobila večino glasov (proti je glasovalo 39 poslancev krščanskih demokratov in Zveze svobode, poslanci komunistične stranke niso glasovali, čeprav so bili prisotni, poslanci opozicijske Demokratske državljanske stranke pa so v skladu z dogovorom zapustili zasedanje in s tem socialnim demokratom zagotovilo večino). Možnost oblikovanja te manjšinske vlade je bila dana s sklenitvijo nenavadnega sporazuma (v juliju 1998) med vodjema obeh največjih strank, Zemanom in Klausom, po katerem obe stranki priznavata pravico vsaki stranki, ki na volitvah dobi največ glasov, da oblikuje koalicijo, stranka, ki dobi drugi največji delež, pa gre v opozicijo. Opozicijska stranka ima pravico do predsedniških mest v obeh domovih parlamenta in do mesta predsednika delovnega telesa, ki nadzoruje obveščevalno službo. V zameno pa se opozicijska stranka obvezuje, da ne bo predlagala glasovanja o nezaupnici niti izkoriščala ustavnih možnosti, ki bi imele za posledico razpustitev poslanske zbornice. (Kritiki tega sporazuma so opozarjali, da nasprotuje duhu politične tekmovalnosti in hkrati krši pravico parlamenta, da nadzoruje vlado, in zahtevali, da se o njem izreče ustavno sodišče. To je v septembru 1998 sprejelo stališče, da sporazum ne krši ustavne določbe o politični tekmovalnosti). Druga zaporedna manjšinska vlada od l. 1996 dalje je ne le poglobila gospodarsko krizo, ampak tudi otežila in upočasnila prevzemanje evropske zakonodaje.

V primerjavi s Poljsko in Češko, je zgodnja stabilizacija strankarskega sistema skupaj z uvedbo mešanega volilnega sistema prispevala k oblikovanju trajnejših in povezanih koalicij na Madžarskem (Agh, 1998: 155).

Prvo desnosredinsko koalicijo je leta 1990 oblikoval Madžarski demokratični forum (HDF), ki je na volitvah dobil 25 % glasov in 165 sedežev, skupaj s Stranko malih posestnikov (FKGP) in Krščanskimi demokrati (KDNP). Koalicija je imela skupaj 230 (60 %) od 386 mest v enodomnem madžarskem parlamentu. Koalijska vlada je obdržala podporo večine kljub prestopom manjšega števila poslancev. (V opoziciji so bile tri stranke – socialisti, Fidesz oz. Zveza mladih demokratov in Zveza svobodnih demokratov). Trdnost vlade je bila kljub njeni ranljivosti v zadnjem letu mandata pomembna tudi za opozicijo, ki je svoje upanje na zmago stavila na prihodnje volitve. Velike gospodarske težave, s katerimi se je morala ukvarjati prva demokratična koalicija v začetni fazi prehodnega obdobja, so povzročile velik upad popularnosti desnosredinske koalicije.

Na drugih demokratičnih volitvah l. 1994 je s precejšnjo večino zmagala opozicijska Madžarska socialistična stranka – dobila je največ glasov (33 %) na strankarskih listah in osvojila večino individualnih poslanskih mandатов (149 od 176), kar ji je prineslo 209 sedežev v parlamentu. Socialisti so skupaj z Zvezo svobodnih demokratov, ki je dobila 69 sedežev, oblikovali »preširoko« (oversized) koalijsko vlado, ki je imela več kot dve tretjini (72 %) sedežev. Druga socialistično-liberalna koalijska vlada je zaradi ukrepov, s katerimi je skušala premagati gospodarsko krizo, doživela velike kritike. Uspešno vodenje gospodarske politike proti koncu mandata ji je sicer povrnilo precej javne podpore, vendar je na tretjih volitvah v maju 1998 zmagal Fidesz, ki se je preimenoval v Madžarsko državljansko stranko – dobil je 148 sedežev v parlamentu. Madžarski demokratični forum, s katerim je Fidesz hotel oblikovati koalicijo, je doživel velik poraz in ni dosegel niti 5 % glasov, vendar je osvojil 17 neposrednih mandатов. Pri iskanju dodatne stranke, ki bi vstopila v koalicijo, je imel Fidesz možnost izbire med populistično Stranko malih posestnikov, ki je dobila 48 sedežev, in Madžarsko socialistično stranko, ki je dobila 134 sedežev. Kljub temu da je med volilno kampanjo nastopal proti Stranki malih posestnikov, je Fidesz na koncu z njo vendarle sklenil koalijski sporazum. Tretja koalicija, ki se zavzema za gospodarsko stabilizacijo in za boj proti korupciji in kriminalu, razpolaga z zadostno večino 213 sedežev v parlamentu. Tako je madžarski strankarski sistem po tretjih volitvah postal dvopolen – na eni strani so največja stranka socialisti in na drugi Fidesz – medtem ko so druge stranke manj pomembne.

Podobno kot druge države Srednje Evrope je tudi Slovenija v obdobju zadnjih desetih let preizkusila različne modele koalicij. Prva je bila koalicija Demos, ki se je oblikovala pred prvimi demokratičnimi volitvami leta 1990 iz novih strank, ki so nasprotovale prejšnjemu sistemu samoupravnega socializma in je dosegla velik uspeh na prvih demokratičnih volitvah l. 1991.<sup>33</sup> Poslanci Demosa so imeli večino med vsemi 240-timi

<sup>33</sup> Demokratična opozicija Slovenije – Demos se je oblikovala 27. novembra 1989,

**Tabela 4:** Vrste koalicij v razvitejših postsocialističnih državah Srednje Evrope

| Države    | Vrsta koalicije      | Število sedežev v parlamentu | % sede-žev | Trajanje  | Tip koalicije |
|-----------|----------------------|------------------------------|------------|-----------|---------------|
| Poljska   | desna                | 205                          | 44,5 %     | 1991-1992 | manjšinski    |
|           | desna                | 233                          | 50,6 %     | 1992-1993 | večinski      |
|           | leva                 | 303                          | 65,8 %     | 1993-1997 | večinski      |
|           | desnosredinska       | 261                          | 56,7 %     | 1997-     | večinski      |
| Češka     | desnosredinska       | 105                          | 52,5 %     | 1992-1996 | večinski      |
|           | desnosredinska       | 99                           | 49,5 %     | 1996-1998 | manjšinski    |
|           | strokovna            |                              |            | 1998      | prehodni      |
|           | leva                 | 74                           | 37 %       | 1998-     | manjšinski    |
| Madžarska | desnosredinska       | 230                          | 60 %       | 1990-1994 | večinski      |
|           | socialist.-liberalna | 209                          | 72 %       | 1994-1998 | večinski      |
|           | desnosredinska       | 213                          | 55 %       | 1998-     | večinski      |

delegati v treh zborih takratne slovenske skupščine (v večini so bili v najpomembnejšem družbenopolitičnem zboru in zboru občin, medtem ko so bili v zboru združenega dela v manjšini). Demos je uresničil vse bistvene točke iz svojega programa in popeljal Slovenijo v neodvisnost in samostojnost ter pri tem znal pritegniti tudi ostale stranke. Vendar so se znotraj njega začela kazati velika nasprotja v ocenah nadaljnjega razvoja, razpad SDZ pa je pomenil začetek konca koalicije.<sup>34</sup> Demosovi »načelni koaliciji« je sledila »mala koalicija«, ki je nastala po razpustu Demosa in je pripravila nove volitve. Po prvih volitvah v državni zbor l. 1992 se je oblikovala nenavadna »velika koalicija«, ki je združevala večje stranke, predstavnice vseh treh velikih strankarskih družin – Liberalno-demokratsko stranko (LDS), Združeno listo socialnih demokratov (ZLSD) in Slovenske krščanske demokrate (SKD) ter manjšo Socialnodemokratsko stranko Slovenije (SDSS). Po koncu »velike koalicije« (dejansko z izstopom ZLSD iz koalicije konec januarja 1996) in po novih volitvah v državni zbor v novembru 1996 pride do povezave treh »pomladnih« strank (SLS, SDS in SKD), ki skušajo oblikovati vlado. Vendar je mandat za sestavo vlade dobil dr. Janez Drnovšek, predsednik LDS, ki je na volitvah dobila največ glasov.<sup>35</sup> Kljub predlogom za oblikovanje vlade narodne

ko so se predstavniki Slovenske demokratične zveze (SDZ), Socialdemokratske zveze (SDZS), Slovenskih krščanskih demokratov (SKD) in Slovenske kmečke zveze sporazumeli o skupnem programu (sporazum so podpisali 4. decembra 1989). V januarju 1990 so se kot peta stranka pridružili koaliciji še Zeleni Slovenije. Do volitev v aprilu 1990 so se vključili v Demos še Liberalna stranka, Obrtniška stranka in Sivi panterji kot predstavniki upokojencev (ti so kasneje izstopili).

<sup>34</sup> Koalicija Demos je bila formalno razpuščena 30. decembra 1991, potem ko svet Demosa ni uspel, da bi prišlo do podpisa nove koalicijske pogodbe.

<sup>35</sup> Dr. Janez Drnovšek je bil v državnem zboru zaradi razdelitve poslancev na dve

enotnosti, v kateri naj bi bile vse ali večina strank, je mandatar oblikoval predlog, po katerem bi bile v vladi štiri stranke (LDS, ZLSD, DeSUS in SNS). Predlog na tajnem glasovanju 6. februarja ni bil sprejet (rezultat glasovanja je bil ponovno 45 : 45), zato so se obnovila pogajanja med mandatarjem in »pomladnimi« strankami o sestavi koalicije. Na osnovi koalicijskega sporazuma, ki sta ga 17. februarja 1997 podpisala dr. Janez Drnovšek in predsednik SLS Marjan Podobnik, se je oblikovala pretežno sredinska vlada nove Liberalne demokracije Slovenije (LDS) in Slovenske ljudske stranke (SLS). Zadnjo koalicijo dveh večjih strank bi lahko označili kot »pragmatično koalicijo« dveh strank, ki sta najbližje politični sredini in sta se pripravljene povezati kljub delitvam glede na izvor ali za-sluge za prehod v demokracijo. Glede na to, da v tej koaliciji sodeluje tudi tretja manjša stranka – Demokratična stranka upokojencev (DeSUS) – lahko ta tip koalicijskega povezovanja označimo kot »minimalno pove-zano koalicijo« (»minimal connected winning coalition«), to je koalicijo med strankami, ki niso daleč vsaksebi na lestvici levo-desno, vendar vključujejo dodatne stranke, ki zagotavljajo najmanjšo možno, a zaneslji-vo večino (Lijphart, 1984: 49).

Značilno za slovenski način oblikovanja parlamentarnih koalicij je – vsaj za zdaj – odsotnost dvopolnega povezovanja, kakršen je po razpadu prvotnih opozicijskih gibanj (poljska Solidarnost, češki Državlanski fo-rum ali madžarski Demokratični forum) sčasoma postal značilen za raz-vitejše države v prehodu (Poljsko, Češko, Madžarsko). Po razpustitvi De-mosa kot koalicije novih demokratičnih strank, ki je imel za opozicijo prenovljene stranke (družbene organizacije) prejšnjega obdobja samou-pravnega socializma, novi slovenski način koalicijskega povezovanja združuje programsko precej različne stranke, ki pa nimajo nasproti eno-te in močne opozicije. Posamezne opozicijske stranke pri pomembnejših glasovanjih občasno podprejo vlado ali njene ministre. Na drugi strani pa tudi posamezne stranke v koaliciji glasujejo za predloge opozicije.<sup>36</sup> Na-staja vtis, da ima vladna koalicija svojo notranjo opozicijo. Programska in praktična neusklajenost koalicijskih strank se kaže kot prva in najpo-membnejša ovira racionalizaciji in razreševanju konfliktov v sodobni slo-venski družbi.

Notranja nesoglasja znotraj slovenskih koalicij so že v prejšnjem man-datu državnega zbora (1992–1996) pogosto prišla do točke, ko se je zdelo,

polovici izvoljen šele 9. januarja s 46 glasovi proti 44 (odločilni glas je prispeval poslanec SKD C. Pucko z namenom, da preseže »strankarske okope« in da Slove-nija čim preje pride do vlade).

<sup>36</sup> Tak primer je bilo npr. glasovanje poslancev SKD v državnem zboru v maju 1996 o razrešitvi ministra za zunanje zadeve Zorana Thalerja. Pri glasovanju o interpelaci-ji, ki jo je v januarju vložila opozicijska SDS, so se poslanci koalicijske SKD ko-ektivno pridružili opoziciji. Proti ministru so glasovali tudi poslanci ZLSD, ki je iz koalicije izstopila konec januarja. Zoper ministra je glasovalo 48 poslancev.

da je koalicija v razsulu, koalicijski partnerji pa so se med seboj obtoževali nelojalnosti in nespoštovanja koalicijske pogodbe ter grozili z izstopom. Nesoglasja so velika tudi v drugem mandatu, usklajevanje, zlasti med obema nosilnima strankama znotraj koalicije, pa poteka prepočasi, kar vpliva na zakonodajno delo. Koalicija je sicer dosegla soglasje o nekaterih pomembnih reformah in tudi pri sestavljanju proračunov. Vrsta zakonodajnih predlogov, ki bi že morali priti v državni zbor, pa je ostajala neusklajena in »zablokirana«. Precejšnje razlike med obema največjima koalicijskima partnericama so se pokazale tudi v odnosu do programa lastninjenja bank v državni lasti ali zakona o lastninskem preoblikovanju zavarovalnic. Koalicijske stranke gledajo zelo različno na reševanje razvojnih, gospodarskih in socialnih problemov posameznih regij (SLS je podprla referendumsko odločanje o TET 3). Koalicija se tudi ni mogla dogovoriti o kadrovskih rešitvah v nekaterih pomembnih državnih institucijah in zavodih, ki upravljajo ogromna državna sredstva (vodstvo Darsa, zavarovalnega urada, urada za nadzor prirejanja iger na srečo). Delitev področij na interesne sfere, ki jih obvladujejo koalicijske stranke, ustvarja pogosto nove zaplete, odvrča pozornost od ključnih problemov in zahteva ogromno energije, hkrati pa zmanjšuje upravljivost države kot celote. Nesporazumi med glavnima koalicijskima strankama so sredi drugega mandata državnega zbora dosegli novo kritično točko, ko je tretja članica koalicije, Demokratična stranka upokojujencev, zaradi stanja v koaliciji in še posebej zaradi zakona o pokojninskem zavarovanju, ki ga je vlada poslala v obravnavo državnemu zboru neusklajenega z njenim vodstvom, l. 1998 zamrznila koalicijsko pogodbo. Vendar sta se obe večji stranki konec l. 1998 sporazumeli, da presežeta krizo s pogajanjem, analizo uresničevanja koalicijskih pogodb in opredelitvijo prednostnih ciljev koalicije.<sup>37</sup> S tem so bile ustvarjene razmere za hitrejše razreševanje nakopičenih konfliktov, še posebej problemov, ki so povezani z vstopanjem v EU. Tudi vodstvo DeSUS je v januarju 1998 presodilo, da je pomembno priti do konca mandata, upoštevajoč, da je v državnem interesu sprejeti evropsko zakonodajo. Delovanje koalicije je bilo na sestanku voditeljev koalicijskih strank v marcu 1999 kljub težavam ocenjeno kot učinkovito; koalicija naj bi upravičila svoj obstoj, če bi v tem prelomnem letu pripravila slovenska stališča za vstopanje v EU, uvedla davek na dodano vrednost in sprejela pokojninsko reformo.

Čeprav se med strankami koalicije vseskozi kaže pomanjkanje izkušenj parlamentarnega koalicijskega sodelovanja in pragmatizma, so težave pri usklajevanju stališč med strankami koalicije povezane tudi s po-

<sup>37</sup> Predsedniki koalicijskih strank so 12. januarja 1999 za pogajanja o nerešenih vprašanjih oblikovali štiri delovne skupine, ki so jih vodili vodilni strankarski ljudje – za gospodarstvo (Anton Rop), državno ureditev (Mirko Bandelj), družbene dejavnosti (Janez Podobnik) in regionalni razvoj (dr. Franc Zagožen).

**Tabela 5:** Modeli koalicij v Sloveniji (1990–1999) in njihovo trajanje

| Koalicije                 | Stranke v koaliciji         | Število sedežev    | Trajanje koalicije | Razlog spremembe ali konca | Tip koalicije |
|---------------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------|----------------------------|---------------|
| »Načelna koalicija«-Demos | SKD, SKZ, ZS, SDSS, SDZ, LS | 47(80)*            | 16.5.90-14.5.92    | Konstruktivna nezaupnica   | Večinski      |
| »Mala koalicija«**        | LDS, SDSS, ZS, SSS, DS      | 38 (80)<br>50 (80) | 14.5.92-12.1.93    | Prve volitve v DZ          | Večinski      |
| »Velika koalicija«***     | LDS, SKD, ZLSD, SDSS        | 55 (90)            | 12.1.93            |                            | Večinski      |
|                           |                             | 63 (90)            | 14.3.94            | Združitev                  | Večinski      |
|                           |                             | 59 (90)            | 6.4.94             | Izstop SDSS                | Večinski      |
|                           |                             | 42 (90)            | 31.1.96            | Izstop ZLSD                | Manjšinski    |
| »Pragmatična koalicija«   | (nova) LDS, SLS, DeSUS      | 49 (90)            | 27.2.97            | Druge volitve v DZ         | Večinski      |

\* 80 sedežev v Družbenopolitičnem zboru, najpomembnejšem zboru takratne Skupščine SR, ki so jo sestavljali trije zbori. Od konstituiranja Državnega zbora RS na volitvah leta 1992 pa upoštevamo 90 sedežev.

\*\* »Mala koalicija« je imela formalno 38 sedežev v DPZ, medtem ko se Stranka demokratične prenove (SDP/ZL) ni uvrstila v opozicijo, vendar jo je podpirala. Glede na to, da je ta stranka imela tri ministre v vladi, jo štejemo kot vladno stranko.

\*\*\* Na začetku so imele vse stranke »velike koalicije« skupaj 55 sedežev od skupno 90 sedežev v državnem zboru, po združitvi Liberalno-demokratske stranke z Z-ESS (5 poslancev), DS (3 poslanci) in SSS v Liberalno demokracijo Slovenije dne 14. marca 1994, pa se je njihovo število povečalo na 63. Po izstopu SDSS iz koalicije 6. aprila 1994 se je število poslancev zmanjšalo na 59, po izstopu ZLSD 31.1.1996 pa na 44. Leta 1996 sta dva poslanca izstopila iz LDS, eden je ustanovil Zeleno alternativo, ena poslanka pa Slovenski forum.

manjkljivimi koalicijskimi sporazumi oz. ločenimi sporazumi o skupnem sodelovanju strank v vladi. V sporazumu, ki so ga januarja 1993 podpisali takratna Liberalno demokratska stranka in Slovenski krščanski demokrati, je bilo določeno, naj bi stranki pred vsako sejo državnega zbora opravili usklajevanje stališč, pri katerem bi lahko sodelovali tudi predstavniki drugih strank, ki so imele ministre v vladi, vendar je bilo sodelovanje precej drugačno od zamišljenega. Sporazum o sodelovanju v vladi Republike Slovenije, sklenjen 1. 1997 med Liberalno demokracijo Slovenije in Slovensko ljudsko stranko, je napovedoval boljše sodelovanje vladnih strank, saj sta se stranki s sporazumom zavezali, da bosta vse medsebojne spore reševali v okviru koordinacije in da ne bosta javno nasprotovali druga drugi ali dogovorjeni politiki. Kljub temu so se obtožbe o nespoštovanju koalicijske pogodbe ponavljale tudi v drugem mandatu.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Sporazum o sodelovanju strank v vladi RS, sklenjen 17. 2. 1997 prav tako določa, da stranki ne bosta podprli interpelacij zoper ministre niti konstruktivne nezaupnice, dokler sta v vladi. Obe stranki se tudi strinjata, da je sporazum, ki ga je sklenil mandatar z DeSUS glede podpore vladi, v skladu z izhodišči koalicijskega sporazuma. Sporazum odpira tudi možnosti hitrejšega zakonodajnega dela, saj dolo-

Na drugi strani so možnosti racionalnega razreševanja konfliktov odvisne tudi od povezanosti opozicije in njenih sposobnosti, da opravlja vse tiste naloge, ki so značilne za delovanje opozicije v parlamentarni demokraciji. Med temi je poleg nadzora vlade in kritike njenega delovanja, prav gotovo tudi dopolnjevanje vladnih predlogov in oblikovanje variantnih rešitev. Glede na to, da se je po volitvah v državni zbor l. 1992 oblikovala opozicija iz zelo raznorodnih strank (v času mandata sta v opozicijo prestopili še dve stranki) in da nekatere še niso imele posebnih izkušenj z opozicijskim delovanjem, je bila opozicija razdeljena in manj aktivna. V drugem mandatu državnega zbora je opozicija prav tako sestavljena iz programsko različnih strank, vendar je bila precej močnejša in dejavnejša, saj so opozicijske stranke vložile vrsto pomembnih predlogov zakonov (zakon o štipendiranju, zakon o odpravi škode po potresu v Posočju, zakon o Slovencih po svetu itd). Kljub razdeljenosti je opozicija izvajala pritiske na vlado za hitrejšo uveljavljanje strukturnih reform in uveljavljanje evropske zakonodaje in tudi pri spremembi ustave. Opozicijska SDS je predlagala sporazum parlamentarnih strank o vstopu v EU in Nato. SDS je dala tudi nekaj zakonodajnih predlogov za spremembo volilnega sistema. Položaj opozicije, ki ga določa tudi poslovnik državnega zbora, in njena vloga sta v splošnem primerljiva s položajem opozicije v drugih parlamentih postsocialističnih držav Srednje Evrope.<sup>39</sup> Opozicija v slovenskem državnem zboru deluje dobro tudi po mnenju Evropske komisije, ki je v svojem poročilu z dne 6. 11. 1998 zapisala, da je parlamentarna opozicija v Sloveniji upoštevana in da v celoti in dobro opravlja svoje delo.<sup>40</sup>

ča, da posamezne večinske odločitve v postopku usklajevanja zavezujejo poslance koalicijskih partnerjev pri glasovanju; če bi pri odločanju znotraj državnega zbora prihajalo do zastojev, naj bi koordinacija vodij poslanskih skupin v sodelovanju s predstavniki vlade odločala, katere zadeve naj se prednostno uvrstijo na dnevne rede zasedanj. Poslanci koalicijskih partnerjev zagovarjajo skupno predlagane rešitve ali jim vsaj ne nasprotujejo – drugačno ravnanje se šteje za kršitev koalicijske pogodbe.

<sup>39</sup> Vloga opozicije je bistveno manj pomembna v nekaterih novih državah na območju nekdane Jugoslavije. Kljub temu, da je Miloševićev režim eden najbolj neuspešnih od vseh v postsocialističnih državah, je opozicija v Srbiji najbolj neuspešna v primerjavi z vsemi drugimi opozicijami, saj so opozicijske stranke izgubljale skoraj na vseh volitvah. Tudi v večstrankarskem parlamentu ZRJ ni bilo opozicije, saj so socialisti, Šešljevi radikalci, Draškovičeva SPO in JUL imeli skupaj 94,8 % poslanskih sedežev. Za opozicijo, ki ni več prisotna v nobenem predstavniškem telesu, so postale javne manifestacije skoraj edini način delovanja. Opozicijska šesterica hrvaških strank (socialdemokrati, Budiševi in Gotovčevi liberalci, kmetje, narodnjaki in istrski »ideesovci«), ki jo je sestavljalo 30 poslancev, je v prejšnjem mandatu poslanskega doma zaradi neodzivnosti vladajoče koalicije na njihove predloge in zahteve novembra 1998 začela bojkotirati delo poslanskega doma.

<sup>40</sup> Poročilo Evropske komisije, Poročevalec DZ, št. 69/98.

Učinkovito razreševanje konfliktov ni odvisno samo od oblikovanosti koalicij in sestave opozicije, ampak je pomembno povezano tudi s kooperativnim razmerjem med vsakokratno koalicijo in opozicijo, uporabo modernih pogajalskih načinov in dialoško kulturo. Poleg klasičnega (»distributivnega«) pristopa, pri katerem si vsaka stran prizadeva prisvojiti čim več virov moči na račun druge, skušajo moderne stranke iskati za obe strani sprejemljive in koristne alternative ter pri tem uporabljajo nove kreativne in neformalne pristope. Izkušnje iz držav z daljšo parlamentarno tradicijo kažejo, da se interesni konflikti, ki se na začetku zdijo težavni ali nerešljivi, na koncu razrešijo racionalno in sporazumno, pri čemer se neredko pokažejo tudi skupne koristi. Prvotna predvidevanja, da bo s preходом v demokracijo vzpostavljeno ozračje strpnosti in tvornega sodelovanja ne glede na razlike v pogledih in da bo mogoče hitro dosegati soglasje v vseh zadevah, ki so v nacionalnem interesu, se niso uresničila. Namesto tega se ob nerealističnih pričakovanjih ohranjata ideološka nestrpnost in iskanje krivcev za neuspehe. Zaradi nekonstruktivnega razmerja med koalicijo in opozicijo se tudi v Sloveniji konflikti prehodnega obdobja ne rešujejo dovolj hitro in zavirajo proces konsolidacije demokracije; namesto, da bi se nasprotja zmanjševala in konflikti tekoče razreševali, se njihovo razreševanje odlaga, prihaja pa tudi do novih neproduktivnih konfliktov. Takšno neracionalno ravnanje slabi pogajalski položaj Slovenije in celo povečuje konfliktnost v izredno občutljivi fazi konsolidacije demokracije, v kateri je treba izpeljati nekatere nujne reforme, hkrati pa vpliva na hitrost vključevanja v EU.

Izredno zahtevni problemi tranzicije in vprašanja povezana z vključevanjem v EU sta sicer slovenske stranke, ne glede na njihov položaj v koaliciji ali opoziciji, silila k hitrejšemu iskanju soglasja. Z namenom, da bi pospešili proces vključevanja in zaradi hitrejšega reševanja drugih vprašanj, je bila l. 1997 ustanovljena posebna koordinacija vseh parlamentarnih strank, ki sicer omogoča, da se stranke o nekaterih nujnih zadevah res hitreje dogovarjajo, vendar je precej nenavaden način usklajevanja in iskanja soglasja, saj postaja sredstvo za sporazumevanje med strankarskimi vrhovi in zmanjšuje vlogo državnega zbora.<sup>41</sup>

Obstoj velikih razlik med slovenskimi strankami se je pokazal v državnem zboru l. 1998 v razpravi o protipravnem delovanju povojnega totalitarnega sistema. V juniju so predstavniki strank sicer pripravili delovni osnutek deklaracije in izjave o narodni spravi, vendar v nadaljni razpravi ni bilo mogoče najti zadostnega soglasja. V jeseni 1998 je tako politični prostor ostal še vedno razdeljen glede na odnos do preteklosti,

<sup>41</sup> Koordinacija parlamentarnih strank se sklicuje, kadar se pojavijo večji problemi. Opozicijske stranke očitajo vladi, da se koordinacija ne sestaja, ko je treba pripraviti rešitve in zagotoviti enotno izvajanje zunanje politike države (glej npr. zapisnik sestanka koordinacije parlamentarnih strank z dne 30. januarja 1999).

ki je očitno pomembnejši, kot pa v učinkovitih parlamentarnih demokracijah običajna delitev glede na odnos do aktualnih problemov razvoja.<sup>42</sup> Kljub vprašanju, ali je nacionalni parlament res najpomembnejši prostor za sprejemanje takih ocen, je mogoče na tem primeru ugotoviti majhno pripravljenost za doseganje konsenza o bistvenih zadevah nacionalnega interesa kar utegne vplivati na oblikovanje prihodnjih koalicij.<sup>43</sup>

Nasprotja in napetosti med strankami opozicije in koalicije ter notranja nesoglasja znotraj koalicije potrjujejo tudi podatki iz ankete med poslanci državnega zbora, izvedeni v jeseni 1998. Kar dve tretjini anketiranih (68 %) je npr. bilo mnenja, da so razlike med koalicijo in opozicijo velike ali izredno velike. Sodeč po njihovih odgovorih, niti koalicija ni dobro usklajena znotraj sebe, niti opozicija ne usklajuje svojih akcij – da so razlike velike med strankami koalicije sodi dobra tretjina (37 %) vprašanih, da so velike med strankami opozicije, pa meni več kot polovica (57 %) anketiranih. Na vprašanje, kako koalicija in opozicija opravljata svoje funkcije, je več kot polovica anketiranih (57 %) odgovorilo, da niti ena niti druga svojih funkcij ne opravlja dobro. Petina anketiranih (20 %) sodi, da jih bolje opravlja koalicija in desetina (10 %), da jih bolje opravlja opozicija.<sup>44</sup>

Iz številnih opravljenih raziskav lahko povzamemo, da se učinkovitost parlamentov kaže kot sposobnost razreševanja konfliktov in dokazuje skozi iskanje najboljših rešitev za nakopičene probleme in odgovorov na spremembe v okolju. Medtem ko so se v parlamentarnih sistemih z daljšo tradicijo razvili bolj ali manj ustaljeni načini racionalizacije in razreševanja konfliktov, med katerimi so zlasti pomembni modeli koalicijskega povezovanja, ki zagotavljajo koalicijskim vladam zadostno trdnost in trajnost, oblikovanje koalicij v tranzicijskih državah Srednje Evrope in v Sloveniji še ni dovolj preizkušeno. Oblikovanje koalicij je še precej odvisno od tega, kako hitro so se izoblikovale stranke in utrdili novi strankar-

<sup>42</sup> Osnutek deklaracije je vseboval nedvoumno obsodbo prejšnjega režima kot totalitarnega, s katero se je strinjalo tudi vodstvo ZLSD (Borut Pahor). Stranke na politični desnici so ocenjevale, da je to najmanj, kar je mogoče reči o preteklosti. Možnost, da bi bil to skupen dokument vseh ali vsaj večine parlamentarnih strank je propadla, ko se je julija 1998 proti njemu izrekla konferenca ZLSD in ko sta ga zavrnili tudi SNS in DeSUS. S tem je bilo, vsaj začasno, konec iskanja minimalnega soglasja o oceni preteklega obdobja.

<sup>43</sup> Poljski Sejm je 18. junija 1998 sprejel resolucijo, s katero je obsodil realsocialistično vladavino po 2. svetovni vojni kot totalitarno, Poljsko združeno delavsko partijo (PZDP) pa je razglasil za najodgovornejšo za delovanje komunističnega sistema. Po mnenju Sejma je to vladavino Poljski vsilila Sovjetska zveza, ohranjala pa se je z nasiljem in grožnjo s sovjetskim posredovanjem. Sejm je hkrati sprejel novo različico zakona o lustraciji.

<sup>44</sup> Anketo med poslanci državnega zbora je v oktobru in novembru 1998 izvajal Center za politološke raziskave Fakultete za družbene vede. Zajetih je bilo 52 poslancev iz vseh poslanskih klubov.

ski sistemi, in tudi kako hitro so se poenotile ocene preteklega obdobja. Notranje neusklajene koalicije se bistveno težje spopadajo z izredno zapletenimi problemi prehodnega obdobja. Na drugi strani pa slabo delujoča opozicija, ki ne opravlja svojih pravih funkcij in skuša predvsem destabilizirati in delegitimizirati vladajočo koalicijo, ni jamstvo, da bo koalicija dobro opravljala svoje delo. Pripravljenost parlamentarnih strank na sodelovanje in njihova sposobnost, da namesto nasprotovanja drugi strani predlagajo svoje zamisli in skupaj iščejo nove produktivne rešitve še ni primerljiva s pragmatičnim pristopom strank zahodnih demokracij. To se tudi v Sloveniji kaže v tem, da se k »starim« problemom pristopa na »stare« načine, namesto, da bi uporabljali nove kreativne pristope.

#### 4. Zakonodajna funkcija

Moderne demokratične teorije, ki so izhajale iz ideje o ljudski suverenosti, so oblikovale zamisel o predstavništvu kot temelju demokratične politične ureditve. Kot osrednja ustanova takšnega predstavništva se od vsega začetka pojavlja voljeno telo, katerega naloga je uresničevati ljudsko voljo in sprejemati zakone. Že ideje Johna Locka o predstavništvu, ki jih je l. 1689 podal v delu *Dve razpravi o vladi* (*Two Treatises on Government*) predpostavljajo, da je predstavniško telo sestavljeno iz predstavnikov, ki jih izberejo ljudje na osnovi pravičnih in nesporno enakih meril (Judge, 1993: 36). Rousseaujeva zamisel o družbeni pogodbi je temeljila na predpostavki, da so se ljudje sposobni organizirati v skupnost, temelječo na zakonih kot oblikah racionalnega obnašanja ljudi. Čeprav je zagovarjal neposredno demokracijo, je Rousseau hkrati priznaval, da morajo zakone v večjih državah sprejemati predstavniki. Predstavniško telo naj bi bilo v svoji zakonodajni funkciji povsem samostojno; zakonodajalec – kot je poudaril Montesquieu – sam sebe ne sme z ničemer omejevati. V družbenem modelu, temelječem na načelu delitve oblasti, ki ga je l. 1748 predstavil v delu *O duhu zakonov* (*De l'Esprit des Lois*), se parlament pojavlja kot najpomembnejša veja oblasti – sprejema zakone kot splošna pravila, ki jih mora izvršilna oblast uresničevati, sodstvo pa upoštevati pri razsojanju v primerih, ki se nanašajo nanje (PW, 1976: 571). Načelo samostojnosti pri sprejemanju zakonov je omejeno samo ob uporabi neposrednih instrumentov demokratičnega odločanja, to je referendum, pri katerem lahko sodelujejo vsi volivci neposredno.

Zamisli o parlamentu kot aktivnem in samostojnem zakonodajalcu so se v praksi uveljavljale odvisno od specifičnih razmer in okoliščin – v Angliji je razvoj parlamentarizma potekal postopoma, saj je stanovski parlament najprej imel le možnost dajati kralju prošnje za izdajo zakonov. Kasneje mu je začel dajati predloge zakonov in dobil tudi zakonodajno

inicijativo, dokler ni končno prevzel celotno zakonodajno funkcijo. V Ameriki je prvih trinajst angleških kolonij najprej s posebno Deklaracijo o neodvisnosti l. 1776 poudarilo pravico do predstavniških teles z zakonodajnimi pristojnostmi. Po sprejetju ustave ZDA l. 1787 pa je zakonodajno funkcijo prevzel kongres, ki je sestavljen iz dveh domov. Na evropski celini pa stanovske skupščine kot predhodnice parlamentov niso imele posebnega pomena. V Franciji se je stanovska skupščina l. 1789 proglasila za splošno predstavniško telo, vendar se je vloga parlamenta v političnem sistemu Francije vse do uvedbe Tretje republike l. 1875 precej spreminjala. V Srednji Evropi poteka razvoj še počasneje, saj lahko o prvih oblikah parlamentarizma v stari Avstriji govorimo šele v šestdesetih letih prejšnjega stoletja. Svojo zakonodajno funkcijo v modernem smislu so parlamenti uveljavili šele po prvi svetovni vojni, ko se v večini evropskih držav razširi tudi splošna, enaka in neposredna volilna pravica.

Uresničevanje zakonodajne funkcije nikoli ni bilo enostavno. Čeprav so bili prvi parlamenti pogosto omejeni v svojih pristojnostih in so sprejemali manj zakonov, so vedno morali odzivati na gospodarske, politične in druge spremembe ter uskladiti veliko nasprotujočih si interesov v postopkih, ki niso bili podrobno izdelani. Tudi v sodobnih parlamentih je obravnavanje in sprejemanje zakonov izredno zahtevno, hkrati pa odgovorno zaradi množice novih interesnih subjektov. V procesih spopadanja in usklajevanja različnih interesov prihaja znotraj parlamenta v najširšem smislu do »normativne integracije« interesnega pluralizma, v kateri se politične zahteve in alternativne rešitve usklajujejo in preoblikujejo v obvezujoče pravne norme (Igličar, 1994: 41). V ožjem smislu pa poteka razprava o množici bolj ali manj izdelanih zakonskih pobud in predlogov v okviru strogo določenega in predvidljivega postopka. Formalne zakonske predloge, ki jih vlagajo predlagatelji, obravnavajo poslanci postopoma, hkrati pa preizkušajo tudi upravičenost drugih predlogov in zahtev po dopolnitvi ali spremembi predlogov, ki jih zastopajo nasprotniki predlagateljev. Zakonski akt je običajno izraz interesov neke večine. Vendar zakoni niso zgolj izraz nekih aktualnih potreb, trenutnih hotenj posameznih političnih strank ali pa tudi specifičnih interesov poklicnega upravljskega sloja oz. državne birokracije, ampak so tudi izraz splošnih družbenih vrednot, ki se z zakoni utrjujejo ali šele na novo uveljavljajo.

Zakoni so za ohranitev in razvoj vsake politične skupnosti nujno potrebni, saj vnašajo v družbeno življenje urejenost in predvidljivost, utrjujejo družbeno integracijo in povezujejo državne aktivnosti (Igličar, 1994: 59). Glede na vlogo, ki jo ima v političnem in pravnem sistemu, je zakon obvezujoč predpis, ki posega v položaj družbenih skupin in ureja odnose med njimi in znotraj njih. Samo z zakonom je mogoče podeljevati pravice ali nalagati obveznosti. Pri oblikovanju zakonov se morajo zakonodajalci prav zato držati temeljnega načela, da urejajo pravice in dolžnosti le za naprej – poseganje v obstoječe pravice z veljavnostjo za nazaj je znak

pravnega ali političnega voluntarizma in kršenje osnovnih demokratičnih načel. Sicer pa je včasih težko opredeliti mejo, do katere lahko gre zakon pri urejanju teh vprašanj. Z vidika ustavnega prava je pomembna razlika med zakoni, ki urejajo vprašanja ustavnega pomena, ki jih ni urenila že ustava in ki urejajo različna področja organizacije državne oblasti ter ostalimi zakoni. V takih primerih mora biti zakonska ureditev posebej utemeljena (Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1996: 88).

Na drugi strani pa so zakoni skupek okvirnih pravil, ki pomembno usmerjajo obnašanje državljanov ali skupin. Posamezne skupine navajajo na ravnanja, ki so skladna s splošnimi cilji zakona oz. vplivajo na to, da opustijo določena ravnanja, ki so oz. naj bi bila z družbenega vidika manj zaželjena ali celo škodljiva. Zakoni običajno uvajajo določene sankcije za tiste, ki se niso pripravljali ravnati v skladu s temi pravili ali normami obnašanja. Zato je zakon lahko le splošen pravni akt, ki ne more veljati za neke konkretne primere ali posamezne osebe (Pitamic, 1927: 238). Uvaja pa lahko tudi določene spodbude, ki naj pripomorejo k hitrejši uveljavitvi zakonskih norm in ugodnosti za tiste državljane, ki so se pripravljali kar najhitreje ravnati v skladu s pravili. Zakon običajno opredeljuje metode in sredstva za svoje uresničevanje ter razporeja finančne in materialne vire v skladu s potrebami in cilji. V zvezi s tem govorimo tudi o pomenu zakonov za oblikovanje in uresničevanje dolgoročnih politik na posameznih področjih (šolstvo, zdravstvo, razvoj komunikacij, itd.).

V parlamentarni in strokovni praksi so se izoblikovale različne metode in pristopi k oblikovanju zakonov, ki so odvisni od političnih in drugih okoliščin družbenega razvoja. V obdobjih večjih družbenih sprememb se pogosto uveljavljajo metode, ki izhajajo iz splošnih družbenih vrednot in predpostavljenih interesov, medtem ko se med nepretrganim in postopnim razvojem uporabljajo metode, ki upoštevajo predvsem dejanska družbena razmerja in konkretne potrebe.<sup>45</sup> Pri opravljanju svoje zakonodajne funkcije mora zakonodajalec posvetiti posebno pozornost logičnemu oblikovanju splošnih pravnih norm – posamezni deli morajo biti povezani v celoto na način, ki izključuje protislovja, besedilo pa ne sme puščati nobenih praznin. Notranja konsistentnost zakona je pomembna tudi z vidika usklajenosti z drugimi splošnimi pravnimi akti. Zato zakonodajalec običajno sam poskrbi tudi za predhodno presojo

<sup>45</sup> Obstajajo različne metode in tehnike normiranja, pogosto pa se v postopku sprejemanja zakona uporabi več njih. S splošno »aksiološko metodo« je mogoče ugotavljati temeljne vrednote neke družbe, ki jih mora upoštevati pravni sistem (pravičnost, varnost, človeško dostojanstvo, osebni razvoj, itd.). »Pravnopolična metoda« na drugi strani razkriva predvsem prevladujoče družbene interese in določa ustrezna sredstva za njihovo uveljavitev. Obe metodi oblikovanja novih družbenih norm prihajata v poštev zlasti v obdobjih velikih družbenih pretresov, ko neka družba postavlja načela svojega organiziranja na povsem nove temelje. S

skladnosti zakonskega predloga z ustavo in drugimi pravnimi akti. V ta namen delujejo znotraj parlamentov posebna strokovna telesa, ki so včasih sestavljena tudi iz zunanjih strokovnjakov. Pri zakonih, zlasti tistih, ki odpravljajo neka prejšnja razmerja in na novo določajo pravice in dolžnosti, so posebno pomembne prehodne določbe. Prav tako pomembno je vprašanje začetka veljavnosti zakona ter rokov za izvedbo zakona ali njegovih posameznih določb.

Ker je v zakonu treba točno določiti obseg pravic in dolžnosti pravnih subjektov, mora biti tudi besedilo zakona čim bolj natančno in jasno. To je še posebej nujno v primerih, ko prihaja do popolnega preloma s prejšnjim sistemom in s pravnimi normami vzpostavljamo nove družbene odnose. V zgodovini so znani številni primeri »ohlapnih« in nepopolnih zakonov, ki so dopuščali državnim organom veliko stopnjo arbitrarnosti, ko so odločali o pravicah državljanov (zlasti glede združevanja in svobodnega ustanavljanja združenj, političnih strank, sindikatov itd.). Zato morajo biti zakonska besedila napisana na kar najbolj razumljiv način, ki dopušča njihovo neposredno in nedvoumno uporabo. Za dober zakon sta značilni enostavnost in jedrnatost, na drugi strani pa visoka stopnja formaliziranosti pravnega jezika in uporaba specifičnih pravnih izrazov ter fraz (prenehanje veljavnosti, pravnomočnost itd.). Izražanje je standardno, temeljni pojmi so natančno definirani in uporabljeni v enakem pomenu itd. S tem zakonodaja zmanjšuje možnost različne razlage zakonskih določb ali pa celo njihovo samovoljno uporabo. Jedrnatost in formalnost sta povezani s samo zapovedujočo naravo zakona, ki ne prenese pretiranega pojasnjevanja ali dodatnega motiviranja t. i. »adresatov« za določeno ravnanje (Igličar, 1994: 38). Pri tem pa je treba upoštevati, da se v razmerah vedno večje družbene kompleksnosti zakoni večinoma nanašajo le na določene družbene skupine ali urejajo le posamezna družbena področja (zakon o univerzi, zakon o družini, kmetijski zakon, zakon o dodani vrednosti, zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju itd.).

Potreba po normativnem urejanju družbenih odnosov je povezana z intenzivnimi razvojnimi procesi, ki terjajo hitro prilagajanje modelov gospodarske, socialne in politične organiziranosti. Spreminjajo se stara in nastajajo nova razmerja odgovornosti ter odpirajo nova vprašanja o varstvu človekovih pravic in svoboščin. Zato v sodobnih državah število sprejetih zakonov (»legislative output«) tako narašča, da ga nekateri jemljejo tudi kot dokaz o širitvi države in povečevanju njene moči (Beyme, 1985: 20). Število sprejetih zakonov po državah je sicer odvisno od poli-

»sociološko metodo« pa ugotavljamo, katere družbene odnose kaže urediti z zakoni, katere pa je bolje prepustiti neformalnim pravilom (navadam in običajem, morali). V okviru te metode je mogoče izvesti tudi zakonodajni eksperiment s poskusno uporabo nekega zakona na nekem ožjem področju, s čimer je mogoče priti do boljših rešitev (Igličar, 1994: 31).

tičnega sistema in drugih okoliščin. Zelo veliko število sprejetih zakonov v parlamentih Italije, Avstrije in Nemčije neposredno po drugi svetovni vojni kaže, da so te države nadomestile prejšnjo fašistično in nacistično zakonodajo z novo, temelječo na človekovih pravicah. Do podobnih procesov nadomeščanja prejšnje zakonodaje je prišlo konec sedemdesetih let v nekaterih državah Južne Evrope (v Španiji, na Portugalskem in v Grčiji), v devetdesetih letih pa prihaja tudi v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Zaradi prehoda v demokratični družbeni sistem je v vseh teh državah treba preoblikovati zakonodajo na vseh področjih. Nova zakonodaja naj zagotovi stabilnost in legitimnost novim političnim in gospodarskim sistemom (Palecki, 1994: 71). Nekatere države v Srednji Evropi, kot so Češka, Slovaška, Slovenija in druge, so se oblikovale na novo in morajo uskladiti svojo zakonodajo z novimi ustavami. Številne nove države, kot so Češka, Estonija, Madžarska, Poljska in Slovenija in druge, ki so kot kandidatke v postopku vključevanja v EU, so hkrati pod velikimi pritiski, naj upoštevajo pravne standarde Evropske unije, v katero se vključujejo.

Obseg zakonodaje in globina zakonodajnega poseganja v obstoječe družbene odnose se torej razlikujeta v odvisnosti od različnih dejavnikov, pri čemer imajo pomembno vlogo značilnosti političnega sistema in intenzivnost procesov politične in gospodarske modernizacije in končno tudi globalizacije. Realistična ocena zakonodaje v posamezni državi ne bo izhajala le iz števila sprejetih zakonov, ampak bo upoštevala tudi različno gostoto zakonodajnega urejanja po področjih, prednosti urejanja glede na politične, socialne, gospodarske in druge potrebe ali mednarodne okoliščine ter različno kakovost zakonskih norm, ki prispeva h kvaliteti življenja ljudi in k splošni upravljivosti države.

Pri uresničevanju zakonodajne funkcije, zlasti v novih demokratičnih parlamentih, obstoja več nevarnosti – prva je, da parlament postane žrtev svojega lastnega voluntarizma in pravnega idealizma. V želji po hitrem spreminjanju nekega stanja, si zakonodajalec začne domišljati, da za to zadostuje neka pravna norma, ki učinkuje takoj. Takšen voluntarizem je bil značilen za prejšnje države realnega socializma, kjer so t. i. »subjektivne sile« lahko praktično neomejeno uporabljale zakonodajo kot sredstvo za uresničevanje svojih družbenih projektov. Vendar je bilo podobne težnje mogoče zaslediti tudi v novih demokratičnih parlamentih, kjer so si poslanci pogosto predstavljali, da bodo z novimi zakoni zlahka spremenili prejšnja družbena razmerja. Druga, prav tako velika nevarnost, je slabša kvaliteta nove zakonodaje, ki se oblikuje na novo brez predhodnih izkušenj in ob izredno velikih pritiskih po zakonodajnem urejanju.

Zaradi velikih potreb po zakonodajnem urejanju so se sodobni parlamenti spremenili v neke vrste »tovarne zakonov«, hkrati pa je zakonodajna pobuda skoraj povsod prešla v roke vlade. Poslanci sicer dajejo v

primerjavi z vlado precej predlogov, vendar so običajno manj pomembni in med njimi jih je sprejetih le manjši delež. Zato ugotavljamo veliko zakonodajno dejavnost tudi v parlamentih držav z daljšo parlamentarno tradicijo. V britanskem spodnjem domu je bilo npr. v šestih letih (1987–1992) sprejetih 267 zakonov. Od 213 predlogov vlade je bilo sprejetih 202 ali 95%, medtem ko je bilo od 584 predlogov poslancev sprejetih le 65 ali 11% (Norton, 1993: 54). V nemškem Bundestagu so poslanci v mandatnem obdobju 1990–1994 sprejeli 463 zakonov. Različni predlagatelji so vložili 774 predlogov, od katerih jih je vlada predlagala 402, poslanci Bundestaga pa 294. Na koncu je bilo sprejetih le manjše število poslanskih predlogov (Schick in Zech, 1997: 79).

V novih parlamentih pa so pritiski po zakonodajnem urejanju še večji, tako da ponekod postajajo ozka grla. V poslanskem domu češkega parlamenta so sprejeli v mandatnem obdobju 1992–1996 skupaj 306 zakonov, od katerih jih je 227 (74 %) predlagala vlada in 79 (26 %) poslanci (Mansfeldova, 1999: 6). V madžarskem parlamentu je bilo v obdobju 1990–1994 sprejetih 432 predlogov zakonov, od katerih so jih 28 % predlagali poslanci (Ilonszki, 1995: 194). Tudi slovenski parlament sprejema od l. 1990 izredno veliko število zakonov – prva demokratično izvoljena slovenska skupščina je v dveh letih in pol sprejela 179 zakonov, poslanci državnega zbora pa so v prvem mandatu (1992–1996) sprejeli 375 zakonov, v prvi polovici drugega mandata pa 142 zakonov. Poslanci so pokazali precejšnjo zakonodajno pobudo, saj so že v prvem mandatu vložili kar 233 zakonodajnih predlogov (36,1 %) od skupno 645 predlogov. Pri tem moramo upoštevati, da so nekaj predlogov zakonov umaknili iz postopka sami predlagatelji. Od skupnega števila 375 sprejetih zakonov jih je 295 ali 78,6 % predlagala vlada, 79 ali 21 % zakonov pa poslanci kar je primerljivo z nekaterimi drugimi parlamenti v novih državah (glej tabelo 6).

Ne glede na primerljivo oz. celo večje število sprejetih zakonov pa se med novimi parlamenti in parlamenti z daljšo tradicijo pri uresničevanju zakonodajne funkcije pojavljajo pomembne razlike. Parlamenti držav v tradicionalnih demokracijah Zahodne Evrope gradijo novo zakonodajo na utrjeni zakonodajni podlagi in v preizkušenih postopkih, predlagatelji vlagajo dobro pripravljene predloge zakonov, sicer so njihove možnosti za sprejem zelo majhne, vladni in parlamentarni zakonodajni programi pa so v precejšnji meri usklajeni in pravočasno pripravljani. V zakonodajnih postopkih, ki so praviloma redni, imajo poslanci dovolj časa za dopolnitve, ki običajno niso zahtevne. V tranzicijskih državah je zakonodajno delo bistveno težje, saj morajo parlamenti graditi zakonodajo na novo, pod velikimi pritiski in brez pravih izkušenj. Novi demokratični parlamenti pogosto niso imeli sposobnosti, da bi jasno razmejili med pomembnimi zakonodajnimi projekti in manj pomembnimi zakoni; pomembnost so pogosto narekovalle praktične vsakodnevne potrebe, ki so

**Tabela 6:** Število predlaganih in sprejetih zakonov v državnem zboru glede na predlagatelje po letih

| Predlagatelji | 1993  |      | 1994  |      | 1995  |      | 1996  |      | Skupaj |      | 1997  |      | 1998  |      | Skupaj |      |
|---------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|--------|------|-------|------|-------|------|--------|------|
|               | pred. | spr. | pred. | spr. | pred. | spr. | pred. | spr. | pred.  | spr. | pred. | spr. | pred. | spr. | pred.  | spr. |
| Vlada         | 116   | 77   | 132   | 89   | 100   | 75   | 53    | 54   | 401    | 295  | 85    | 56   | 69    | 59   | 154    | 115  |
| Poslanci      | 59    | 32   | 55    | 21   | 49    | 9    | 70    | 17   | 233    | 79   | 55    | 12   | 55    | 14   | 110    | 26   |
| Drž. svet     | 1     | -    | 2     | -    | 1     | -    | 4     | 1    | 8      | 1    | 2     | -    | 1     | 1    | 3      | 1    |
| Volivci       | -     | -    | 3     | -    | -     | -    | -     | -    | 3      | -    | -     | -    | -     | -    | -      | -    |
| Skupaj        | 176   | 109  | 192   | 110  | 150   | 84   | 127   | 72   | 645    | 375  | 142   | 68   | 125   | 74   | 267    | 142  |

Vir: Poročilo DZ za obdobje 1992–1996, statistika DZ za leti 1997 in 1998.

zakrivale veliko bolj potrebne spremembe. V zakonodajni postopek vloženi predlogi zakonov so pogosto slabše pripravljeni, kar terja od parlamentov večje napore pri njihovem dopolnjevanju. Organiziranje zakonodajnega dela v novih parlamentih otežujejo tudi novi parlamentarni poslovniki, ki so jih sprejeli ponekod na hitro in brez upoštevanja nekaterih modernih racionalnih in ekonomičnih poslovnih rešitev.

V razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju je programiranje zakonodajnega dela izredno težavno, pogosto nerealno in pretirano optimistično. Do določenega izboljšanja pri načrtovanju zakonodajnega dela je prišlo šele po drugih ali tretjih demokratičnih volitvah, vendar imajo novi parlamenti še vedno velike težave pri pripravi srednjeročnih in dolgoročnih programov dela in še posebej pri usklajevanju svojih programov s programi vlade, ki so pogosto pomanjkljivi (Agh, 1996: 246). Dnevni redi zasedanj so zato pogosto improvizirani, vsebujejo izredno veliko število zadev in se spreminjajo tudi med zasedanji.

Takšne značilnosti zakonodajnega dela so se izrazito kazale tako v prvi demokratično izvoljeni skupščini RS kot tudi v prvem in drugem mandatu državnega zbora. Zaradi velikih pritiskov je bilo načrtovanje zakonodajnega dela v vseh obdobjih preambiciozno, programi dela državnega zbora pa so bili premalo usklajeni z zakonodajnimi programi vlade. Državni zbor je sprejemal okvirne in terminskih programe dela na osnovi vladnih zakonodajnih usmeritev in si nalagal izredno velike obremenitve ter določal prednostne naloge, ki jih kljub prizadevanjem ni uspel v celoti uresničiti. Zakonodajni programi so upoštevali prioritete, ki so imele nacionalen pomen ali zadeve, ki so bile pomembne za neovisno in samostojno državo.<sup>46</sup> Vključevali so obsežne zakonodajne projekte in sklope zakonov, ki pa niso mogli biti v celoti izpolnjeni in so se prenašali v naslednja leta. Tudi postavljeni roki za uvrščanje na dnevne rede se

<sup>46</sup> Glej npr. sklep DZ z dne 2. 11. 1993, okvirni program dela DZ v prvem polletju 1994 z dne 1. 2. 1994, okvirni program dela DZ za leto 1995 (sprejet na 27. seji) in terminski program dela DZ (sprejet na 28. seji) ali okvirni program dela in terminski program dela DZ za leto 1996.

niso strogo spoštovali. Zato bi težko govorili o pravem programiranju zakonodajnega dela. Okvirni program dela za leto 1996 npr. izpostavlja potrebo po zaključevanju tekočih zakonodajnih postopkov, uresničevanje določb ustavnega sodišča, sprejem zakonodaje o volitvah v državni zbor, zakonske predloge, ki jih kot nujne predlaga vlada ter predloge, ki sodijo v proces harmonizacije zakonodaje z zakonodajo EU. Državni zbor v letu 1997 sploh ni uspel sestaviti lastnega programa zakonodajnega dela (sprejel je le terminski program brez vsebinskega dela), v letu 1998 pa je sprejel okvirni program dela, ki je temeljil na programu vlade in poseben sklep o prioritetah uvrščanja zadev na dnevne rede sej, vendar pa tudi ta program ni upošteval dejanske propustnosti državnega zbora.<sup>47</sup>

Pritiski po čim hitrejši prenovi zakonodaje so skupaj z majhnimi izkušnjami poslancev in njihovega vodstva povzročali izredno obremenjenost skupščine in državnega zbora in vplivali na zaostanke; veliko predlogov zakonov čaka dalj časa, da so uvrščeni na dnevne rede zasedanj.<sup>48</sup> Državnemu zboru ni uspelo organizirati pomembnega dela svoje zakonodajne dejavnosti v okviru rednih sej in z uporabo rednih postopkov. V prvem mandatu je državni zbor delal na 40 rednih in 53 izrednih sejah. V prvih dveh letih drugega mandata pa se je delež izrednih sej celo povečal (državni zbor je opravil 10 rednih sej in kar 30 izrednih sej). Hkrati pa se je poslabšalo razmerje med rednimi in izrednimi postopki (medtem ko je bilo po rednem postopku sprejetih samo 35 zakonov, jih je bilo po hitrem 82 in po skrajšanem 25 zakonov). Dnevni redi sej vsebujejo izredno veliko zadev, ki jih poslanecem ne uspe obravnavati v predvidenem času in jih je treba prelagati na naslednje ali izredne seje.<sup>49</sup> K temu prispeva novi

<sup>47</sup> Sklep, ki je bil skupaj z okvirnim programom dela sprejet na 21. izredni seji 7. 4. 1998 je določal, da bo državni zbor v letu 1998 prioriteto obravnaval in uvrščal na dnevne rede sej predloge zakonov po naslednjih kriterijih:

- dokončanje in zaokrožitev oz. uskladitev pravnega reda RS z ustavo,
- uskladitev posameznih zakonov oz. njihovih posameznih določb z odločbami ustavnega sodišča,
- približevanje oz. usklajevanje pravnega reda RS s pravnimi akti EU,
- izvedba lokalnih volitev v letu 1998,
- zaščita oz. varovanje javnega interesa RS,
- izboljšanje socialnega in gospodarskega stanja v RS in
- sprememba poslovnika državnega zbora RS.

<sup>48</sup> Po evidenci državnega zbora z dne 25.1.1999 je čakalo na obravnavo v različnih postopkih in v različnih branjih 133 zakonov, 32 ratifikacij, 32 predlogov zakonov pa je bilo zadržanih po čl. 174/3 poslovnika – med temi sta bila tudi dva predloga sprememb in dopolnitev poslovnika državnega zbora RS in predlog sprememb in dopolnitev zakona o poslancih. Poleg teh je čakalo na uvrstitev na dnevni red še 92 drugih zadev (različnih poročil, mnenj, predlogov in informacij ter resolucij, kot npr. predlog resolucije o prometni politiki, informacija o položaju Romov v Sloveniji itd.).

<sup>49</sup> Predlog dnevnega reda za 17. sejo državnega zbora, ki se je pričela 16. novembra 1999, je npr. vseboval 43 točk, katerih obravnava se je raztegnila v december. Po

poslovnik, ki so ga poslanci sprejeli v juniju 1993 ne da bi upoštevali nekatere v parlamentarni praksi starejših parlamentov že uveljavljene načine racionalizacije parlamentarnega odločanja. Trajanje posameznih zasedanj ni vnaprej časovno določeno, prav tako pa ni zadostnih možnosti za racionalno omejitev razprave poslancev, kot je urejena v številnih parlamentih z daljšo tradicijo, kjer je običajno vnaprej določen čas za razpravo, tako, da je mogoče predvideti celoten čas, ki je potreben za izpeljavo posameznih sej.<sup>50</sup> Poslovnik omogoča neskončne razprave in neomejeno število nastopov poslancev o posameznem vprašanju. Prav tako omogoča zlorabo replik ter ponavljajoče se prekinitve zasedanj z odmori, hkrati pa tudi namerno povzročanje nesklepčnosti in celo obstrukcijo celih poslanskih skupin. Organiziranje zakonodajnega dela in priprava sej terja od vodstva državnega zbora izredna prizadevanja, še posebej pri usklajevanju aktivnosti različnih udeležencev zakonodajnega postopka (vlade, delovnih teles, poslanskih skupin, itd.).<sup>51</sup> Določbe novega poslovnika zahtevajo tudi izredno velike napore pri povezovanju obravnav posameznih predlogov zakonov.

Poleg težav pri programiranju zakonodajnega dela, pripravi zasedanj, sestavljanju dnevnega reda in vodenju razprav, so dodatne težave povzročali pomanjkljivi in premalo usklajeni predlogi zakonov, ki jih vlagajo predlagatelji, zlasti vlada, ki zaradi pomanjkanja časa in tudi strokovne-

razgovoru predsednika državnega zbora z vodji poslanskih skupin 7. decembra, je državni zbor 10. decembra nadaljeval obravnavo prekinjene 18. točke (predlog zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju) in drugih točk do 23. decembra, ko je vse še neobravnavane točke prestavil na prihodnje redno zasedanje 21. januarja 2000.

<sup>50</sup> V nekaterih parlamentih imajo v okviru »parlamentarnega leta« čas za razprave o posameznih politikah razdeljen po mesecih. V švedskem Riksdagu npr. potekata dve splošni razpravi v oktobru in februarju, razprava o predlogu proračuna je v januarju, razprava o zunanjih, trgovinski in denarni politiki se začne v marcu, itd. V nemškem in avstrijskem parlamentu imajo čas razprav omejen in načrtovan s posebno »parlamentarno uro«, znotraj katere se čas razdeli med poslanske skupine bodisi glede na število poslancev (v tem primeru je opozicija kljub večjemu interesu za razpravo časovno omejena) ali pa na osnovi posebnega dogovora med poslanskimi skupinami (v tem primeru imajo stranke opozicije na razpolago več časa kot stranke koalicije). Vodstvo parlamenta in poslanske skupine se tudi dogovorijo za čas, v katerem naj se posamezna seja parlamenta učinkovito izvede, upoštevaje tudi druge obveznosti poslancev delo v volivnih enotah, delo v poslanskih skupinah in delovnih telesih, itd.).

<sup>51</sup> V državnem zboru je bil 8. 9. 1999 oblikovan predlog podobne razdelitve »parlamentarne ure« z več variantami, ki predpostavlja, da bi se poslanske skupine skladno z drugim odstavkom 69. člena poslovnika na kolegiju predsednika državnega zbora dogovorile o času za obravnavo posameznih točk in torej tudi o celotnem času za posamezne seje (predlog predvideva, da tak dogovor ne bi veljal za razpravo v okviru prve obravnave ter za razpravo o amandmajih v okviru druge in tretje obravnave).

ga znanja ne zmorejo opraviti vseh zahtevnih priprav. Vlada je poslala v državni zbor veliko število predlogov zakonov, o katerih se koalicijske stranke niso uspele uskladiti. Pri tem je predpostavljala, da se bodo razlike v stališčih in ocenah odpravile v parlamentarni razpravi ali pa tudi računala na podporo dela opozicijskih poslancev. Neusklajeni in slabi predlogi zakonov so izredno obremenjevali delovna telesa in skupne seje, saj jih je bilo treba pomembno dopolniti ali celo spremeniti kar je podaljševalo njihovo sprejemanje. Precej dopolnil daje tudi vlada, čeprav je v večini primerov sama predlagatelj. V prvem mandatu državnega zbora je bilo npr. (od skupaj predlaganih 13.888 amandmajev) sprejetih 8126 amandmajev. Videti je, da je vlada zaradi pomanjkljivosti svojih zakonodajnih programov in časovnih obveznosti prevladala del svojega pripravljalnega zakonodajnega dela na državni zbor, ki s tem prevzema del njene odgovornosti, hkrati pa ne more dovolj učinkovito opravljati svoje zakonodajne funkcije.

**Tabela 7:** Zakonodajna dejavnost Skupščine RS in Državnega zbora

|                                                           | Skupščina RS<br>1990–1992 |     |     | Državni zbor<br>1992–1996 | Državni zbor |      |       |      | Skupaj |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------|-----|-----|---------------------------|--------------|------|-------|------|--------|
|                                                           | Posamezni zbori           |     |     |                           | 1996         | 1997 | 1998  | 1999 |        |
|                                                           | DPZ                       | ZZD | ZO  |                           |              |      |       |      |        |
| Redne seje                                                | 50                        | 56  | 50  | 40                        | 1            | 6    | 3     | 8    | 18     |
| Izredne seje                                              | *                         | *   | *   | 53                        | –            | 17   | 13    | 12   | 42     |
| Skupaj dni                                                | 199                       | 116 | 112 | 468                       | 3            | 96   | 121   | 123  | 343    |
| Skupaj ur                                                 | 1001                      | 652 | 880 | 2654                      | 28           | 542  | 764   | 663  | 1.997  |
| Število točk<br>dnevnega reda                             | 753                       | 735 | 673 | 1331                      | 4            | 262  | 297   | 408  | 971    |
| Povprečje na sejo                                         | 15                        | 13  | 13  | 33,2                      | 4            | *    | *     | *    | *      |
| Sprejeti zakoni                                           |                           | 179 |     | 375                       | –            | 68   | 74    | 116  | 258    |
| Od teh se nanaša<br>na usklajevanje s<br>pravnim redom EU |                           | *   |     | *                         | –            | *    | *     | 57   | *      |
| Sprejeti amandmaji                                        |                           | *   |     | 8.126                     | –            | *    | *     | *    | *      |
| Zakoni o ratifikaciji                                     |                           | *   |     | 200                       | –            | 61   | 35    | 82   | 178    |
| Število glasovanj                                         |                           | *   |     | *                         | *            | *    | 4.325 | *    | *      |

Vir: Poročilo DZ za obdobje 1992–1996, Statistični podatki o delu DZ do 28. 12. 1999.

\* Ni podatkov.

Kljub tem okoliščinam, je bilo v preteklem devetletnem obdobju opravljenega na zakonodajnem področju ogromno dela. Pri tem je treba upoštevati, da se je prva demokratična skupščina izjemno angažirala pri pripravi nove slovenske ustave.<sup>52</sup> Sprejela je vrsto pomembnih aktov

<sup>52</sup> Skupščina RS je sprejela novo povsem samostojno slovensko ustavo, ki je prinesla pomembne spremembe v organizaciji in pristojnostih parlamenta, dne 23. 12. 1991, tik pred prvo obletnico plebiscita za samostojno Slovenijo (za sprejem je

ob razdruževanju in osamosvajanju in štirinajst »osamosvojitvenih« zakonov.<sup>53</sup> Skupščina je na zaprti seji 7. oktobra 1991 med drugimi sprejela izredno pomemben sklep, da stopi v veljavo nova denarna enota, slovenski tolar. V l. 1992 je pripravila tudi novo volilno zakonodajo za volitve v enodomni državni zbor.<sup>54</sup>

Skupščina je prav tako sprejela vrsto pomembnih zakonov, ki so odločilno vplivali na nadaljnji potek tranzicije, med katerimi je na prvem mestu zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij,<sup>55</sup> poleg njega pa spremljajoči zakon o denacionalizaciji.<sup>56</sup> Oba zakona sta skupaj s spremembami, ki sta jih prinesla spremenjeni zakon o dohodnini in novi zakon o prometnem davku, predstavljala strateško sistemsko zakonodajo, ki je kljub pomanjkljivostim ustvarila podlago za racionalno gospodarjenje v prehodnem obdobju. Novi stanovanjski zakon je določil tudi način

glasovalo 179 poslancev). Sprejetje ustave se je zavleklo zaradi priprav na osamosvojitve in vojne za Slovenijo, ki je sledila razglasitvi samostojnosti, prav tako pa tudi zaradi nekaterih vsebinskih vprašanj in dilem kaj sodi v ustavo (pravica do splava, itd.).

<sup>53</sup> Med osamosvojitvenimi zakoni, sprejetimi v juniju 1992, so bili: zakon o državljanstvu RS, zakon o tujcih, zakon o potnih listinah državljanov RS, zakon o nadzoru državne meje, zakon o zunanjih zadevah, zakon o carinski službi, o kreditnih poslih s tujino, zakon o deviznem poslovanju, zakon o Banki Slovenije, zakon o bankah in hranilnicah, zakon o agenciji RS za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah, zakon o predsanaciji, stečaju in likvidaciji bank in hranilnic, zakon o cenah in zakon o denarni enoti RS. Osamosvojitveno zakonodajo je začela Slovenija uresničevati šele 8. oktobra 1992, ko se je – dan preje – iztekel trimesečni moratorij nad izvajanjem osamosvojitve, določen s t. im. »Brionsko deklaracijo«.

<sup>54</sup> Ustavna komisija skupščine je 29. 6. 1992, po dolgih razpravah, kakšen naj bo volilni sistem, določila predloge treh temeljnih volilnih zakonov – zakona o volitvah v DZ, zakona o volitvah v DS in zakona o volitvah predsednika države. Novo volilno zakonodajo so poslanci sprejeli v zadnjem hipu 10. 9. 1992 (ustavni zakon, sprejet decembra 1991, je določil, da se morajo volitve v državni zbor in državni svet izvesti najkasneje v 12 mesecih). Sprejetje zakona o volitvah v državni zbor je omogočilo razpis volitev za 6. decembra 1992, volilna opravila pa so se lahko začela 7. oktobra.

<sup>55</sup> Prvi (t. im. »Mencingerjev«) projekt privatizacijskega zakona, ki je temeljil na decentralizirani, avtonomni in odplačni privatizaciji, je bil predstavljen v skupščini že novembra 1990, kot osnutek zakona pa je bil potrjen v marcu 1991. Kasneje ga je spodril predlog Ministrstva za planiranje, ki je nastal na osnovi pripomb ameriškega profesorja Sachsa, da bi notranji odkup preveč okrepil notranje lastnike in odganjal zunanje lastnike. Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij, je bil po dolgih dveh letih razprav in zapletov ter številnih spremembah sprejet skupaj z zakonom o državnem jamstvu za obveznice, izdane za sanacijo bank, šele na koncu mandata 11. 11. 1992 (za zakon je glasovala velika večina poslancev v vseh treh zborih).

<sup>56</sup> Zakon o denacionalizaciji, ki je temeljil na vračanju po vojni podržavljenega premoženja v naravi (upravičenci so bile fizične osebe in Cerkev), so poslanci sprejeli 20. 11. 1991 (za zakon je glasovala velika večina poslancev v vseh treh zborih).

lastninjenja družbenih stanovanj.<sup>57</sup> Konec mandata je skupščina sprejela tudi zakon o poslancih.<sup>58</sup>

V naslednjih letih je državni zbor intenzivno nadaljeval usklajevanje prejšnje zakonodaje z novo ustavo in se ukvarjal s sprejemanjem nove zakonodaje, ki jo je terjala modernizacija številnih področij.<sup>59</sup> Med zakoni, ki so pomembni z vidika modernizacije, še posebej za urejanje razmerja med delom in kapitalom, je zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju podjetij.<sup>60</sup> Leta 1993 je državni zbor sprejel izredno pomemben zakon o lokalni samoupravi, ki omogoča državljanom pravico do odločanja v občinah kot temeljnih lokalnih samoupravnih skupnostih.<sup>61</sup> Leta 1994 je državni zbor sprejel tudi zakon o političnih strankah, ki je pomenil pomemben korak k stabilni strankarski demokraciji, s katerim je nadomestil prejšnji zakon o političnem združevanju iz l. 1989.<sup>62</sup> Z vidika učinkovitejšega delovanja parlamentarne demokracije je izredno pomemben tudi zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o vladi RS, ki ga je državni zbor sprejel l. 1996, s katerim se je razmerje med zakonodajnim telesom in vlado približalo razmerju v modernih parlamentarnih

<sup>57</sup> Stanovanjski zakon, ki je določil pravico do odkupa stanovanj vsem občanom, ki so bili na dan uveljavitve zakona imetniki stanovanjske pravice, so poslanci sprejeli 3. 10. 1991 (za zakon je glasovala velika večina poslancev v vseh treh zborih).

<sup>58</sup> Zakon, ki je upošteval, da se položaj in vloga poslanca bistveno razlikujeta od vloge predstavnika v skupščini in da nanj vpliva tudi položaj državnega zbora v sistemu oblasti, je bil sprejet l. 1992 (za zakon je glasovala velika večina poslancev v vseh treh zborih).

<sup>59</sup> Ustavni zakon za izvedbo ustave RS je posebej določal, da se morajo vsi predpisi uskladiti z ustavo najkasneje do 31.12.1993. Državni zbor je v svojem prvem mandatu na 12. seji dne 29.10.1993 sprejel poseben sklep o postopku za spremembo ustavnega zakona za izvedbo ustave RS in podaljšal rok za uskladitev predpisov z ustavo RS do konca l. 1994. V sklepu je tudi posebej določeno, da je najkasneje do 31.12.1994 treba sprejeti ključno zakonodajo na področju sodstva, davčnega sistema in javnih financ, lastninskega preoblikovanja, preprečevanja korupcije in drugo zakonodajo, ki je bistvena za samostojno državo. Kljub podaljšanemu roku nekaj nekdanjih »zveznih« predpisov še vedno ni bilo nadomeščenih.

<sup>60</sup> Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju, ki je nadomestil prejšnji sistem samoupravljanja, temelječega na družbeni lastnini, in vzpostavil realen sistem sodelovanja delavcev pri upravljanju, je državni zbor sprejel 9. 7. 1993 (od 62 prisotnih, je zanj glasovalo 58, proti pa 3 poslanci).

<sup>61</sup> Zakon o lokalni samoupravi, ki razmejuje pristojnosti med državo in občino in prenaša funkcije iz države na občino, ki se uveljavlja v svoji klasični obliki, so poslanci sprejeli 21.12.1993 (od 58 prisotnih, je zanj glasovalo 42, proti pa 19 poslancev).

<sup>62</sup> Zakon o političnih strankah, ki je uvedel natančnejšo opredelitev politične stranke in njenih funkcij ter postavil zahteve glede njene notranje demokracije, hkrati pa zaostril pogoje za registracijo strank in zaostril nadzor nad njihovim financiranjem, so poslanci sprejeli 29. 9. 1994 (od 67 prisotnih, je zanj glasovalo 55, proti pa 9 poslancev).

državah.<sup>63</sup> S tem so bile zmanjšane možnosti nesporazumov in prelaganja odgovornosti, operativno upravljanje države, ki je presegalo sposobnosti državnega zbora, pa je prešlo v pristojnost vlade. Glede na še vedno nerazrešena vprašanja po vojni storjenih krivic, je pomemben tudi zakon o popravni krivic, ki prispeva k ohranjanju in spoštovanju človekovih pravic. Z njim se je Slovenija l. 1996 pravno in moralno obvezala, da se popravijo krivice, ki jih je storil prejšnji sistem.<sup>64</sup>

Poleg potrebe po celoviti prenovi celotne zakonodaje so zakonodajno delo v državnem zboru v zadnjih letih izjemno pospešila prizadevanja za čim prejšnjo vključitev Slovenije v EU. Pri prevzemanju pravnega reda EU (*«acquis communautaire»*) naj bi ne šlo za mehanično prevzemanje zakonodaje drugih držav, temveč za postopen proces zahtevnega usklajevanja zakonodaje v »zadostnem obsegu in kakovosti z ohranitvijo izvirnega in posebnega urejanja tistih področij, kjer harmonizacija oz. prilagoditev ni nujno potrebna« (Janko, 1997: 5). Načrtno prilagajanje slovenske zakonodaje se je formalno začelo, ko je državni zbor 11. aprila 1996 sprejel poseben sklep, da bo okrepil prizadevanja za uskladitev slovenske zakonodaje z zakonodajo držav članic EU oz. s podpisom sporazuma o pridružitvi junija 1996 med Slovenijo in Evropskimi skupnostmi.<sup>65</sup>

Kljub spoznanju, da je prilagajanje zakonodaje izredno zahtevna naloga in da je na nekaterih področjih potrebna skoraj celotna zamenjava pravnega reda, je bilo do začetka l. 1998 bolj malo narejeno pri pripravi konkretnih zakonodajnih programov. Državni zbor v svojem zadnjem letu prvega mandata (1996) tej problematiki ni posvetil zadostne pozornosti, oblikovanje vlade na začetku l. 1997 pa je vzelo veliko dragocenega časa. K zaostajanju sta pripomogla tudi pozna vzpostavitev Službe Vlade RS za evropske zadeve (v decembru 1997). Poleg pomanjkanja politične volje so bili razlogi za zaostajanje tudi v šibkih kadrovskih zasedbah in splošnem nerazumevanju postopkov in načinov delovanja EU.<sup>66</sup> Zaosta-

<sup>63</sup> Novi zakon o vladi spreminja prejšnji zakon, ki je ohranil precej značilnosti prejšnjega skupščinskega sistema. Zakon so sprejeli poslanci 16. 4. 1996 (od 85 prisotnih, je za zakon glasovalo 66, proti pa je bilo 10 poslancev).

<sup>64</sup> Zakon o popravni krivic, ki določa, da imajo žrtve pravico do odškodnine (njeno višino in postopek naj bi državni zbor določil kasneje), je državni zbor sprejel 11. 10. 1996 (od 55 prisotnih, je zanj glasovalo 46, proti ni bil noben poslanec).

<sup>65</sup> Povezanost procesa prilagajanja slovenske zakonodaje s procesom vključevanja v EU se je pokazala, ko je državni zbor 14. julija 1997 sprejel prvo spremembo slovenske ustave oz. njenega 68. člena, ki je omejeval pravico do lastnine na državljane RS (za spremembo ustave je glasovalo 81 poslancev, eden pa je bil proti), ki je bila pogoj za ratifikacijo evropskega pridružitvenega sporazuma s priložo 13 (t. i. »španski kompromis«). Na naslednji 11. izredni seji dne 15. avgusta pa je ratificiral pridružitveni sporazum z EU (s 70 glasovi za in tremi proti).

<sup>66</sup> Na področju kmetijstva naj bi bilo prilagojenih le nekaj odstotkov zakonodaje (glej npr. dr. Emil Erjavec, Kmetijstvo kot pomemben dejavnik evropskih povezo-

janje bi doseglo dramatične razsežnosti, če državni zbor in vlada ne bi zagotovila bistveno pospešitev sprejemanja potrebne zakonodaje. Pomemben dokument v tem času pomeni Strategija RS za vključevanje v EU (nastajala v obdobju od marca 1997 do januarja 1998), ki je v svojem 4. delu posebej obravnavala usklajevanje zakonodaje s pravnim redom EU. Strategijo je potrdila vlada 8. januarja 1998, državni zbor pa jo je obravnaval v februarju 1998 in sprejel s kritičnimi pripombami.<sup>67</sup> Vlada RS je nato v marcu 1998 pripravila prvi državni program RS za prevzem pravnega reda EU, ki je veljal za leto 1998.<sup>68</sup> Program, ki je navajal prednostna področja prilagajanja zakonodaje, nosilce posameznih nalog in roke, je bil prvi poskus, da bi upoštevali celoto področij zakonodajnega prilagajanja, vendar je bil glede na zahtevnost nalog v kratkem obdobju nerealen.

Sposobnost slovenskega parlamenta prevzemati evropsko zakonodajo je bila v tem obdobju tudi prvič ocenjena s strani zunanjih dejavnikov. Evropska komisija, ki je ocenila prizadevanja posameznih držav, je v svoji oceni Slovenije 4. 11. 1998 kritično ugotovila zaostajanje na številnih področjih (med drugim na področju denacionalizacije, trga, tujih vlaganj itd.) in uvrstila Slovenijo na zadnje, šesto mesto med kandidatkami. Komisija je posebej omenila, da *»je zakonodajni proces počasen: vsak zakon gre v parlamentu skozi tri branja in nestabilnost znotraj koalicije upočasnjuje parlamentarno odločanje«*. Poročilo na koncu dodaja: *»Stalno pozornost je potrebno posvetiti ureditvi sodnega in parlamentarnega procesa ...«*.<sup>69</sup>

Na podlagi poročila Evropske komisije in razprave v državnem zboru sta vlada in državni zbor izjemno pohitela s pripravo novih programov in sprejemanjem nekaterih posebno pomembnih zakonov. Služba Vlade RS za evropske zadeve je decembra 1998 pripravila poseben zakonodajni program, s katerim naj bi Slovenija zmanjšala zamudo pri prilagajanju svoje zakonodaje, ki je obsegal 84 zakonov (med nujnimi zakoni, ki jih je treba sprejeti, je bilo 60 prednostnih zakonov, od katerih jih je nekaj že bilo v postopku). V povezavi s tem programom je vlada 14. januarja 1999 sprejela še t. im. Časovni razpored realizacije operativnega koledarja ukrepov za odpravo zaostankov iz leta 1998 in dela v letu 1999, ki je obsegal 77 predlogov zakonov (od katerih so bili nekateri v postopku oz. ponovno vloženi). Vlada je sicer že novembra 1998 poslala državnemu zboru več predlogov zakonov, med njimi predlog zakona o davku na do-

valnih procesov, v (D. Zajc, ur.): *Evropeizacija slovenske politike*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana 1998, str. 97).

<sup>67</sup> Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo (EPA 371-II), Poročevalec državnega zbora RS, št. 4/1998.

<sup>68</sup> Državni program, Poročevalec državnega zbora RS, št. 48/97.

<sup>69</sup> Regular Report from the Commission on Progress Towards Accession, 4.11.1998. Poročilo je bilo v slovenščini objavljeno v Poročevalcu državnega zbora RS, št. 69/1998.

dano vrednost.<sup>70</sup> S tem je Slovenija izpolnila tudi eno glavnih zahtev EU in pogoj, da postane njen polnopravni del. Zakon, ki prinaša nov sistem plačevanja davkov, naj bi uvedel tudi večjo preglednost in zajezil sivo ekonomijo.<sup>71</sup> Na isti izredni seji je bil sprejet tudi zakon o trošarinah, ki zaokroža reformo davčnega sistema.<sup>72</sup> Kot izredno pomemben sestavni del prevzemanja evropske zakonodaje je državni zbor v začetku februarja 1998 – sicer po velikih zapletih in z zamudo – sprejel tudi zakon o ugotavljanju vzajemnosti.<sup>73</sup>

Vlada RS je končno 28. januarja 1999 pripravila srednjeročni Državni program RS za prevzem pravnega reda EU, ki je opredelil naloge za obdobje od leta 1999 do konca leta 2002.<sup>74</sup> Državni zbor je gradivo obravnaval na 13. redni seji 20. aprila 1999 in sprejel sklepe in stališča kot napotilo vladi za njegovo izvajanje. Na tej podlagi je konec maja 1999 nastal sedanji Državni program kot osrednji dokument pri vključevanju Slovenije v EU. Program je predvidel sprejem okoli 240 zakonov, od katerih naj bi državni zbor sprejel večino oz. dve tretjini že do konca leta 1999, večje število pa naj bi jih bilo sprejetih v letu 2002, ko naj bi bila slovenska zakonodaja dokončno prilagojena pravnemu redu EU. Zaradi izjemnih okoliščin in nujne pospešitve procesa prilagajanja slovenske zakono-

<sup>70</sup> Zakon o DDV so poslanci obravnavali po hitrem postopku in ga sprejeli na začetku 29. izredne seje 25. 11. 1998 (od 61 navzočih je zanj glasovalo 48 poslancev).

<sup>71</sup> Državni zbor je v začetku decembra 1988 po hitrem postopku in brez posebne razprave sprejel tudi zakon o varstvu novih sort rastlin. S tem je bila izpolnjena obveznost države, da bo še pred uveljavitvijo pridružitvenega sporazuma med Slovenijo in EU podpisala večstranske konvencije o pravicah intelektualne, industrijske in poslovne lastnine.

<sup>72</sup> Zakon o trošarinah namesto prometnega davka uvaja trošarinske dodatke k cenam nekaterih izdelkov – alkoholu, alkoholnim pijačam, tobaknim izdelkom ter naravnim oljem in plinu (od 61 prisotnih je za zakon glasovalo 44 poslancev, proti je bil le eden).

<sup>73</sup> Državni zbor naj bi zakon sprejel do 1. februarja 1999, ko je začel veljati evropski pridružitveni sporazum s priložo št. 13 (t.i. »španski kompromis«), ki omogoča državljanom Unije nakup premičnin v državi. Vlada je sicer že konec decembra 1998 sprejela predlog zakona o vzajemnosti pri pridobivanju lastninske pravice tujcev na nepremičninah. Z njim je vlada nadomestila predlog zakona o pogojih za pridobivanje lastninske pravice tujcev na nepremičninah, za katerega je državni zbor v decembru končal postopek, ker niso bili izpolnjeni poslovniški pogoji za nadaljnjo obravnavo. Vendar poslanci DZ tudi na 31. izredni seji 21. januarja 1999 niso izglasovali naslova zakona, čeprav so pri vseh predhodnih glasovanjih sprejeli vsa dopolnila s potrebno dvotretjinsko večino (poslovnik DZ določa, da je v takem primeru postopek končan). Vlada je nato že naslednji dan določila besedilo predloga zakona o ugotavljanju vzajemnosti in ga poslala državnemu zboru. Poslanci so se na 32. izredni seji strinjali s predlogom, da predlog obravnavajo po hitrem postopku, vendar je bil zakon po ponovnih zapletih sprejet šele 4. 2. 1999 (od prisotnih 73 poslancev je za zakon glasovalo 67, en poslanec je bil proti).

<sup>74</sup> Gradivo je bilo objavljeno v Poročevalcu državnega zbora, št. 11/99, 11/I in 11/II z dne 24. 2. 1999 in št. 11/III in 11/IV z dne 26. 2. 1999.

daje je vlada 29. aprila 1999 sprejela tudi predlog mesečnega koledarja obravnavanja predlogov zakonov in nacionalnih programov v vladi in državnem zboru po posameznih mesecih.<sup>75</sup> Na podlagi tega dokumenta je bil na kolegiju predsednika državnega zbora sprejet poseben dogovor o obravnavi zadev zaradi odprave zaostankov na nekaj naslednjih sejah pred parlamentarnimi počitnicami.<sup>76</sup>

Ne glede na posamezne težave, je bil napredek Slovenije v letu 1999 v prilaganju zakonodaje več kot opazen, saj je državni zbor v tem letu sprejel precej več zakonov v primerjavi s prejšnjimi leti, od skupaj 116 zakonov pa je bilo 57 takšnih, pri katerih gre za uskladitev s pravnim redom EU. To ugotavlja tudi novo poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, ki ga je Komisija pripravila v jeseni 1999. Poročilo sicer ponovno opozarja, da je zakonodajni postopek prepočasen: »... za vsak zakon so še vedno potrebna tri branja, nestabilnosti v koaliciji pa upočasnjujejo proces odločanja v parlamentu«. Prav tako navaja, da predlog novega poslovnika, ki je omogočal hitrejši postopek, ni uspel zbrati potrebne dvotretjinske večine. Vendar pa dodaja, da so bili »v marcu 1999 sprejeti organizacijski ukrepi, katerih cilj je omogočiti hitrejšo sprejemanje zakonov v skladu z načrtom, zapisanim v državnem programu: v času zasedanja državnega zbora so trije dnevi namenjeni izključno obravnavi predlogov zakonov, povezanih z usklajevanjem zakonodaje s pravnim redom EU«.<sup>77</sup>

Izvajanje tako obsežne zakonodajne dejavnosti, kot jo predvideva srednjeročni državni program je verjetno ne samo izredno težka, ampak tudi zapletena naloga, ki je povezana z roki, za katere se je Slovenija nedvomno zavezala zunanjim dejavnikom, da jih bo spoštovala. Vendar pa oblikovalci teh zakonodajnih programov verjetno sami niso pričakovali, da bodo v letu 1999 v celoti uresničljivi. Vsi dokumenti tudi niso bili dobro usklajeni, ker so šele pregledi usklajenosti slovenske zakonodaje z zakonodajo EU (»screeningi«) opozorili na nekatere druge prednosti usklajevanja zakonodaje kot pa jih je predvidela Slovenija. Časovna dinamika potrebnih sprememb na posameznih področjih se spreminja, kar

<sup>75</sup> Predlogi zakonov so razporejeni v tabele A (13 aktov, ki so že bili ali bi morali biti v postopku v državnem zboru), B (222 aktov, ki naj bi jih državni zbor sprejel do konca decembra 1999) in C (125 aktov o ratifikaciji).

<sup>76</sup> Posebno nujne zadeve so bile uvrščene na dnevne rede 15. redne seje v juniju 1999 in 37. in 38. izredne seje v juliju 1999. Na te seje so bile uvrščene tudi zadeve iz dolgoročnega državnega programa, katerih sprejem bi najugodnejše vplival na poročilo Evropske komisije o napredku Slovenije pri usklajevanju njene zakonodaje z evropsko. Vendar državni zbor kljub prizadevanjem tudi na 38. izredni seji konec julija 1999 ni mogel dokončati obravnave številnih točk dnevnega reda, ki so neposredno povezane s prilagajanjem evropski zakonodaji. (Obravnavo predlogov zakonov, ki so v tretjem branju, je državni zbor prenesel na 39. izredno sejo dne 16. septembra 1999).

<sup>77</sup> Komisija ima v mislih ukrepe, ki so bili 2. 12. 1998 dogovorjeni na kolegiju predsednika državnega zbora.

nujno nalaga državnemu zboru še večje obveznosti. Zakonodajno delo bo državni zbor najbrž pospešeno nadaljeval ob domnevi, da bo do konca leta 2002 dosežena kritična masa skupnostne zakonodaje ali pa bo njen večji del celo uresničen. Vendar je veliko odvisno tudi od tega, kako bo Slovenija uresničevala sprejeto zakonodajo, saj za to potrebuje ustrezno usposobljeno državno upravo, sposobnejše ljudi in tudi finančno podporo.

V razmerah tako velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju so bile možnosti smotrnega in pravočasnega sprejemanja novih zakonov manjše. Zaradi preobremenjenosti so se sprejemale manj kvalitetne rešitve (Velišček, 1999: 142), kakovost celotnega zakonodajnega »outputa« in njegova urejevalna sposobnost pa sta bile slabša. V zakonskih besedilih so se neredko pojavljale praznine in protislovja, celi zakoni so bili slabo povezani z drugimi pravnimi akti ali pa so bili v neskladju z ustavo. Pri uresničevanju zakonov je pogosto prihajalo do drugačnih ali celo nasprotnih posledic od pričakovanih. Do marsikatero pomanjkljivosti ali napake ne bi prišlo, če bi oblikovalci pravočasno pripravili tudi potrebne izvršilne predpise (uredbe, odloke, pravilnike, navodila itd.). Zaradi pomanjkljivosti je bilo treba že sprejete zakone hitro spreminjati in dopolnjevati. Delež takih spreminjevalnih zakonov je bil tudi v državnem zboru zelo velik in predstavlja skoraj tretjino vseh sprejetih zakonov. Podoben – sicer večji – delež spreminjevalnih zakonov ugotavljamo tudi v nekaterih drugih parlamentih držav v tranziciji.

**Tabela 8:** Kakovost zakonodajnega »outputa« v nekaterih državah Srednje Evrope – število zakonov, ki dopolnjujejo in spreminjajo obstoječe

|                        |             | Skupaj | Zakoni o spremembah<br>in dopolnitvah obstoječih |
|------------------------|-------------|--------|--------------------------------------------------|
| Državni zbor           | (1992-1996) | 375    | 131                                              |
|                        | (1996-1998) | 142    | 74                                               |
| Poslanecka<br>snemovna | (1992-1999) | 571    | 344                                              |
| Országgyűlés           | (1990-1994) | 432    | 213                                              |
|                        | (1994-1998) | 499    | 235                                              |

Vir: Poročilo DZ za obdobje 1992-1996, parlamentarne statistike

Na slabo kakovost sprejete zakonodaje opozarja tudi veliko število odločitev ustavnega sodišča, ki je v številnih primerih razveljavilo cele zakone ali dele zakonov in hkrati naložilo državnemu zboru, da v določenem roku sprejme nove zakone.<sup>78</sup> Ustavno sodišče je tako v številnih pri-

<sup>78</sup> Poročilo Ustavnega sodišča RS za leto 1998 navaja, da je sodišče v tem letu obravnavalo 126 zakonov (v letu 1997: 104) in v 21 primerih razveljavilo zakonske do-

merih prispevalo, da je družbena in sistemska transformacija potekala na demokratičen in pravno urejen način. Poleg tega je na zastarelost zakonodaje na nekaterih področjih ter pravne praznine, ki onemogočajo uresničevanje zagotovljenih človekovih pravic opozarjal v letnih poročilih varuh človekovih pravic.<sup>79</sup>

Učinkovitost zakonodajne dejavnosti demokratičnega slovenskega parlamenta je bila v devetletnem obdobju tako po svojih uspehih kot po manjkljivostih primerljiva z drugimi novimi demokratičnimi parlamenti razvitejših držav Srednje Evrope. Pri presojanju zakonodajne dejavnosti prve demokratično izvoljene skupščine in državnega zbora je treba upoštevati, da sta to delo opravljala v bolj ali manj izrednih razmerah izjemno velikih pritiskov po normativnem urejanju, zaradi česar je bilo zakonodajno delo izredno težko načrtovati. Čeprav se slovenski parlament tudi v tej svoji funkciji nekoliko razlikuje od drugih novih parlamentov (precejšen del svoje zakonodajne dejavnosti je posvetil tudi osamosvajanju), je lahko njegova zakonodajna dejavnost tipičen primer parlamenta države v tranziciji. V tem smislu je slovenski parlament gotovo veliko storil pri modernizaciji celotne zakonodaje (vključno z nadomeščanjem prejšnje jugoslovanske) in tudi v zadnjem času pri njenem izredno intenzivnem usklajevanju z zakonodajo EU. Na ta način sta tako skupščina RS kot državni zbor pomembno prispevala k uspešni tranziciji in konsolidaciji demokracije v Sloveniji.

Državni zbor je zaradi povečanih pritiskov po zakonodajnem urejanju, še posebej v zvezi s potrebo po prilagajanju zakonodaje pravnemu redu EU, skušal napraviti zakonodajni postopek preglednejši in predvidljivejši. Komisija za poslovník je po dolgi pripravi konec novembra 1998 pripravila predlog dopolnjenega poslovnika, ki naj bi poenostavil postopek (zlasti prvo branje), povečal odgovornost delovnih teles ter poudaril vlogo kolegija predsednika DZ.<sup>80</sup> Ob predstavitvi predloga so

ločbe, v 16 primerih pa je bila ugotovljena neskladnost zakonskih določb z ustavo. Pobude za presojo zakonov so bile utemeljene v kar 29,4 % primerih (leta 1997 v 10,6 % primerih). Državni zbor mora v takih primerih pravočasno nadomestiti take pravne norme z novimi, vendar se dogaja, da rok v posameznih primerih poteče.

<sup>79</sup> Glej npr. letna poročila varuha človekovih pravic za l. 1995, 1996, 1997 in 1998. (Poročilo za l. 1998 je varuh človekovih pravic Ivo Bizjak predložil državnemu zboru aprila 1999, vendar ga ta do januarja 2000 še ni obravnaval).

<sup>80</sup> Komisija za poslovník je ob sodelovanju skupine strokovnjakov pod vodstvom dr. I. Kavčiča, pripravila predlog novega poslovnika z dopolnitvami in ga predstavila na tiskovni konferenci 23. novembra 1998. Po tem predlogu naj bi imel kolegij predsednika državnega zbora večje pristojnosti (odločal naj bi o obravnavi predloga po hitrem postopku, o času trajanja posamezne seje in času obravnavanja posameznih zadev na dnevnem redu, vključno z omejitvijo razprav poslancev in poslanskih skupin, itd.). Odločitev na kolegiju bi bila sprejeta, če bi posamezen predlog podpirale poslanske skupine s skupno večjim številom članov od tistih, ki

bila izražena pričakovanja, da bo zakonodajni postopek mogoče poenostaviti že v začetku leta 1999.<sup>81</sup> Kljub tem prizadevanjem pa zaradi zelo različnih pogledov strank in nasprotovanja enega dela opozicije predlagane nove rešitve niso bile sprejete.<sup>82</sup> Tako državni zbor kljub prizadevanjem ni mogel odpraviti enega temeljnih razlogov počasnega in neracionalnega zakonodajnega odločanja, ki zahteva ogromno energije poslancev in ki ga negativno ocenjujejo tudi zunanji dejavniki.

V celotnem zakonodajnem delu prejšnje skupščine RS in državnega zbora sicer lahko ugotavljamo podoben »legislativni paradoks« kot v vseh drugih novih demokratičnih parlamentih Srednje Evrope (Agh, 1995: 163). Kljub velikim pritiskom po zakonodajnem urejanju, ki jih še povečuje prevzemanje pravnega reda EU, je zelo težko oblikovati smotrne in uresničljive programe zakonodajnega dela. Zakonodajno delo še vedno v precejšnji meri poteka na osnovi splošnih usmeritev in široko opredeljenih kriterijev oz. »hektično«. Pri realizaciji programov prihaja do velikih odstopanj zaradi neusklajenosti znotraj koalicije in pomanjkljivih predlogov, ki jih vlada pošilja v državni zbor ob predpostavki, da se bodo slabosti in pomanjkljivosti odpravile v delovnih telesih. Na drugi strani se pojavlja nasprotje med obsegom zakonodajnega »out-puta« in precej slabšo kakovostjo nove zakonodaje. Obravnavanje in sprejemanje tako velikega števila zakonov daje na eni strani vtis velike kvantitativne učinkovitosti, medtem ko so učinki sprejetih zakonov pogosto drugačni od pričakovanih ali pa povzročajo nove težave.

Vendar slabša kakovost nove zakonodaje ni edino vprašanje, ki se zastavlja v obdobju hitre modernizacije in spreminjanja zakonodaje na vseh področjih. Kot poseben problem se v tranziciji pojavlja tudi zakonsko »prereguliranje« (»overregulation«), to je prepodrobno urejanje vseh mogočih družbenih odnosov, zaradi katerega so možnosti kakršne koli samostojne akcije ljudi zelo majhne. Izjemno veliko število novih zakon-

mu nasprotujejo. Predvidena je bila tudi okrepitev vloge delovnih teles, ki naj bi v drugi fazi zakonodajnega postopka opravila čim več vsebinskega dela pri dopolnjevanju predlogov zakonov. Predsednik komisije dr. Ciril Ribičič je opozoril tudi na drugačne rešitve glede poslanske pravice do obstrukcije in do obrazložitve glasu.

<sup>81</sup> Prizadevanje za čim hitrejšo posodobitev postopka so razvidna tudi iz gradiva, ki ga je predsednik DZ Janez Podobnik že v decembru 1998 pripravil za predsednike poslanskih skupin, v katerem je poudaril kateri dejavniki so posebej odgovorni za učinkovito delo državnega zbora. Poleg vodstva DZ, poslanskih skupin in delovnih teles ter posameznih poslancev, je posebej omenjena tudi izvršilna oblast. Vlada naj bi v prihodnje restriktivno predlagala sprejem zakonov po hitrem in skrajšanem postopku in takšne predloge argumentirano obrazložila.

<sup>82</sup> Predlog sprememb in dopolnitev Poslovnika DZ na 16. redni seji, ki je bila 27. 10. 1999, na glasovanju po opravljeni tretji obravnavi o predlogu akta kot celoti ni dobil potrebne večine (od prisotnih 70 poslancev, jih je zanj glasovalo 23, proti pa je bilo 42 poslancev).

skih norm povzroča negotovost glede veljavnih zakonskih norm. Ta negotovost se ne da odpraviti s sprejemanjem novih zakonov – ne glede na to, kako dobri so, bi že sama njihova vključitev v množico drugih zakonov lahko imela povsem drugačne ali nasprotno učinke (Pizzorusso, 1988: 347). Zdi se, da sta veliko število pravnih norm in njihova zapletenost tradicionalni sestavni del pravne in politične kulture ne samo na Slovenskem, ampak tudi v drugih državah Srednje Evrope. Državljeni se v džungli prepodrobnih pravnih norm ne morejo dovolj znajti. Ne gre torej samo za vprašanje kakovosti zakonodaje v ožjem smislu, ampak tudi za vnašanje tradicionalnih in subjektivnih kriterijev zakonodajnega urejanja, ki so jih številne druge države opustile. Vprašljiva je torej resnična potreba po tolikšnem številu predlogov zakonov ali vsaj motivi političnih dejavnikov za urejanje posamezne problematike v posebnih zakonih. Primeri iz drugih držav kažejo, da bi lahko zmanjšali obseg zakonodajnega urejanja s sprejemanjem vladnih odlokov (ob ustreznem parlamentarnem nadzoru). Na osnovi primerov iz mednarodnega okolja bi lahko razmislili tudi o tem, da bi določene pristojnosti odločanja prenesli na delovna telesa državnega zbora. Zakonsko »prereguliranje« pa bi bilo mogoče zmanjšati tudi s sprotnim razveljavljanjem zakonskih norm, ki so postale odvečne. Poleg tega bi bilo treba zagotoviti enotno razlago pravnih norm, ki se v praksi od organa do organa in med instancami pogosto razlikuje. V takšnih razmerah imajo državljani prepogosto občutek, da organi, ki izvajajo zakone in odločajo o njihovih pravicah in dolžnostih (sodišča, upravni organi, davčne službe, zemljiške knjige, organi, ki izvajajo registracijo trgovskih in drugih družb, itd.), lahko arbitrarno interpretirajo predpise oz. jim samovoljno kratijo pravice.

## 5. Funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna

Državni proračun je poleg zakonodaje eden temeljnih instrumentov vsake države za urejanje in usmerjanje družbenih procesov in hkrati pomembno sredstvo demokracije (Bučar, 1969: 757). Proračun je glavno sredstvo za razporejanje družbenih sredstev za različne namene in s tem tudi najpomembnejši način pospeševanja družbenega razvoja. Način priprave proračuna, razprava o njem in potrjevanje v parlamentu, njegovo izvajanje v praksi in parlamentarni nadzor nad njegovim uresničevanjem zagotavljajo možnost sodelovanja širše javnosti pri urejanju splošnih družbenih zadev ter krepijo odgovornost državnih organov, da delajo samo tisto kar je določeno in v obsegu odobrenih finančnih sredstev. Uveljavljanje večine pravic je povezano s finančnimi sredstvi, ki jih zagotavlja država preko proračuna. Prerazdeljevanje sredstev in določanje proračunskih izdatkov sta odvisna tudi od političnih meril. Posamezne

družbene in politične skupine ali teritorialne enote lahko z večjimi sredstvi pridobijo ne le boljši gmotni položaj, ampak tudi večji vpliv, spoštovanje ali avtoriteto.

Sprejemanje proračuna je posebna funkcija parlamentov, ki se razlikuje od zakonodajne funkcije tako po svojem nastanku kot po večstranskih učinkih. Oblikovala se je v zgodovinskem razvoju, saj je bilo odločanje o državnih finančah prva pristojnost, ki je z oblasti monarha prešla na predstavniško telo. Zakonodajna pristojnost parlamenta – najprej kot predlaganje novih zakonov in nato oblikovanje zakonov – se je oblikovala šele potem, ko je parlament pridobil možnost dajanja soglasja k davkom in drugim obremenitvam. Prvi parlamenti, zlasti angleški spodnji dom, so pridobivali na moči in ugledu čim bolj jim je uspevalo zaščititi državljane pred poskusi monarhov, da bi jim naložili nove davke, in čim bolj jim je uspevalo nadzorovati vladarje pri porabi denarja. Kasneje je del teh nalog v zvezi z obdavčevanjem in obvladovanjem porabe prešel na vlade, ki so postale odgovorne za oblikovanje celovitih predlogov državnih proračunov. Vendar so parlamenti obdržali glede proračuna toliko pristojnosti, da preko njega učinkovito nadzirajo celotno delovanje vlade. Pravico do pobiranja davkov in način porabe zbranega denarja mora posebej potrditi parlament. Odločanje o proračunu omogoča parlamentu, da uveljavlja svojo suverenost in nadzoruje vlado večkrat v istem mandatu (Laundy, 1989: 75).

Proračun je v nedemokratskih, avtoritarnih in totalitarnih državah dobil številne negativne značilnosti in postal sredstvo za uresničevanje določenih ideološko zasnovanih družbenih projektov. Postal je sredstvo centralizacije družbene moči, saj so različne dominantne stranke in skupine preko njega vzpostavljale kontrolo nad celotnim družbenim razvojem, medtem ko so bili državljani brez kakršnega koli vpliva na razdeljevanje družbenih sredstev. V številnih sodobnih državah, je proračun tudi vir stalne inflacije, saj obstoječi viri priliva ne pokrivajo vseh raznovrstnih potreb, ki jih oblikuje politika. Zaradi predimenzioniranih potreb država spreminja vire priliva oz. gospodarske instrumente, s tem pa tudi spreminja pogoje gospodarjenja gospodarskih subjektov. V takih primerih podjetja porabljajo svoja sredstva za vsako ceno, samo da bi zmanjšala sredstva, ki bi šla v proračun. Prav tako pogosta pomanjkljivost proračunov pa je težnja k rabsipnosti. Sredstva se porabljajo za namene, ki ne spodbujajo nadaljnje družbene produktivnosti ali za namene, ki ne vplivajo na gospodarsko rast. Proračunska tehnika financiranja potrošnike ne navaja k varčevanju. Kdor bi se omejeval pri porabi, bi lahko prišel v neprijeten položaj, lahko se mu očita, da ni opravil tistega, kar bi moral (Bučar, 1969: 763)

V sodobnih parlamentarnih državah ima sicer glavno vlogo pri pripravi predloga proračuna vlada. Njena vloga je povezana z dejstvom, da je proračun postal sredstvo splošne vladne politike, ki ima za cilj manjšo ali

večjo prerazdelitev nacionalnega dohodka (od bogatejših k revnejšim, od gospodarstva k javnim službam, med gospodarskimi področji, od razvitejših k manj razvitim območjem, itd.). Proračun kot politični dokument razdeljuje sredstva v skladu s prednostnimi nalogami in cilji politik na posameznih področjih oziroma določa, katere politike in v kakšnem obsegu bodo uresničene in kateri cilji doseženi z manjšimi ali večjimi denarnimi sredstvi. Ti cilji se lahko oblikujejo v strankarskih spopadih in so rezultat medsebojnih kompromisov ali pa pomenijo splošno soglasje glede nacionalnih interesov. Tako vlada kot parlament morata včasih sprejemati odločitve v negotovih razmerah, pri čemer se ne smeta ozirati na aktualne težave in možne posledice določenih politik (Ferfila, 1999: 242). Vlada je tudi edino telo, ki ima kolikor toliko natančno predstavo o potrebah posameznih služb in možnih virih dohodka. Samo finančni oddelki vladnih ministrstev so sposobni ugotavljati stroške delovanja javnih služb in jih vsaj približno uravnotežiti z dohodki. Proračun sodobne države je tudi tako celovit dokument, da ga lahko sestavi samo majhna in enotna vladna skupina, ki usklajuje ocene porabe posameznih ministrstev, kar prav gotovo ne bi mogel ustrezno hitro in racionalno storiti številčen in znotraj sebe politično razdvojen parlament.

Vendar pa parlament zato nima nič manj pomembne vloge pri sprejemanju proračuna. Parlament z obravnavanjem in sprejemanjem proračuna pooblašča vlado, da spremeni oz. zviša državne dohodke glede na ugotovljene potrebe. V večini držav imajo sicer zakonski predpisi, ki urejajo davke in prispevke, trajno veljavo, vendar pa je pooblastilo za njihovo uporabo treba obnavljati vsako leto. Prav tako je treba obnoviti pooblastilo vladi za porabo denarja za posebej določene namene. Na ta način lahko parlamenti s svojim pristankom na proračunski dokument v rednih časovnih presledkih pomembno vplivajo na delovanje vlad.

Proračun ima na eni strani naravo zakona, vendar pa se po svoji vsebini razlikuje od zakona, ki je splošen akt, ki določa pravice in obveznosti. Proračun predvsem ugotavlja finančne potrebe države in višino sredstev, potrebnih za njihovo pokrivanje, ter kot tak nima neposredne pravne moči; obveznosti, ki jih nalaga državljanom v večini držav, ne izvirajo iz samega proračuna, ampak iz veljavnih zakonov, ki urejajo sistem davkov in prispevkov. Kot finančni dokument ima proračun predvsem dva namena, to je: (a) omogočiti primerjavo med celotnimi izdatki in vsemi prejemki v določenem času ter (b) razporediti izdatke glede na njihov relativni pomen in prednosti. Ob tem pa omogoča tudi predvideti učinke na gospodarska gibanja in splošno trdnost države, ki se dosega z uravnoveženostjo proračuna. Državni proračun za posamezno obdobje mora zato biti celovit in popoln ter obsegati vse vire dohodkov in vrste izdatkov. Prav zato ima sestavljanje in sprejemanje proračuna za vsako leto tudi določene prednosti pred drugimi nalogami (razprava o proračunu v parlamentu lahko odloži obravnavo predlogov zakonov), saj omogoča kar se

da natančno opredelitev finančnega stanja (proračunske stabilnosti) države, hkrati pa dopušča določena uravnavanja finančnih gibanj v relativno kratkem obdobju. Proračun v tem smislu pomeni omejitev pretiranih interesov povezanih s porabo in omogoča večjo odgovornost pri oblikovanju in uresničevanju politik.

V večini držav se sicer finančno leto ujema s koledarskim letom, vendar mora parlament v vsakem primeru potrditi proračun; brez soglasja predstavnikov ljudstva parlament načeloma ne more pobirati davkov niti trošiti sredstev proračuna. Zato je pomembno, da vlada pravočasno sestavi predlog proračuna in ga pošlje v parlament določen čas pred začetkom finančnega leta, tako da imajo poslanci dovolj časa za njegovo obravnavo. V večini držav se predlog proračuna obravnava približno dva meseca, ponekod pa veljajo posebne določbe, da mora parlament sprejeti proračun določen čas pred začetkom novega finančnega leta. Če parlament ne sprejme pravočasno proračuna, pa je treba s posebnimi začasnimi ukrepi zagotoviti tekoče delovanje državne uprave in gospodarstva. Običajni način premoščanja razhajanja med začetkom finančnega leta in sprejetjem proračuna je začasno finansiranje v obliki dvanajstin, ki jih potrjuje parlament in so izračunane na podlagi skupnega zneska izdatkov prejšnjega proračuna. Tudi v tem primeru ohranja parlament pri sprejemanju proračuna svojo tradicionalno nadzorno funkcijo.

Obravnavanje in sprejemanje proračuna v sodobnih parlamentih potekata po postopkih, ki so bolj ali manj podobni običajnim zakonodajnim postopkom. Bistvena dela tega postopka sta splošna razprava o proračunu in razprava po posameznih delih. Moč parlamenta in pravice posameznih poslancev v tej obravnavi so razpete med dve temeljni izhodišči. Na eni strani mora imeti parlament možnost, da po svoji svobodni presoji spremeni ali drugače določi vire dohodkov ter izdatkov ali pa tudi zavrne vladni predlog proračuna. Na drugi strani pa potreba po usklajenosti proračuna zahteva določeno omejevanje parlamenta, da spreminja dokument, od katerega je v veliki meri odvisen gospodarski in socialni razvoj celotne države. V težnji, da ohranijo svoje funkcije in pristojnosti, so se parlamenti v praksi prostovoljno omejili. Čeprav imajo poslanci pravico predlagati spremembe na strani dohodkov in izdatkov, pa ni zaželeno, da bi globlje posegali v predlagana razmerja. Namesto tega v večji meri uporabljajo možnost, da kontrolirajo izvajanje proračuna in pozivajo vlado k odgovornosti. Posebno vlogo pri obravnavi predloga proračuna imajo stalna delovna telesa parlamenta, zlasti telo, ki se ukvarja s finančnimi vprašanji. Stališča parlamentarnih odborov za finance običajno pomembno vplivajo na potek poslanske razprave.

Vendar vloga parlamenta ni v tem, da preverja upravičenost vsake njegove posamezne postavke, temveč da ga oceni predvsem kot instrument splošne politike in konkretnih politik na posameznih področjih. Določene omejitve parlamenta oziroma poslancev so se uveljavile v inte-

resu trdnih javnih financ, saj bi neutemeljeno in politikantsko nasprotovanje predlogu proračuna ali njegovo zavračanje lahko povzročilo velike težave pri delovanju celotnega političnega in gospodarskega sistema. Vloga parlamenta je glede proračuna predvsem nadzorna in se uveljavlja v procesu izvajanja proračuna v tekočem letu. Nadzor nad njegovim uresničevanjem, kritike in opozorila ter zahteva po odgovornosti vladnih resorjev so sredstva, ki vplivajo na vlado, da se pri pripravi naslednjih predlogov proračunov bolje drži splošnih smernic in da je pri uresničevanju politik z razpoložljivimi sredstvi učinkovitejša.

Slovenija je v devetih letih v primerjavi z drugimi tranzicijskimi državami najbolj napredovala glede finančne trdnosti in urejenosti. Ima uravnotežen tekoči račun plačilne bilance, njeni proračuni pa so dovolj trdni in strokovno dobro pripravljeni. Prvi v celoti samostojen proračun je slovenska Skupščina sprejela 1. aprila 1991.<sup>83</sup> Medtem ko so imeli v prejšnji državi nekateri uporabniki (nerazviti, vojska, itd.) prednostni dostop do javnega denarja, so v samostojni Sloveniji uporabniki enakopravni, čeprav imajo nekateri precejšnje ugodnosti zaradi socialnih in drugih razlogov. Slovenija sicer nima integralnega proračuna, ki bi obsegal vse splošne državne dohodke in izdatke, kot ga imajo številne druge države. Izdatki za starostno in zdravstveno zavarovanje, ki obsegajo precejšen del BDP-ja, niso vključeni v državni proračun.

Državni proračun je sestavljen iz splošnega in posebnega dela; splošni del obsega predvidene dohodke in izdatke, pravice uporabnikov in ukrepe za realizacijo proračuna. Hkrati deli dohodke po virih in vrstah in izdatke po namenih. Posebni del podaja podrobno strukturo izdatkov po posameznih proračunskih uporabnikih (Ferfila, 1999: 247). Vendar pa proračun upošteva glavna moderna proračunska načela, kot so proračunska celovitost in natančnost, preglednost, uravnoteženost prihodkov in odhodkov, periodičnost sprejemanja (redno letno), legalnost in ekspeditivnost pri njegovem izvajanju, možnost izvajanja nadzora itd. Proračunsko porabo sproti nadzira Ministrstvo za finance, medtem ko je splošen nadzor v pristojnosti državnega zbora. Poleg njiju je tudi računsko sodišče pristojno za nadzor nad javnimi financami.

Postopek priprave državnega proračuna Slovenije je smiseln in ga je mogoče racionalno izpeljati, če obstaja zadostno soglasje o pomembnejših nacionalnih interesih ali pa vsaj minimalno soglasje med strankami članicami koalicije, ki imajo zadostno večino poslancev v državnem zboru. V postopku priprave ima izrazito prednost vlada, ki je edina pristojna za predlaganje proračuna. Na drugi strani je državni zbor pri obravnavi in sprejemanju proračuna neodvisen od državnega sveta, saj se proračun

<sup>83</sup> V njem je bil predviden prispevek v zvezni proračun le še v obliki kotizacije, ki je bil trikrat manjši od prejšnjih. Posebna postavka v proračunu so bila sredstva namenjena za obrambo.

ne pojmuje kot zakon. Postopek omogoča določeno ekspeditivnost državnemu zboru in na drugi strani preprečuje, da bi bili zaradi zavračanja predloga proračuna v državnem zboru ogroženi financiranje državnih organov in izvajanje ključnih državnih nalog.

V postopku sodelujeta poleg državnega zbora in vlade še Ministrstvo za finance, ki pripravi proračun, in Urad za makroekonomske analize in razvoj. Vlada sprejme predlog proračuna, potem ko se o njem sporazumejo vsi koalicijski partnerji, in ga pošlje v državni zbor skupaj s proračunskim memorandumom. Proračun je na koncu sprejet po temeljiti razpravi in ko so dani številni dodatni predlogi. Vloga parlamenta, v našem primeru državnega zbora, je torej pri sprejemanju proračuna tudi v Sloveniji ključna – brez njegove odobritve se sredstva ne morejo porabljati. Na ta način državni zbor prevzema tudi odgovornost, da se bodo sredstva porabljala v predvidenem obsegu in za povsem določene namene.

Ne glede na zamude in druge težave pri oblikovanju predlogov državnega proračuna v zadnjih letih je mogoče ugotoviti precejšnjo stabilnost proračunov oziroma nepretrganost proračunske porabe. Parlamentarna razprava o predlogu proračuna torej ne more bistveno vplivati na povečanje ali zmanjšanje sredstev. Če vzamemo za primer leto 1996, ko je bilo šestim ministrstvom namenjenih kar 87 % vseh sredstev, ugotavljamo, da je razlika med prvotno predvidenimi sredstvi in dejansko odobrenimi znašala le 3 % do 4 % (med temi so se sredstva najbolj povečala Ministrstvu za finance – 9,7 %).

Strukturo in dinamiko proračunskih dohodkov in izdatkov lahko z razvojnega vidika prikažemo na primeru proračunov za leti 1996 in 1997. V proračunu za leto 1997 so npr. davki predstavljali kar 92 % vseh prihodkov (leta 1996 94,3 %), medtem ko so 8 % prihodkov predstavljali prihodki od registracije motornih vozil, različne upravne in sodne takse, itd. (leta 1996 5,7 %). Največji je bil prihodek od prometnega davka – 53,5 % (leta 1996 55,4 %), sledijo davek na osebni dohodek – 18,8 % (leta 1996 19,8 %), carine in uvozne dajatve – 8,1 % (leta 1996 16,2 %), davek na plače – 4,8 % (leta 1996 ga ni bilo) in davek na dobiček podjetij – 4,6 % (leta 1996 2,7 %). Takšna razdelitev še vedno kaže, kako nepravilna je davčna obremenitev, na drugi strani pa opozarja na majhno učinkovitost slovenskih podjetij (ali pa na njihovo precejšnjo učinkovitost pri izogibanju plačevanja davkov). Iz primerjave je razvidno tudi precejšnje upadanje dohodka od carin, ki je posledica vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, Cefto in druge trgovinske organizacije (Ferfila, 1999: 250).

Na strani odhodkov so bile leta 1997 plače na prvem mestu – 27,3 % (leta 1996 30 %), sledijo socialni transferji – 15,2 % (leta 1996 18,1 %), transferji v blagajno starostnega zavarovanja – 14,8 % (leta 1996 8,8 %), nakup sredstev (6,2 %), transferji zdravstvu in drugim socialnim službam – 6,2 % (leta 1996 7,1 %), podpore in drugi transferji podjetjem – 4,9 % (leta 1996 5,9 %), itd. Dejstvo, da investicije predstavljajo zelo majhen del

**Tabela 9:** Sprejemanje proračunov v državnem zboru in njihove značilnosti

| PRO-<br>RAČUN | Vlada<br>sprejela<br>predlog | Začetek<br>razprave<br>v DZ,<br>število<br>sprejetih<br>dopolnil | DZ<br>sprejel<br>proračun | Značilnosti:<br>a) vsi prihodki<br>b) vsi odhodki<br>c) predvideni<br>primanjkljaj/<br>presežek<br>(v milijardah SIT) | Glasovi<br>za:<br>proti |
|---------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| ZA            |                              |                                                                  |                           |                                                                                                                       |                         |
| LETO          |                              |                                                                  |                           |                                                                                                                       |                         |
| 1996          | 10.10.95                     | 20.10.95<br>(150)<br>(151)                                       | 19.11.95                  | a) 576,0<br>b) 568,1<br>c) presežek 8,4                                                                               | 50 : 12                 |
| 1997          | 5.08.97<br>(98)              | 24.9.97                                                          | 25.11.97                  | a) 721,9<br>b) 753,9<br>c) primanjklj. 32,0                                                                           | 47 : 11                 |
| 1998          | 26.11.97<br>(61)             | 16.01.98                                                         | 9.04.98                   | a) 829,7<br>b) 861,6<br>c) primanjklj. 31,9                                                                           | 44 : 2                  |
| 1999          | 28.09.98                     | 28.10.98<br>(32)                                                 | 18.12.98                  | a) 930,9<br>b) 960,7<br>c) primanjklj. 108,5                                                                          | 49 : 20                 |

celotnih izdatkov – 12,1 % (leta 1996 11,2 %) in še posebej, da so nekateri socialni transferji precej večji od investicij, opozarja na izredno neustrezna razmerja porabe sredstev z vidika hitrejšega gospodarskega in drugega razvoja. Ob tem se kaže tudi določena neučinkovitost vlade in državnega zbora pri izvajanju reforme pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja.

Primer sprejemanja predloga državnega proračuna RS za leto 1999 v državnem zboru kaže, kako temeljito je proračun obravnavan v delovnih telesih in kako se do njega opredelujeta koalicija in opozicija. Predlog so poslanci obravnavali na 28. izredni seji 28. oktobra 1998, ko so opravili splošno obravnavo. V skladu s poslovníkom so na seji najprej predstavniki nekaterih delovnih teles predstavili svoja poročila in sklepe, ki so jih sprejeli ob obravnavi predloga, nato pa so povedali svoja mnenja še predstavniki poslanskih skupin. Predstavniki delovnih teles so menili, da je predlog sicer primeren za nadaljnjo obravnavo, vendar so imeli številne pripombe. Predlogu so očitali, da kljub obširnosti ni dovolj pregleden, in opozorili na primere neusklajenosti pri posameznih uporabnikih. Odbor za finance in monetarno politiko je pozval vlado, naj v nadaljevanju postopka sprejemanja proračuna pripravi izračun primerne porabe občin in tudi izračun prihodkov občinskih proračunov ter predlog programa investicij, ki bodo sofinancirane iz državnega proračuna. Odbor za kulturo, šolstvo in šport je pripomnil, da predlog ne daje možnosti oceniti dejansko stanje na posameznih proračunskih postavkah. Odbor za zdravstvo, delo in socialno politiko je imel največ pripomb k ukrepom za uravnote-

**Tabela 10:** Pregled odločanja o amandmajih k proračunom (1996–1999)

| VLAGATELJI<br>po<br>letih | vloženi | sprejeti | a m a n d m a j i<br>zavr-<br>njeni | umak-<br>njeni | brez-<br>pred-<br>metni | v ne-<br>sklad. s<br>poslov. | opisni |
|---------------------------|---------|----------|-------------------------------------|----------------|-------------------------|------------------------------|--------|
| <b>1996</b>               |         |          |                                     |                |                         |                              |        |
| VLADA RS                  | 142     | 142      | -                                   | -              | -                       | -                            | -      |
| KOALICIJA                 | 139     | 1        | 87                                  | 30             | -                       | 21                           | -      |
| OPOZICIJA                 | 116     | 2        | 100                                 | 11             | 1                       | 2                            | -      |
| DT                        | 53      | 5        | 39                                  | 7              | -                       | 2                            | -      |
| SKUPAJ                    | 450     | 150      | 226                                 | 48             | 1                       | 25                           |        |
| <b>1997</b>               |         |          |                                     |                |                         |                              |        |
| VLADA RS                  | 92      | 92       | -                                   | -              | -                       | -                            | -      |
| KOALICIJA                 | 31      | -        | 18                                  | 12             | -                       | -                            | 1      |
| OPOZICIJA                 | 185     | 2        | 179                                 | 4              | -                       | -                            | -      |
| DT                        | 20      | 4        | 11                                  | -              | 1                       | 4                            | -      |
| SKUPAJ                    | 328     | 98       | 208                                 | 16             | 1                       | 4                            | 1      |
| <b>1998</b>               |         |          |                                     |                |                         |                              |        |
| VLADA RS                  | 56      | 56       | -                                   | -              | -                       | -                            | -      |
| KOALICIJA                 | 41      | 1        | 25                                  | 14             | 1                       | -                            | -      |
| OPOZICIJA                 | 241     | 1        | 211                                 | 28             | 1                       | -                            | -      |
| DT                        | 31      | 3        | 26                                  | -              | 2                       | -                            | -      |
| SKUPAJ                    | 369     | 61       | 262                                 | 42             | 4                       | -                            | -      |
| <b>1999</b>               |         |          |                                     |                |                         |                              |        |
| VLADA RS                  | 28      | 27       | -                                   | -              | -                       | 1                            | -      |
| KOALICIJA                 | 24      | 2        | 21                                  | 1              | -                       | -                            | -      |
| OPOZICIJA                 | 144     | -        | 143                                 | -              | -                       | 1                            | -      |
| DT                        | 32      | 3        | 29                                  | -              | -                       | -                            | -      |
| SKUPAJ                    | 228     | 32       | 193                                 | 1              | -                       | 2                            | -      |

Vir: Državni zbor (pripravil M. Razdevšek)

ženje finančnega poslovanja Zavoda za zdravstveno zavarovanje. Odbor za infrastrukturo je menil, da bi morale biti naložbe v promet bolj vezane na druge veje gospodarstva ter poudaril prednostne odseke pri gradnji avtocest (Ljubljana-Celje, Kozina-Koper in Razdrto-Vipava). Menil je tudi, da vlada namenja iz leta v leto manj sredstev za železnice. Odbor za obrambo je opozoril, da bi se morala opredelitev Slovenije za »severnoatlantske« povezave izraziti tudi v predlogu proračuna. Odbor za znanost in tehnologijo pa je bil mnenja, da se delež Ministrstva za znanost in tehnologijo v proračunu v primerjavi z deležem proračuna v bruto domačem proizvodu stalno manjša. Razmerje med nacionalnim raziskovalnim programom, ki je realiziran le 70-odstotno, in dejanskim deležem v proračunu pa se povečuje. Premajhen je tudi delež za tehnološki razvoj.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Delež Ministrstva za znanost in tehnologijo je znašal 2,59 %, kar je nekoliko več kot leta 1998, vendar je še vedno manj kot v prvi polovici devetdesetih let in veliko premalo za uresničenje nacionalnega raziskovalnega programa. Ta program je

V nadaljevanju seje (29. in 30. oktobra) so podali svoja mnenja še predstavniki poslanskih skupin. Izrazito kritični so bili predstavniki opozicije, ki so menili, da je predlog proračuna neusklajen, nekonsistenten in neevropski. Menili so tudi, da je predlog skrajno zapleten in nepregleden, zato naj bi bilo težko ugotoviti, koliko sredstev je predvidenih za posamezne proračunske postavke, še posebej pa za področja znotraj njih. Po mnenju skupine SDS naj bi opozicija ne imela nobenih možnosti vplivati na njegovo vsebino. Zaradi zavračanja dopolnil, ki jih predlaga opozicija, so se v poslanski skupini ZLSD odločili, da vladi ne bodo postavljali nobenih vprašanj.<sup>85</sup>

Na konkretne pripombe in vprašanja poslancev je na seji 16. decembra odgovarjal finančni minister Mitja Gaspari, ki je sicer za povečevanje proračunskih izdatkov obtožil tudi državni zbor, ki naj bi sprejemal zakone, ki povečujejo porabo. Opozoril je na nove zahteve Zavoda za pokojninsko zavarovanje in zdravstvene blagajne ter na nova pričakovanja, ki jih vsebujejo nekateri predlogi, ki so v zakonodajnem postopku. Proračunski primanjkljaj po njegovem mnenju ni dramatičen, če se bo Slovenija prilagodila spremembam gospodarskih pogojev po svetu. Poslanci opozicije se z njegovimi pojasnili niso strinjali, češ da za sedanje stanje ne morejo biti vsi odgovorni. Za sprejemanje zakonov, ki povečujejo proračunsko porabo, in za odlaganje zakonov, ki porabo zmanjšujejo, naj bi bila odgovorna predvsem vlada, ki ima v državnem zboru udobno večino.

predvideval, da bi moral delež sredstev za znanost in tehnologijo v bruto domačem proizvodu znašati 0,99 %, v proračunu pa je predvidenih le 0,68 %, kar je na evropskem dnu, če ne upoštevamo vzhodnoevropskih držav in drugih držav na območju nekdanje Jugoslavije. Skupni izpad je v zadnjih letih torej že višji od enoletnega proračuna ministrstva, škarje med proračunom in nacionalnim raziskovalnim programom pa se vse bolj zapirajo. Kot so ugotovili člani Odbora za znanost in tehnologijo DZ, je stanje takšno, da zahteva bodisi rebalans celotnega nacionalnega raziskovalnega programa ali pa takojšnjo zagotovitev dodatnih sredstev.

<sup>85</sup> Predstavniki ZLSD (Feri Horvat) je v razpravi dejal, da je vlada pripravila predlog životarjenja. Po mnenju te skupine predlog ni niti varčevalen, niti razvojen. Poslanec iste skupine (Borut Pahor) je predlagal, naj vlada pred odločanjem o proračunu predloži poročilo o varčevalnih ukrepih. Predstavniki poslanske skupine SDS (Bogomir Špiletič) je ugotovil, da je čedalje več proračunskih izdatkov fiksnih, ker izhajajo iz veljavnih zakonov in nacionalnih programov, in omenil transferje v Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Poudaril je, da vlada zamuja z nujnimi reformami za vključevanje v Evropsko unijo in kritiziral prevelika pooblastila vlade za prerazporejanje sredstev med različne uporabnike. Poslanka SDS (Majda Ana Kregelj Zbačnik) je omenila, da so naložbe v zdravstvo, šolstvo, kulturo, izobraževanje in varovanje naravne in kulturne dediščine zgolj simbolične. Tudi predstavnik poslanske skupine SKD (Izidor Rejc) je nasprotoval predlogu. Član iste poslanske skupine (Benjamin Henigman) je opozoril, da je predlog proračuna za 17 % večji, kot je napovedovala vlada, in da se povečuje potrošnja, prihodki pa ne. Vlada naj ne bi znala izterjati vseh davkov, zato mora predlagati nove.

Poslanci DZ so predlog proračuna za leto 1999 sprejeli 18. decembra 1998 na 30. izredni seji. Pred tem so morali sklepati še o uskladitvenem dopolnilu, ker so z nekaterimi sprejetimi dopolnili znižali obseg sredstev proračunske rezerve (za 634 milijonov tolarjev). Zato je Odbor za finance in monetarno politiko predlagal znižanje nekaterih zneskov (za Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Splošno bolnišnico v Murski Soboti itd.). Vendar pa so se sredstva namenjena za delovanje državnega zbora vseeno nekoliko povečala.<sup>86</sup> Prihodki proračuna so bili tako določeni v višini 930,8 milijarde tolarjev, odhodki pa na 960,6 milijarde tolarjev (11,6 % več kot leta 1998). Zadolževanje proračuna tako znaša 108,5 milijarde tolarjev.

Proračun za leto 1999 je DZ sprejel pravočasno, kot je značilno za urejene države. V preteklosti je prihajalo do zavlačevanj, kar je povzročalo nezadovoljstvo poslancev (ker vlada za leto 1998 ni pravočasno predložila predloga proračuna, so poslanci SDS sredi leta vložili interapelacijo o delu vlade). Vlada je sicer v nasprotju z obljubami z dopolnjenim predlogom proračuna v primerjavi z letom 1998 realno povečala izdatke za 11,6 %. Da bo proračunska poraba bolj umirjena, varčevalna in hkrati razvojnaja, bo nujno treba sprejeti še nekaj zakonov in izvesti oz. dokončati nekatere nujne reforme (pokojninski sistem, zdravstvo, javna uprava). V nadaljevanju 30. izredne seje 22. decembra 1998 so poslanci obravnavali še dopolnila k predlogu sprememb in dopolnitev zakona o izvrševanju proračuna.<sup>87</sup>

Primerjave med strukturo izdatkov in dohodkov državnih proračunov RS, ki so bili sprejeti v preteklih letih, sicer pokažejo precejšnjo strokovno pripravljenost in uravnoteženost, vendar pa opozarjajo, da še vedno niso opredeljena prednostna področja, ki so ključnega pomena za dolgoročni razvoj. Slovenske državne finance torej ostajajo premalo povezane s strategijo razvoja in jasnimi strateškimi cilji. Za zdaj ima še vedno prednost načelo linearne povečevanja sredstev porabnikov. Zaradi visokih socialnih pravic državljanov oz. majhne pripravljenosti na nujne reforme

<sup>86</sup> Državni zbor bo v letu 1999 namesto 529 milijonov in 14 tisoč tolarjev dobil dodatno 180 milijonov (za plače 70 milijonov, za investicijske stroške 100 milijonov in za službena potovanja 10 milijonov). Poslanci so tako dobili proračunski denar tudi za funkcijske dodatke; le štirje so glasovali proti (Kelemina, Kopač, Podobnik in Rokavec).

<sup>87</sup> S predlogom sprememb in dopolnitev zakona o izvrševanju proračuna, ki je pogoj za uveljavitev proračuna, naj bi zagotovili med drugim uvedbo nove strukture proračuna in racionalnejše upravljanje sredstev proračuna in državnega premoženja. Odbor za finance in monetarno politiko je v tem smislu pripravil nekaj dopolnil, ki določajo, da prejemniki različnih transferjev iz državnega proračuna (podjetja) ne bodo mogli črpati sredstev, če ne bodo dali izjave, da so odpravili vzroke oškodovanja družbenega premoženja. Proračunski uporabniki tudi ne bodo mogli črpati sredstev za nabavo prostorov, opreme in vozil, če nabava ne bo skladna s standardi, ki ji mora sprejeti vlada.

na področju pokojninskega zavarovanja, zdravstva itd. ter velike pripravljenosti poslancev, da v novih zakonih določajo nove pravice in obveznosti, proračun še ni dovolj varčevalno in razvojno naravnani. Tako vlado kot parlament čakajo velike naloge in prevzemanje odgovornosti.

Sprejemanje državnih proračunov v samostojni državi in njihovo izvajanje hkrati opozarjata, da je proračunska uravnoteženost države izredno pomembna za politično stabilnost. Državni zbor bi lahko zaradi svojega položaja in pristojnosti funkcijo sprejemanja in nadzora proračuna v skupnem nacionalnem interesu opravljal veliko bolj odločno in hkrati dolgoročno ter reformno naravnano.

## **6. Nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo**

V državah s parlamentarnim sistemom (v primerjavi s predsedniškim, kjer je predsednik izvoljen neposredno in vsaka veja oblasti deluje neodvisno od drugih) so se razvile posebne oblike nadzora izvršilne oblasti. Parlament nadzira izvršilno oblast najprej s tem, da sodeluje pri postavljanju vlade, ki mora delovati v skladu z voljo večinske stranke ali koalicije. Načini postavljanja vlade se razlikujejo – v večini parlamentarnih držav veljajo ustavne rešitve in pravila, po katerih šef države priznava volilne izide in skladno z njimi zaupa mandat za sestavo nove vlade vodji največje stranke (relativne večine) v parlamentu in na njegov predlog potrjuje sestavo vlade. Večji vpliv parlamenta je zagotovljen takrat, kadar predsednika vlade na predlog šefa države najprej voli parlament, po izvolitvi pa predsednik predlaga ministre v imenovanje šefu države. Ti postopki so povezani z odgovornostjo sodobne vlade. Upoštevajoč potrebo po racionalnem obvladovanju kompleksnih procesov, je vlada dobila posebne funkcije vodenja države, kar pomeni, da ima monopol nad določanjem državne politike; vladanje torej pomeni bistveno več kot zgolj upravljanje. Vendar lahko parlament vlado tudi odstavi, če njeno delovanje ni več skladno s stališči večine v parlamentu oziroma nima več njegove podpore.

Tudi večina novih demokratičnih držav se je opredelila za klasičen model oblikovanja vlade in »racionalizirane« parlamentarne ureditve. Slovenija predstavlja posebnost, saj razmerje med parlamentom in vlado ni izraz funkcionalnih potreb in običajne logike delitve oblasti med dve relativno samostojnima vejama oblasti (Smidovnik, 1992: 1184). Vlada je šibkejša že zaradi ustavnih določb, po katerih je vsaka faza postavljanja vlade pod nadzorstvom parlamenta – potem ko državni zbor presodi o sposobnosti mandatarja in ga izvoli, ta nima več pravega vpliva na imenovanje ministrov. Kandidati za ministre se morajo predstaviti v

ustreznih delovnih telesih in jih nato izvoli parlament. Državni zbor pa lahko vpliva na sestavo vlade tudi mimo volje predsednika vlade, saj npr. lahko nasprotuje razrešitvi ministra(ice), s katero predsednik vlade ne želi več sodelovati. Takšen postopek oblikovanja vlade je skladnejši s skupščinskim sistemom, v parlamentarnem sistemu pa zmanjšuje tako moč kot enotnost vladne ekipe (Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1996: 153). Poleg tega pa je bila z zakonom o vladi zamegljena odgovornost za učinkovito oblikovanje in izvajanje politik. Državni zbor skuša prevzeti oblikovanje politik in upravljanje v operativnem smislu, kar negativno vpliva na učinkovitost vladanja in uspešnost celotnega sistema (Ribičič, 1997: 30). Pri tem pa je vlado v razmerju do parlamenta zavaroval institut konstruktivne nezaupnice tudi v primeru, če nima več podpore v parlamentu. Položaj takšne vlade je podobe položaju vlade v odstopu.

Poleg oblikovanja (volitev) vlade pa se nadzor kaže predvsem kot preverjanje, ocenjevanje in sankcioniranje celote vladnih političnih in administrativno-upravnih akcij. Takšen nadzor nad vlado pogosto obravnavajo kot glavno funkcijo večine sodobnih parlamentov. Načeloma naj bi funkcijo nadzora izvajali dosledneje parlamenti, katerih vloga v političnem sistemu države je šibkejša, v primerjavi s parlamenti, katerih položaj nasproti izvršilni oblasti je močnejši. Vendar pa tudi parlamenti, ki zaradi dominantnosti izvršilne oblasti ne morejo v celoti razviti drugih funkcij, opravljajo to funkcijo nadzora v odvisnosti od vrste okoliščin in glede na razmerja moči med glavnimi političnimi dejavniki.

Smisel in namen takšnega parlamentarnega nadzora je zagotoviti, da tisti, na katerega je bila prenesena (delegirana) izvršilna moč, ostane odgovoren parlamentu. Zato lahko obravnavamo razmerje med vlado in parlamentom kot neke vrste razmerje med »naročnikom« in »izvajalcem« (agencijo). Teoretična zamisel tega razmerja predpostavlja pogodbeni model, ki vsebuje omejitve »izvajalcu«, da ne more ravnati enostransko ali s svojim ravnanjem povzročiti škodo »naročniku«. Model omogoča nadzor in hkrati obvezuje »izvajalca«, da poroča o svojem delu, v izrednem primeru, ko »izvajalec« ni sposoben izvesti naročila, pa ima »naročnik« možnost predčasno prekiniti pogodbo. V praksi se pojavlja vrsta težav in odstopanj. Težave znotraj vlade zmanjšujejo njeno pripravljenost upoštevati voljo parlamenta, medtem ko nasprotja znotraj parlamenta pri oblikovanju jasnih stališč zmanjšujejo njegovo sposobnost, da učinkovito nadzira vlado. Stalni konflikti med parlamentom in vlado o temeljnih ciljih oblikovanja politik in upravljanja države delujejo dolgoročno destabilizirajoče, vendar pa je v interesu »naročnika«, da instrumente nadzora uporablja smotrno in tako omogoča »izvajalcu« dovolj pobude, da zastopa in uresničuje interese prvega (Kiewiet in McCubbins, 1991: 27).

Osnovni cilj nadzora vlade in posameznih ministrov je preverjati, ali ostajajo pri svojem delovanju v okviru ustave in zakonov, in na drugi

strani, kako uresničujejo sprejete politike. Takšen nadzor povečuje odgovornost vlade in vpliva na njeno pripravljenost, da zagotavlja potrebne informacije o svojem delu, hkrati pa jo sili k izboljšanju običajne prakse, ministrstva pa k zamenjavi metod in načinov uresničevanja sprejetih odločitev (Norton, 1993: 109). Možnost nadzora nad delovanjem vlade ustvarja kritični potencial, ki je tipičen za parlamentarno okolje, hkrati pa zagotavlja večjo preglednost nad delovanjem obeh institucij. Zato je nadzor nad delovanjem vlade toliko pomembnejši v novih demokratičnih parlamentih.

Nadzor vlade predpostavlja različne načine, oblike in sredstva preverjanja njenega dela, katerih uporaba ima zelo kompleksne posledice. Lahko gre za neformalna ali formalna opozorila ali pa za sredstva, ki imajo naravo določene sankcije (odstranitev posameznega ministra, zamenjava vlade). Obstojajo tudi načini, ko posamezno sredstvo nima namena zaostri vprašanje odgovornosti do te mere, da pride do sankcije, npr. do odstopa ministra, vendar pa razprava lahko privede do tega. Nadzor ima vsaj dve obliki – na eni strani gre za posameznikovo dejanje (*»free rider's action«*) ali skupno dejanje (*»collective action«*), pri katerem sodeluje večje število poslancev, ki si prizadevajo za isti cilj. V drugem primeru gre lahko za stalno obliko nadzora, ki ga izvajajo delovna telesa. Pozitivnih učinkov nadzora nad vlado si ne morejo lastiti samo tisti, ki so neko sredstvo dejansko uporabili, ampak gredo dolgoročno parlamentu v celoti, torej tudi tistim, ki niso sodelovali v neki akciji. Dolgoročno je v interesu vseh poslancev – tako vladnih kot opozicijskih – da svoje pravice nadzora uveljavljajo v skladu z osnovnimi funkcijami parlamenta.

#### **(a) Poslanska razprava in poslanska vprašanja**

Sredstva in načini nadzora vlade so številni in mnogovrstni in jih poslovniki parlamentov natančno določajo. Med sredstva nadzora spadajo najprej *splošne in posebne razprave*. Splošne razprave dajajo skoraj neomejene možnosti za obravnavanje posameznih, širših in povezanih vprašanj, ki se nanašajo na sedanje in prihodnje politike oziroma njihovo uresničevanje. Te razprave se razlikujejo po vsebini in ciljih od konkretnih razprav. V nekaterih parlamentih porabijo poslanci kar tretjino vsega časa, namenjenega za razprave, za splošne razprave (britanski spodnji dom). Vendar imajo take razprave precej manjši vpliv od pričakovanega; poslanci pogosto razpravljajo o pomembnih vprašanjih pred napol prazno dvorano parlamenta. Veliko večji vpliv imajo razprave o konkretnih zakonodajnih predlogih v posameznih fazah zakonodajnega postopka, ko poslanci presojujejo posamezne predloge vlade in njihovo utemeljenost, politično primernost in strokovno ustreznost. Pri tem poudarjajo odgovornost vlade in posameznih ministrov za stanje na posameznih področjih ter njeno sposobnost, da najprimerneje uredi neko vprašanje.

*Poslanska vprašanja* so drugo pomembno sredstvo za kritično obravna-

vo vlade in ministrov ter preverjanje njihove odgovornosti, čeprav nimajo neposredne politične sankcije.<sup>88</sup> Vprašanja lahko na drugi strani pripomorejo, da posamezno ministrstvo izve, kako parlament ocenjuje njegovo delo, in spozna, kaj od njega pričakuje. Opozarjajo na vprašanja in nerazrešene dileme, ki so bile zanemarjene med oblikovanjem politik ali pa so se pojavila šele med uresničevanjem posameznih zakonov (Norton, 1993: 112). Poslanska vprašanja uporabljajo tudi kot sredstvo zaščite individualnih in kolektivnih pravic in svoboščin. Ministri ali državni uradniki se običajno dobro pripravijo na vprašanja, ki so pisno postavljena vnaprej ali pa jih pričakujejo. Če minister ni sposoben verodostojno predstaviti delovanja svojega resorja ali dovolj razumljivo pojasniti svojega ravnanja, ima to lahko določene posledice zanj in za vlado v celoti. V posameznih skrajnih primerih, ko je sposobnost posameznega ministra postavljena pod vprašanj, lahko pride do njegovega odstopa. Vendar kritična vprašanja vplivajo predvsem na odgovornejše ravnanje ministrov in jih silijo, da se bolj posvetijo zadevam, ki so jim namenili premajhno pozornost, ali da uporabijo ustreznejše metode in sredstva za uresničevanje zakonov in dolgoročnih politik.

Raziskave poslanskega obnašanja in še posebej postavljanja poslanskih vprašanj ugotavljajo veliko priljubljenost tega sredstva nadzora, vendar je njegova uporaba odvisna od dejanskih možnosti, da poslansko vprašanje postavijo, to je od tega, koliko je uporaba poslanskih vprašanj v poslovnih parlamentov rutinizirana. Pri postavljanju vprašanj pa so poslanci tudi odvisni od dobrih informacij. Poslanec namreč ni nujno strokovnjak za posamezno področje ali osebno povezan z reševanjem nekega problema, ki je v pristojnosti vlade, in zato prepušča del svoje nadzorne funkcije volivcem, članom stranke ali interesnim skupinam, s katerimi je povezan in ki mu sporočajo svoja stališča in vprašanja. Pri postavljanju vprašanj se poslanci pogosto naslanjajo tudi na informacije, ki jih objavljajo množična sredstva obveščanja. Pri sklicevanju na objavljene vesti, ki so že imele določen odmev v javnosti, se še bolj povečuje njihova priljubljenost. Čeprav naj bi po nekaterih ocenah kar polovica poslanskih vprašanj imela svojo podlago v poročanju medijev, pa raziskovalci na drugi strani ugotavljajo, da so se bolj izkušeni poslanci manj pripravljani sklicevati nanje (Rasch, 1992: 14).

S postavljanjem vprašanj si poslanci povečujejo ugled in vpliv znotraj parlamenta in tudi znotraj svojih poslanskih skupin, predvsem pa si povečujejo možnosti za ponovno izvolitev. Možnost ponovne izvolitve je gotovo odvisna v veliki meri od tega, ali so sposobni nekaj storiti za svojo volilno enoto ali stranko in prispevati h konstruktivnim rešitvam. Zadržani ali anonimni poslanci lahko pričakujejo težave že pri naslednjem

<sup>88</sup> Poslanska vprašanja so se najprej pojavila v praksi britanskega parlamenta, kjer so jih že l. 1849 uvedli kot posebno točko dnevnega reda (»question time«).

postavljanju kandidatov na strankarske liste in kasneje na volitvah. Prednost imajo torej tisti, ki so bolj znani oz. jih volivci prepoznavajo kot dejavnejše. Nekateri avtorji navajajo vsaj tri različne motive postavljanja poslanskih vprašanj. Med njimi je osebno reklamiranje (»advertising«), to je prizadevanje poslancev, da si med volivci v svoji volilni enoti ustvarijo ugodno mnenje o svojem poslanskem delu in povečajo naklonjenost. Drugi motiv je ustvarjanje mnenja, da imajo osebne zasluge za to, da je vlada ali ustrezno ministrstvo nekaj pomembnega storilo ali preprečilo (»credit claiming«). Tretji motiv je javna razglasitev neke vrednostne sodbe (»position taking«), ki je le posredno povezana s konkretno zadevo, ki bi jih naredila za bolj razpoznavne in sprejemljive med vsemi volivci (Rasch, 1992: 12).

Nekatere opravljene raziskave opozarjajo, da je uporaba poslanskih vprašanj odvisna od vrste notranjih in zunanjih dejavnikov. Med notranjimi parlamentarnimi dejavniki je velikost poslanske skupine – manjše stranke so precej bolj dejavne pri postavljanju poslanskih vprašanj kot velike. Kljub manjši sposobnosti pridobiti večje število mandatov so manjše stranke skoraj praviloma iznajdljivejše ali vsaj bolj pripravljene uporabljati sredstva nadzora, s katerimi pridobivajo pozornost. Drugi dejavnik je položaj poslanca v parlamentu. Poslanci, ki so na vodilnih in vodstvenih položajih (v delovnih telesih, poslanskih skupinah, kolegiju), običajno ne uporabljajo poslanskih vprašanj bolj kot drugi. V parlamentih z daljšo tradicijo je postavljanje poslanskih vprašanj predvsem priložnost za dokazovanje novih poslancev in tistih brez funkcij (»backbenchers«). Tretji in najpomembnejši dejavnik je brez dvoma položaj v opoziciji. Nadzor vlade je nedvomno ena temeljnih nalog vsakokratne opozicije in stalno postavljanje poslanskih vprašanj je način, s katerim ta na dovolj privlačen način dokazuje upravičenost svojega obstoja ali pa celo napoveduje druge akcije. Poslanska vprašanja so zelo primeren način uveljavljanja vsake opozicije – delovanje opozicijskih poslancev v delovnih telesih zahteva veliko več napora, hkrati pa je veliko bolj skrito očem javnosti. Vlada je precej občutljiva ko gre za poslanska vprašanja članov opozicijskih strank, zato se jim včasih skuša izogniti ali jih celo prehiteti. Nemalokrat pa se zgodi, da posamezna aktualna vprašanja, ki bi jih sicer rada izkoristila opozicija, zastavijo poslanci strank koalicije, pri čemer imajo ministri vlade običajno že pripravljene odgovore.

Zunanji dejavniki so v glavnem povezani z volitvami poslancev in njihovim odnosom do volivcev. Na prvem mestu je predvolilno obdobje, v katerem si vsi poslanci, zlasti tisti, ki nameravajo ponovno kandidirati, prizadevajo utrditi svojo podobo v javnosti in pridobivati podporo volivcev. Povečanje števila poslanskih vprašanj v zadnjem letu mandata je zato skoraj pravilo v vseh parlamentih. V nekaterih parlamentih ugotavljajo tudi povečanje poslanskih vprašanj v prvem letu mandata, ko si novi poslanci pospešeno prizadevajo, da se čim hitreje spoznajo s parla-

mentarnimi postopki in preizkusijo v govorništvu. Ne glede na to, pa so posamezni poslanci in tudi poslanske skupine ves čas trajanja mandata izredno občutljivi na zmanjševanje svojega ugleda ali priljubljenosti stranke nasploh v raziskavah javnega mnenja. V takih primerih je »samo-reklamiranje« ali opozarjanje na zasluge posameznih poslancev ali njihovih poslanskih skupin s postavljanjem poslanskih vprašanj veliko učinkovitejše kot njihovo angažiranje v delovnih telesih.

Uporaba poslanskih vprašanj je seveda tudi stvar taktike. Pogosto je učinek vprašanja odvisen od konkretnih okoliščin in splošnega razpoloženja med volivci v državi. Zato je pomembno izbrati pravi čas, ko se pozornost javnosti usmerja k določenim problemom. V tem primeru gre tudi za določeno tekmovanje med poslanci, kdo bo postavil neko vprašanje pred drugim in pritegnil pozornost med volivci, v stranki ali v medijih. Možnost ugodne publicitete poslanskega vprašanja je lahko precej manjša, če je hkrati postavljenih preveč vprašanj. Prepogosta poslanska vprašanja, zlasti če jih postavljajo isti poslanci imajo lahko nasprotni učinek; v takih primerih se pojavljajo obtožbe o zlorabi poslanskih vprašanj kot sredstva nadzora. Neomejeno postavljanje vprašanj zahteva tudi preveč poslanskega časa in tudi časa ministrov, ki morajo na vprašanja odgovarjati.

Podatki o poslanskih vprašanjih v številnih sodobnih in še posebej novih demokratičnih parlamentih kažejo na izrazit trend naraščanja v zadnjih dveh desetletjih. Takšen porast poslanskih vprašanj povezujejo z naraščajočimi izzivi, s katerimi se srečujejo poslanci. Te trende bi lahko na drugi strani lahko povezali tudi z naraščajočo močjo izvršilne oblasti, ki ima po nekaterih ocenah prevlado nad zakonodajnim telesom. Parlamentom naj bi ostala predvsem funkcija nadzora, ki sicer lahko ima naravo sankcije nad vsakokratno vlado. V državah v tranziciji je naraščanje poslanskih vprašanj povezano s tem, da se v parlamentih oblikuje kritično okolje za obravnavo vseh javnih zadev, seveda pa tudi s potrebo novih poslancev, da se čim preje uveljavijo v novih vlogah. K uporabi sredstev nadzora prispevata velika politična in strankarska tekmovalnost in polarizacija. Pri tem ne gre zanemariti, da tudi sredstva obveščanja delujejo v zadnjem času na povsem drugačen način in da se z uporabo bolj priljubljenih sredstev nadzora v nacionalnem parlamentu lahko skozi njih pomembno utrjuje podoba novih strank na ravni celotne države.

**Tabela 11:** Število poslanskih vprašanj v Skupščini (S)RS in v državnem zboru – povprečje na sejo

|                   | Skupščina (S)RS         |                         | Državni zbor |           |
|-------------------|-------------------------|-------------------------|--------------|-----------|
|                   | Zbor občin<br>1986-1990 | Zbor občin<br>1990-1992 | 1992-1996    | 1996-1998 |
| Povprečje na sejo | 3                       | 4                       | 33           | 73        |

Vir: Statistike DZ

**Tabela 12:** Število poslanskih vprašanj v prvem in drugem mandatu (1996–1998) glede na stranke koalicije in opozicije\*

| Stranke             | 1992–1996 |      | 1996–1998           |     |
|---------------------|-----------|------|---------------------|-----|
| Koalicija:          | LDS       | 136  | LDS                 | 28  |
|                     | SKD       | 151  | SLS                 | 56  |
|                     | ZLSD      | 129  | DeSUS               | 17  |
|                     | ZS-LDS    | 58   |                     |     |
|                     | Skupaj    | 474  | Skupaj              | 101 |
| Opozicija:          | SLS       | 141  | SDS                 | 263 |
|                     | SDS       | 62   | SKD                 | 90  |
|                     | SNS       | 486  | ZLSD                | 106 |
|                     | DS        | 118  | SNS                 | 178 |
|                     | Skupaj    | 789  | Skupaj              | 637 |
| Narodnosti          |           | 45   | Narodnosti          | 26  |
| Skupaj vsi poslanci |           | 1326 | Skupaj vsi poslanci | 764 |

\* Povzeto po: Miroslav Mozetič, Poslanska vprašanja kot oblika parlamentarnega nadzora, 1999  
(v tabeli niso upoštevane spremembe v poslanskih skupinah in prestopi poslanecev).

Podatki o poslanskih vprašanjih kažejo na izjemen porast poslanskih vprašanj tudi v slovenskem parlamentu. Po razpoložljivih podatkih se je povečalo število vprašanj v zboru občin prve demokratično izvoljene (trodomne) Skupščine RS leta 1990 v primerjavi s prejšnjim mandatom (1986–1990). Izredno veliko poslanskih vprašanj pa ugotavljamo v državnem zboru. Poslanci so v prvem mandatu (1992–1996) postavili 1326 poslanskih vprašanj ali 33 vprašanj na sejo. V prvih dveh letih drugega mandata (1997 in 1998) pa so postavili 764 vprašanj ali 73 vprašanj na sejo.

Poslanska vprašanja so postala izredno močno orodje opozicije v DZ, ko gre za nadzor vlade in njenih resorjev oz. za zagotavljanje informacij o uresničevanju politik. Opozicijske stranke so dejavnejše od strank v koaliciji, poslanci manjših strank pa postavili sorazmerno več vprašanj. Poslanci so pogosteje postavljali vprašanja ministrom na področjih (resorjih), ki posebej zanimajo njihovo stranko (poslanci SKD Ministrstvu za šolstvo, poslanci SNS Ministrstvu za notranje zadeve itd.). Kljub pogosto majhnemu učinku posameznega vprašanja na ravnanje vlade ali resorja pa poslanska vprašanja ustvarjajo precejšen pritisk na vodstvo posameznih resorjev in ga silijo k pojasnjevanju in upravičevanju posameznih dejanj. Domnevamo lahko, da poslanska vprašanja, četudi niso poslovniško najustreznejše urejena, tudi v državnem zboru vplivajo na spreminjanje politik, zamenjavo kakšnih administrativnih metod in tehnik ali resornih praks.

#### **(b) Interpelacija, nezaupnica in ustavna obtožba (»impeachment«)**

Pomembnejša sredstva nadzora vlade so *interpelacija*, *konstrukтивna nezaupnica* in *ustavna obtožba*. *Interpelacija* pomeni najzahtevnejše vpraša-

nje, ki ga lahko postavijo poslanci. Nanaša se na konkretno dejanje oz. ravnanje posameznega ministra, razprava o interpelaciji pa se lahko razširi na celotno delo vlade. Po končani razpravi lahko poslanci predlagajo glasovanje o nezaupnici ministru oz. lahko zahtevajo glasovanje o zaupnici vladi. *Konstruktivna nezaupnica* pa je poseben način izrekanja nezaupnice celotni vladi, ki zahteva, da je hkrati izvoljen tudi nov šef vlade, postopek pa se začne na predlog določenega števila poslancev. Ta, t. i. »nemški model« izrekanja nezaupnice, ki so ga prevzeli številni parlamentarni sistemi, na drugi strani ščiti vlado in tudi sam parlament pred nestabilnostjo, ki bi nastala v primeru razpustitve parlamenta. Predlog konstruktivne nezaupnice ima lahko pomembne posledice, saj lahko privede do zamenjave vlade. To sredstvo je pogosto tvegano – tako gospodarsko kot politično – in se ne more uporabiti pogosto v enem mandatu. Grožnje s konstruktivno nezaupnico lahko načnejo vprašanje legitimnosti vlade, posledično pa slabijo tudi parlament.

*Ustavna obtožba* (»*impeachment*«) pa je predvidena za ugotavljanje kazenske odgovornosti predsednika vlade in ministrov (in tudi predsednika države). V primeru ministrov in predsednika vlade gre za kršitev zakonov ali ustave (v primeru predsednika države gre za kršitev ustave ali hujšo kršitev zakonov), ki so jih storili pri opravljanju svojih funkcij. Odgovornost se nanaša le na protiustavne ali protizakonite akte, ne pa na neodgovorno ali neprimerno ravnanje. Te najvišje državne funkcionarje lahko obtoži le parlament, o obtožbi pa odloča ustavno sodišče. Ustavno obtožbo poznajo v svetu že dalj časa, vendar pa jo izredno redko uporabijo, še redkeje pa je obtoženi dejansko spoznan za krivega. Obtoženi pogosto odstopijo s položaja že med postopkom. Grožnje z ustavno obtožbo in uvedba postopka lahko sprožijo tudi hujšo vladno in splošno politično krizo. Zato se povsod uporablja le kot skrajno sredstvo, potem, ko so izčrpana vsa druga sredstva za ugotavljanje odgovornosti. Zaradi svojega političnega pomena je uporaba ustavne obtožbe v veliki meri odvisna od splošnih političnih razmer in razmerja političnih sil v parlamentu.

Interpelacije, konstruktivne nezaupnice ali ustavne obtožbe v novih parlamentih držav v tranziciji niso posebno pogoste. *Interpelacije* so bile v obeh mandatih delovanja državnega zbora uporabljene kot sredstvo nadzora vlade, vendar se niso izkazale za posebno učinkovite. Interpelacije, ki so bile vložene v obdobju 1992–1996 proti ministroma za pravosodje (Kozinc in Zupančičeva), finance (Gaspari), obrambo (Kacin), zdravstvo (Voljč) in gospodarske dejavnosti (Tajnikar), niso uspele, čeprav je nekaj ministrov odstopilo med razpravo ali kasneje po glasovanju. Uspela je samo interpelacija proti zunanjemu ministru Thalerju, ko so se poslanci SKD pri glasovanju pridružili opoziciji. V drugem mandatu so bile (do februarja 1999) vložene interpelacije proti ministru za šolstvo in šport dr. Slavku Gabru, obrambnemu ministru Alojzu Krapežu in notranjemu ministru Mirku Bandlju. Medtem ko prva ni uspela (za nezaupnico ministru

je po 118. členu ustave RS potrebna večina vseh poslancev, to je 46 ali več) in je pred glasovanjem o drugi minister sam odstopil, so pri tretji predlagatelji zbrali dovolj glasov tudi med poslanci koalicije. Državni zbor je interpelacije obravnaval praviloma na rednih sejah (razprava o interpelaciji zoper ministra dr. Slavka Gabra na 10. izredni seji je bila izjema in je do nje prišlo zaradi izjemne dolžine te seje).

Med konstruktivnimi nezaupnicami je v tranzicijskih državah zlasti znana nezaupnica, ki je bila vložena proti poljski koalicijski vladi Hanne Suchocke maja 1993, zaradi katere je vlada padla z enim glasom večine. V Sloveniji je bila konstruktivna nezaupnica vložena večkrat v Skupščini RS proti vladi Lojzeta Peterleta, ki ga je pri tretjem glasovanju 22. 4. 1992 zamenjal dr. Janez Drnovšek.<sup>89</sup> Opozicija je uporabljala tudi druga sredstva nadzora. Državni zbor je v letu 1998 obravnaval dve ustavni obtožbi opozicije zoper predsednika vlade dr. Janeza Drnovška pred ustavnim sodiščem.

Poleg teh poslovniško opredeljenih sredstev nadzora vlade pa opozicijske stranke pogosto uporabljajo druge oblike pritiskov, kot so npr. zahteve za razrešitev predsednika državnega zbora.<sup>90</sup> Podoben pritisk pomenijo tudi zahteve po sklicevanju izrednih sej.<sup>91</sup> Predstavniki opozicijskih strank so zaradi negativnih ocen iz Bruslja leta 1998 predlagali tudi predčasne volitve, češ da vlada ni sposobna nadomestiti zamude pri pridruževanju EU.

<sup>89</sup> Skupina neodvisnih poslancev je 19. 2. 1992 predlagala konstruktivno nezaupnico vladi in predlagala za novega mandatarja Marka Voljča. Skupščina na seji 19. 2. 1992 ni izglasovala nezaupnice, predlagani kandidat je dobil 115 glasov (6 premalo). O novi nezaupnici vladi, ki jo je predlagala »mala koalicija« (SDSS, SSS, DS, Zeleni in neodvisni poslanci), je skupščina glasovala 8. 4. 1992, ko je kandidat za mandatarja Igor Bavčar dobil 98 glasov. Pri glasovanju o tretjem predlogu konstruktivne nezaupnice je kandidat dr. Janez Drnovšek dobil 126 glasov.

<sup>90</sup> Skupina desetih poslancev je v prvem mandatu DZ vložila predlog za razrešitev Jožefa Školča s funkcije predsednika DZ. Državni zbor je o predlogu glasoval 28. februarja 1996 (glasovanje je potekalo v skladu z 247. členom poslovnika po postopku, ki je določen za izvolitev in v skladu z 244. členom poslovnika tajno z glasovnicami). Predsednik Jožef Školč ni bil razrešen dolžnosti predsednika; za razrešitev je glasovalo 19 poslancev, proti pa 38 poslancev. Poslanska skupina SDS je 1. 1998 vložila predlog za razrešitev dr. Janeza Podobnika, ki naj bi kršil ustavo in poslovnik, ker kljub zahtevi četrtnine poslancev ni sklical izredne seje ob incidentu, ko je poslanec Jelko Kacin med sejo udaril poslanca Iva Hvalico s časopisom, vendar ga je kasneje umaknila. (Vir: magnetogram sej DZ).

<sup>91</sup> Potem ko sta SDS in SKD v januarju 1999 napovedali, da bosta vložili zahtevo za sklic izredne seje, na kateri naj bi obravnavali tudi zakon o volitvah v državni zbor, jima ni uspelo zbrati podpisov četrtnine poslancev. Čeprav je kazalo, da opoziciji ne bo uspelo zbrati potrebnih 23 podpisov, so se prvotnim podpisnikom (vsem poslancem SDS in štirim iz SKD) kasneje pridružili še trije poslanci Slovenske nacionalne stranke, tako da je obravnava spremembe volilnega sistema končno prišla na dnevni red izredne seje.

**Tabela 13:** Interpelacije v državnem zboru 1991–1999

| Leto<br>vložitve | Minister                                      | Predlagatelj           | Glasovanje   |    |       |
|------------------|-----------------------------------------------|------------------------|--------------|----|-------|
|                  |                                               |                        | navzočih     | za | proti |
| 2. 6. 1993       | Miha Kozinc                                   | Skupina 18 poslancev   | 81           | 34 | 43    |
| 14. 5. 1994      | Slavko Gaber<br>Sergij Pelhan<br>Pavel Gantar | Zeleni Slovenije*      |              |    |       |
| 24. 5. 1994      | Mitja Gaspari                                 | Skupina 16 poslancev   | 69           | 14 | 50    |
| 20. 1. 1995      | Jelko Kacin                                   | Skupina 12 poslancev   | +            | 40 | 43    |
| 26. 5. 1995      | Meta Zupančič                                 | Skupina 16 poslancev   | +            | 25 | 41    |
| 7. 11. 1995      | Maks Tajnikar                                 | Skupina 11 poslancev** |              |    |       |
| 28. 3. 1996      | Božidar Voljč                                 | ZDLSD**                |              |    |       |
| 16. 5. 1996      | Zoran Thaler                                  | Skupina poslancev      | 76           | 48 | 26    |
| 27. 9. 1997      | Interpelacija o<br>delu Vlade RS              | Skupina 16 poslancev   | 66           | 26 | 44    |
|                  |                                               |                        | koalicija    |    | 43    |
|                  |                                               |                        | opozicija    | 26 |       |
|                  |                                               |                        | neodv. posl. |    | 1     |
| 11. 12. 1998     | Slavko Gaber                                  | Skupina 22 poslancev   | 73           | 37 | 36    |
|                  |                                               |                        | koalicija    | 12 | 27    |
|                  |                                               |                        | opozicija    | 25 | 8     |
|                  |                                               |                        | neodv. posl. |    | 1     |
| 2. 10. 1998      | Alojz Krapež                                  | Skupina poslancev **   |              |    |       |
| 16. 2. 1999      | Mirko Bandelj                                 | Skupina 23 poslancev   | +            | 49 | 26    |

Vir: Raziskovalni sektor DZ.

+ Ni podatkov.

\* Predsednik državnega zbora H. Rigelnik predloga interpelacije ni uvrstil na dnevni red, ker je bila vložitev neskladna s poslovnim DZ in ustavo RS.

\*\* Glasovanja ni bilo, ker je minister odstopil.

Pomembno razsežnost nadzora nad vlado in njenimi resorji seveda pomeni tudi delovanje delovnih teles, ki so ustanovljena na področjih, ki jih pokrivajo posamezna ministrstva, in imajo svoje posebne funkcije. Na eni strani pregledujejo stanje na posameznih področjih in dajejo predloge, na drugi strani pa obravnavajo delo posameznih ministrstev pri uresničevanju politik – preverjajo, kaj so storili oziroma uresničili v določenem času, s katerimi metodami in kakšnimi stroški. Delovna telesa imajo torej velike možnosti in prednosti pri uveljavljanju trajnega in učinkovitega nadzora, saj so specializirana za posamezna področja in imajo posebne odgovornosti. Lahko pozovejo posamezne ministre in državne uradnike, da pojasnijo določene ukrepe, prav tako lahko povabijo poznavalce in priče, da povedo svoje mnenje. Prav tako lahko izvedejo samostojno raziskavo, zahtevajo dodatno strokovno pomoč parlamenta ali pa najamejo zunanje strokovnjake. Delovna telesa delujejo stalno in sistematično, sestajajo se redno pred zasedanji parlamentov, včasih tudi zunaj parlamenta v okoljih, kjer se neki problemi pojavljajo, ali pa tudi (po potrebi) med zasedanji. Delovna telesa porabijo precej časa in

energije za to, da prisilijo funkcionarje posameznih ministrstev, da pojasnjujejo posamezna dejanja, opravičujejo odstopanja od začrtane politike itd. ali pa podajo razloge za neukrepanje in neizvajanje dogovorjenih politik.

Delovna telesa torej trajno zagotavljajo, da so ministri in državni uradniki pod nadzorom in da dajejo potrebne informacije ter pojasnila o uresničevanju dogovorjenih politik, ki jih sicer ne bi bilo mogoče dobiti. Tako omogočajo preglednost delovanja vlade oziroma njenih resorjev (Judge, 1990: 167), ki koristi tako parlamentu kot širši javnosti (volilnemu telesu) in posameznim skupinam. S svojim delovanjem delovna telesa vplivajo na način razmišljanja znotraj posameznih resorjev, njihovo upravno prakso, sestavljanje in utemeljevanje predlogov, pripravljanje poročil in finančnih načrtov, itd.

Pri ugotavljanju dejanskih posledic parlamentarnega nadzora nad vlado pa naletimo na vprašanje kriterijev za merjenje nadzora. Dejstvo, da so pod stalnim parlamentarnim nadzorom pri oblikovanju in uresničevanju politik, sicer drži ministre in državne uradnike v stalni negotovosti, ali imajo zadosten pregled nad svojim področjem, ali so vsi sprejeti ukrepi upravičeni in ali dajejo predvidene rezultate. Voditelji vladnih resorjev se raje vnaprej odpovedo dejanjem in ukrepom, ki jih ne bi mogli dovolj prepričljivo opravičiti. Čeprav lahko empirično ugotavljamo posledice nekaterih konkretnih oblik nadzora, pa lahko le ugibamo o dejanskem in trajnem vplivu vseh razpoložljivih sredstev, še posebej, ker se njihov pomen pogosto spreminja hkrati s spremembo splošnih političnih okoliščin, spremembo odnosa med večino in opozicijo itd. Prav tako bi lahko rekli, da ne moremo presoditi pomena posameznih sredstev nadzora, ki sicer niso bila niti uporabljena, vendar je že možnost njihove uporabe (npr. če bi jih uporabila opozicija) celo brez neposredne grožnje zagotovila spremembo ravnanja vlade ali posameznega ministra oz. vplivala na njegov odstop.

Kljub pomembnosti nadzora, ki postaja celo najpomembnejša funkcija sodobnih parlamentov, tako tistih z daljšo tradicijo in stabilnim delovanjem kot novih demokratičnih parlamentov, ti ne posvečajo dovolj pozornosti nadzoru vlade. Poslanci se bolj zanimajo za oblikovanje nove zakonodaje kot pa za vprašanja, kako se zakoni in proračuni izvajajo v praksi. Na drugi strani je mogoče ugotoviti, da nadzor vlade, ki ga opravljajo parlament in posamezni poslanci, ni vedno povezan z dejanskim hotenjem nadzirati vlado ali njene ministre, ampak je pogosto stranska posledica drugih oblik poslanskega obnašanja, ki je motivirano z drugimi cilji.

Državni zbor kot nov parlament z različnimi oblikami sistematičnega in občasnega nadzora zagotavlja precejšen pritisk na vlado in ravnanje in operativno delo ministrov. Ta pritisk pa ne moremo niti povsem ugotoviti niti zanesljivo izmeriti. Sredstva nadzora izvršilne oblasti se v obeh man-

datih delovanja državnega zbora niso izkazala za posebno učinkovita, saj so uspela v glavnem le v redkih primerih, ko se je predlagalcem pridružila še kakšna stranka v koaliciji. Po mnenju opozicijskih strank naj bi vladna večina odklanjala kakršen koli nadzor ali pa vsaj zavlačevala z uvrstitvijo posameznih zahtev na dnevne rede. Vendar so se uporabljena sredstva kljub vsemu izkazala za koristna, saj so razprave ob vloženih interpelacijah ali obtožbah predsednika vlade na eni strani pokazale na dejanski obseg problemov in opozorile na nekatera vprašanja objektivne odgovornosti, na drugi strani pa so bile pomembno opozorilo odgovornim funkcionarjem glede njihovega ravnanja v prihodnje. Vlaganje teh sredstev je pritegovalo veliko medijsko pozornost in koristilo nekaterim strankam kot priprava na prihodnje volitve. Vendar pa dramatičnost pri uveljavljanju nekaterih od teh sredstev gotovo opozarja tudi na pomanjkljiv nadzor, ki bi ga sicer morala sistematično in stalno opravljati delovna telesa.

## **7. Rekrutacija in socializacija – oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne (evro)elite**

Poslanci sestavljajo izredno pomemben del nacionalne politične elite, ki poleg gospodarske in kulturne elite zagotavlja politično stabilnost in dinamiko družbenega razvoja. Oblikuje se v daljšem obdobju delovanja parlamentarne demokracije, pri njenem oblikovanju pa imajo velik pomen profesionalizacija poslanskega poklica ter posebne pravice (privilegiji) poslancev, ki jim zagotavljajo samostojnost in neodvisnost pri odločanju. Razvoj parlamentarne demokracije se je pravzaprav začel takrat, ko je bila v parlamentu zagotovljena svoboda govora in ko so se razvile posebne svoboščine poslancev, ki so utrjevale njihov položaj.<sup>92</sup>

Parlamentarno elito sestavljajo vsi poslanci, ki so izvoljeni v posameznem mandatu, vendar predstavljajo njen najpomembnejši del tisti poslanci, ki so izvoljeni večkrat in zagotavljajo nepretrgano delovanje parlamenta (Norton, 1993: 43). V širšem smislu jo sestavljajo tudi tisti poslanci, ki so poslanske dožnosti opravljali kdaj v preteklosti in ostajajo dejavni v političnem življenju. Značilno za zrelo parlamentarno elito je

<sup>92</sup> Angleška Listina pravic (Bill of Rights) iz l. 1689, ki razglašča pravice in svoboščine podanikov, je hkrati prvi dokument, ki utrjuje poseben status poslancev in med drugim določa, da morajo biti volitve članov angleškega parlamenta svobodne in da se mora parlament, zato da bi ohranil in utrdil zakone, pogosto sestajati. Izredno pomembna je tudi določba, da se svoboda govora in razpravljanja ali parlamentarnega postopka ne sme napadati ali spodbijati na nobenem sodišču ali drugem kraju izven samega parlamenta (Glej: Varstvo človekovih pravic, MK, Ljubljana 1988, str. 402).

dobro poznavanje zakonodajne procedure, obvladovanje modernih pogajalskih tehnik in načinov pridobivanja informacij, sposobnost prepoznavanja povezanosti med različnimi interesi, hitrost zavzemanja stališč in oblikovanja alternativnih predlogov ter umetnost oblikovanja kompromisov. Parlamentarne elite držav Zahodne Evrope, ki so si nabirale izkušnje v daljšem obdobju povojnega razvoja, imajo tudi velike izkušnje iz koalicijskega in opozicijskega delovanja, nadzora nad vlado in povezovanja parlamentov z volivci.

Od kakovosti parlamentarne elite in njene usklajenosti, ko gre za ključne nacionalne interese, ter sposobnosti oblikovanja soglasja o ključnih nacionalnih interesih je najbolj odvisno katere razvojne usmeritve se uveljavljajo, kako se določajo prednosti pri odločanju, kako kakovostne odločitve se sprejemajo v nacionalnem parlamentu in kako učinkovito je vodenje države, pa tudi kako prepoznavna je država navzven oz. kakšna sta njena mednarodni ugled in teža. Zato so še posebej pomembna merila, po katerih so posamezniki izbrani za kandidate. Na drugi strani pa je pomembno tudi vrednotenje poslanskega poklica v določeni družbi, saj je predvsem od ugleda in privlačnosti te »državljske službe« odvisno, kako kakovostni ljudje se bodo odločali za poslansko kariero.

V demokratičnih ureditvah kandidati za poslanska mesta v nacionalnem parlamentu praviloma kandidirajo na strankarskih listah. To so posamezniki, ki so jih stranke zaradi njihovega ugleda, zaslug in posebnih sposobnosti posebej izbrale in postavile za kandidate. Glede na to, da si stranke prizadevajo za čim večjo moč in vpliv, ki ga lahko dosežejo samo s čim večjim deležem izvoljenih poslancev, ki bodo dejavno uresničevali strankarske cilje, pa dajejo prednost predvsem takim ljudem, na katere se lahko zanesejo. Stranke imajo različna merila za izbiro kandidatov, vendar so volitve končni mehanizem, ki opravi selekcijo med kandidati različnih in tudi istih strank. Na ta način se v parlament izbirajo (rekrutirajo) ljudje, ki so skoraj praviloma sposobnejši oblikovati in argumentirati zahteve ter prodornejši pri njihovem uveljavljanju.

Opravljanje poslanske funkcije je zelo pomembno tudi kot usposabljanje za delo v vladi. Poslanci se vsakodnevno seznanjajo z delovanjem parlamenta v razmerju do vlade, z njenim delom na različnih področjih in zakonodajnimi predlogi. Lahko se izkažejo kot učinkoviti sooblikovalci politik bodisi z dajanjem alternativnih predlogov ali pa s kritiko. Člani parlamenta neredko postanejo kandidati za člane vlade in voditelje najpomembnejših resorjev. Možnost, da so vsi ministri ali njihov del izbrani med člani parlamenta, lahko pomembno prispeva k boljšemu sodelovanju med vlado in parlamentom. Ministri, ki so bili prej poslanci, bolje presojujejo možnosti za sprejem nekega predloga ali uveljavitev neke nove politike in tudi bolje znajo oceniti njene učinke in posledice. Prav tako znajo s svojimi osebnimi nastopi v parlamentu bolje pojasnjevati načine uresničevanja sprejetih ukrepov in odgovarjati na poslanska vprašanja. V

številnih parlamentih izvolitev poslanca za člana vlade pomeni, da ga na njegovem sedežu zamenja naslednji na listi kandidatov.

Parlamentarne elite v sodobnih državah sestavljajo predvsem poslanci, ki jim opravljanje poslanskega dela skozi več mandatov pomeni življenjsko kariero, zaradi katere so pripravljeni podrediti svoje osebne interese in prevzeti posebne odgovornosti. V številnih državah z daljšo parlamentarno tradicijo je večji del poslancev ponovno izvoljenih. V Veliki Britaniji, kjer ugotavljajo po letu 1945 povečanje interesa za poslansko funkcijo, raste delež poslancev, ki prenehajo svoj mandat zaradi upokojitve, v zadnjem obdobju pa je bilo vsaj 80 % poslancev ponovno izvoljenih (Norton, 1993: 44). Kljub strankarski razdeljenosti poslanske elite pomembno sodelujejo pri postavljanju ciljev nacionalnega razvoja in oblikovanju dolgoročnih politik, hkrati pa določajo ritem in stabilnost dela parlamentov. V posameznih primerih si prizadevajo pritegniti javnost za doseganje pomembnih ciljev, včasih pa opozarjajo na dejanske zmogljivosti parlamentov ter meje in možnosti zakonodajnega urejanja.

Parlamentarne elite seveda ne razpolagajo z zadostnim znanjem o stanju na vseh področjih ali celo poznavanjem trendov gospodarskega, tehnološkega, informacijskega in drugega razvoja v svetu, vendar znajo nadomestiti svoje pomanjkljivosti s tem, da vključujejo strokovno znanje. Zlasti v t. i. predodločitveni fazi prihaja do najrazličnejših oblik povezovanja s strokovnimi in znanstvenimi skupinami in institucijami ter neodvisnimi strokovnjaki. V teh državah vladna oblast spodbuja nastanek neodvisnih »think-tankov«, ki pomagajo oblikovati alternativne razvojne scenarije in preprečujejo razne napačne projekte. Končne odločitve so torej v precejšnji meri nakazane v teh pripravljalnih in posvetovalnih dejavnjih. Zrela parlamentarno-vladna elita je tudi sposobna prenesti neodvisno kritiko in jo sprejema kot državotvorni prispevek. Tako sprejema tudi intelektualno kritiko, katere predmet je delovanje političnega sistema, obnašanje ministrov, delovanje parlamenta in njegovih delovnih teles, itd. S sprejemanjem take kritike dokazuje, da se je mogoče pogovarjati o vseh razlikah in tudi o »zamolčanih« zadevah in kar je glavno, da je dogovor možen ter pomembno prispeva h kulturi dialoga v družbi. Tako se zmanjšuje konfliktnost in ustvarjajo širše možnosti za oblikovanje soglasja.

V tranzicijskih državah se po dolgem obdobju prevlade enostranskih ideoloških meril za izbiranje predstavnikov prvič oblikuje moderna parlamentarno-vladna elita. Njeni člani se izbirajo na podlagi svobodnega oblikovanja političnih programov in politične tekmovalnosti. Od nje je najbolj odvisno, kako hitro se bodo utrdile nove demokratične institucije in kako učinkovita bo preobrazba socialnega in gospodarskega sistema. Člani nove parlamentarne elite povečini niso imeli nobenih predhodnih izkušenj in so nujno imeli velike ambicije. Izbrani so po merilih strank, ki še vedno niso dokončno izoblikovane in se počutijo izredno ogrožene

kar pomembno vpliva na postavljanje meril za izbiranje kandidatov na njihove liste. Njihovo temeljno načelo pri postavljanju kandidatov na volitvah je »samo, da je naš«. Že ob prvih demokratičnih volitvah in organiziranju prve parlamentarne opozicije, ki naj bi ustvarilo ozračje strpnosti in upoštevanja vsake drugačnosti, so marsikje prevladale prejšnje metode partijskega sektaštva in različne idejne nestrpnosti (Agh, 1996: 248). Nova negotova elita tudi ni vzpostavila dovolj dobrih povezav z inteligenco, verjetno v strahu, da je ne bi inteligenca spodrinila. Vodilni strokovnjaki so s svojimi opozorili pogosto odrinjeni, njihovi predlogi se presoja jo zgolj po političnih kriterijih. Stranke in strankarske poslanske skupine se vedno bolj zapirajo v svoj krog in zanašajo na svoje notranje strokovne kadre, ki po strokovnih merilih niso najboljši (Kos, 1999: 32).

Na drugi strani pa so strankarski kandidati na volitvah v novih demokratičnih državah praviloma izpostavljeni strožji javni selekciji. Od prejšnje nomenklature, ki je prihajala do položajev brez pravega javnega preverjanja, je bil na prvih kompetitivnih demokratičnih volitvah ponovno izvoljen v parlamente le majhen del – na prvih demokratičnih volitvah na Madžarskem leta 1990 je bilo med prejšnjimi člani »tranzicijskega« parlamenta izvoljenih samo 20 poslancev oz. 5,2 %. Med 240 poslanci vseh treh zborov slovenske skupščine, izvoljenimi na demokratičnih volitvah l. 1990, je bilo le 13 članov prejšnje 240-članske delegatske skupščine oz. njenega družbenopolitičnega zbora. Po prvih volitvah v državni zbor l. 1992 je prišlo vanj 31 poslancev iz prejšnje skupščine (12,5 %), ki pa so znotraj 90 članskega zakonodajnega telesa predstavljali 34,4 %. Na drugih volitvah l. 1996 pa je bilo izvoljenih 35 poslancev, ki so to funkcijo že opravljali v prejšnjem mandatu (38,8 %).

V vseh teh državah je delež ponovno izvoljenih poslancev precej manjši v primerjavi s parlamenti držav z daljšo parlamentarno tradicijo, kar pomembno vpliva na kakovost parlamentarno-vladne elite in posledično na učinkovito vodenje državnih politik. Deleži ponovno izvoljenih so odvisni od dveh dejavnikov – od sprememb v volilni podpori posameznim strankam in od velikosti volilnega praga. Nizek prag omogoča vstopanje manjšim »strankam presenečenja« z običajno povsem neznanimi in neizkušenimi poslanci. Pri tem pa je tudi pomembno, koliko prejšnjih poslancev ponovno kandidira. Od 384 poslancev madžarskega parlamenta, izvoljenih leta 1994, jih je npr. leta 1998 ponovno kandidiralo kar 335 (86,9 %), od katerih jih je bilo izvoljenih 182 (54,3 %). V celoti pa znaša delež leta 1998 izvoljenih poslancev 47,2 % (Agh in Kurtan, 1999: 31). Možnosti ponovne izvolitve so pogosto večje v državah z višjo volilno udeležbo, ki je lahko kazalec stabilne identifikacije volivcev s strankami.

Primerjava deležev ponovno izvoljenih poslancev v parlamentih nekaterih držav Srednje in Zahodne Evrope kaže, da je delež ponovno izvoljenih poslancev med najmanjšimi v Sloveniji, ki ima med vsemi sred-

**Tabela 14:** Deleži ponovno izvoljenih poslancev v nekaterih parlamentih

| Parlament<br>(dom)                        |        | Število<br>poslancev | Volilna<br>udeležba<br>(turnout) | Delež ponov-<br>no izvoljenih<br>(reelected) |
|-------------------------------------------|--------|----------------------|----------------------------------|----------------------------------------------|
| Nemški Bundestag                          | (1990) | 662                  | 77,8 %                           | 62,5 %                                       |
|                                           | (1994) | 672                  | 79,0 %                           | 69,8 %                                       |
|                                           | (1998) | 669                  | 82,2 %                           | 73,4 %                                       |
| Poljski Sejm                              | (1989) | 460                  | 62,3 %                           | 9 %                                          |
|                                           | (1991) | 460                  | 43,2 %                           | 27 %                                         |
|                                           | (1993) | 460                  | 52,1 %                           | 37 %                                         |
|                                           | (1997) | 460                  | 47,9 %                           | 51 %                                         |
| Madžarski<br>Országgyűlés                 | (1990) | 386                  | 1. krog 65,7 % 2. krog 45,4 %    | 5,2 %                                        |
|                                           | (1994) | 386                  | 1. krog 68,9 % 2. krog 55,1 %    | 35,2 %                                       |
|                                           | (1998) | 386                  | 1. krog 56,2 % 2. krog 57,0 %    | 47,2 %                                       |
| Švedski Riksdag                           | (1994) | 349                  | 86,8 %                           | 71,1 %                                       |
|                                           | (1998) | 349                  | 81,4 %                           | 72,0 %                                       |
| Češka Narodni Rada<br>Poslanecka Snemovna | (1992) | 200                  | 85 %                             | 41,5 %                                       |
|                                           | (1996) | 200                  | 76 %                             | 51,0 %                                       |
|                                           | (1998) | 200                  | 74 %                             | 54,5 %                                       |
| Norveški Storting                         | (1989) | 157                  | 83,2 %                           | 59,8 %                                       |
|                                           | (1993) | 165                  | 75,8 %                           | 56,3 %                                       |
|                                           | (1997) | 165                  | 78,3 %                           | 57,5 %                                       |
| Izraelski Knesset                         | (1995) | 120                  | 79,3 %                           | 67,5 %                                       |
|                                           | (1999) | 120                  | 78,7 %                           | 65,9 %                                       |
| Slovenska Skupščina<br>Državni zbor       | (1990) | 90                   | 77,8 %                           | 26,0 %                                       |
|                                           | (1992) | 90                   | 85,8 %                           | 12,5 %*                                      |
|                                           | (1996) | 90                   | 73,0 %                           | 38,8 %                                       |

Vir: Parlamentarne statistike, Državni zbor, KVIAZ.

\* Delež je izračunan na podlagi skupnega števila delegatov v treh zborih prejšnje Skupščine RS (240).

njeevropskimi državami najmanjši volilni prag (trije mandati) in kjer prihajajo v državni zbor tudi stranke z manjšo podporo od 5 % glasov, ki je običajno potrebna za vstop v parlament. Na drugih volitvah v državni zbor leta 1996 je ponovno kandidiralo 66 prejšnjih poslancev (73 %), od katerih je bilo le 31 (46 %) ponovno izvoljenih. V celoti pa je delež poslancev, ki so prinesli seboj institucionalno znanje, nujno potrebno za čim bolj tekoče in učinkovito delovanje državnega zbora precej majhen. Med temi so poslanci, ki so bili v prejšnjem državnem zboru opaznejši, imeli odmevnejše nastope, vodili pomembnejša delovna telesa ali opravljali druge pomembnejše funkcije. Vendar je tudi precej dejavnih poslancev in poslank odpadlo (ali pa niso ponovno kandidirali). Dejstvo, da pretežni del prejšnjih poslancev, ki so kandidirali ni bil ponovno izvoljen, opozarja tudi na precej ostro selekcijo volivcev. Nihče od 12 poslancev, ki so v prejšnjem mandatu prestopili v druge stranke in so ponovno kandidirali, ni bil ponovno izvoljen. Število »starih« poslancev v sestavi DZ je dejansko nekoliko večje, saj je nekaj prejšnjih poslancev, ki niso bili ponov-

no izvoljeni, a so bili dovolj visoko na strankarskih listah, zasedlo mesta novoizvoljenih poslancev, ki so prevzeli funkcije v vladi.<sup>93</sup>

Nove parlamentarno-vladne elite v tranzicijskih državah Srednje Evrope so še vedno ozke, nezadostno profilirane in neizkušene. Med novimi poslanci in drugimi najvišjimi funkcionarji jih precejšnje število prej ni opravljalo nobenih pomembnejših političnih funkcij na ravni države. V parlamente prihajajo praviloma mlajši ljudje, ki bi v utrjenih parlamentarnih sistemih potrebovali veliko dalj časa, preden bi lahko zasedli take družbene položaje. Novi poslanci praviloma nimajo nobenih lastnih sredstev in se po preteku mandata lahko srečajo s precejšnjimi eksistenčnimi težavami, kar jih sili v preveliko odvisnost od strankarskih vodstev. Njihovo prilagajanje parlamentarnemu okolju ni lahko, saj so pravila parlamentarega odločanja še nova in neutrjena, parlamentarne rutine in pravila obnašanja pa premalo oblikovana. Neizkušenost novih poslancev in nepoznavanje pravil pravega koalicijskega ali opozicijskega delovanja se pogosto mešata z nestrpnostjo, ki med političnimi konkurenti vidi predvsem sovražnike in preprečuje dialog. Razlike v stališčih so povezane z močnimi čustvenimi naboji in lahko hitro vodijo v ideološko pogojene spore (Mach in Wesolowski, 1999: 28). Majhna pripravljenost sprejeti nasprotno argumente in iskati soglasje ni bila naklonjena razvoju kooperativnega stila delovanja njihovih parlamentov, ki je značilen za številne parlamente Zahodne Evrope. Hkrati se je povečal razmak med volivci in parlamentarno elito, ki ponekod dobiva razsežnosti popolne odtujenosti.

Kot poseben problem tranzicijskih držav se je pokazala tudi politična koruptivnost nove politične in parlamentarno-vladne elite, saj so politiki zaradi osebnih koristi včasih pripravljeni sprejeti slabe rešitve ali odlagati uvajanje nujnih reform. Strokovnjaki opozarjajo, da v pogajanjih z EU lahko sprejemajo zahteve, ki jih ne spoštujejo niti države članice EU, trgujejo z nacionalno naravno in kulturno dediščino ali se odpovedujejo pomembnim ekonomskim zmogljivostim. Politiki lahko pristajajo na škodljive kompromise tudi v upanju, da se bodo lahko pridružili dobro plačani bruseljski birokratski evroeliti (Kovač, 1998:32).

Na drugi strani poklic politika ali poslanca v novih demokratičnih državah ni posebno cenjen. To je deloma povezano s tradicionalno politično kulturo in odtujenostjo politične elite, saj so v prejšnjem realsociali-

<sup>93</sup> Med poslanci državnega zbora, izvoljenimi l. 1996, je 10 poslancev zasedlo ministrske položaje. V vlado so odšli (oz. so jih na poslanskih sedežih zamenjali): Igor Bavčar (Richard Beuermann), Anton Bergauer (Štefan Klinc), dr. Janez Drnovšek (Ciril Metod Pungartnik), Metod Dragonja (Jože Lenič), dr. Slavko Gaber (Roman Jakič), Alojz Kovše (Peter Petrovič), Marjan Podobnik (Leon Gostiša), Ciril Smrkolj (Franc But), Jožef Školč (Mirko Kaplja) in Zoran Thaler (Maksimilian Lavrinc). Vir: Državni zbor RS v 2. mandatnem obdobju, izdal Oddelek DZ RS za informiranje.

stičnem obdobju veljali posebni pogoji političnega uveljavljanja. Takšen odnos do političnega in poslanskega dela se je deloma prenesel tudi v prehodno obdobje. Volivci so bili po velikih začetnih pričakovanjih pogosto razočarani nad nastopi neizkušenih poslancev. V številnih novih demokracijskih državah pa tudi splošni pogoji poslanskega delovanja in status poslanca še niso urejeni povsem primerljivo z državami z daljšo parlamentarno tradicijo. Najprimernejši ljudje pogosto nočejo postati poslanci in so jim bližje poslovne ali akademske kariere (Ilonszki, 1996: 463). Zato nastaja precej nevaren razkorak med tem, kar državljani pričakujejo od poslancev, in splošnimi pogoji, ki bi bili dovolj privlačni, da bi se za poslanski poklic odločalo več najbolj razgledanih, sposobnih in dinamičnih ljudi, ki bi v tem videli način svoje osebne uveljavitve.

Slovenska parlamentarno-vladna elita se v primerjavi z drugimi elitami (kulturno, gospodarsko, znanstvenoraziskovalno) oblikuje izredno počasi in v velikem nesorazmerju s potrebami nove države. Manjši delež ponovno izvoljenih zahteva veliko število novih zelo kakovostnih ljudi, ki bi bili pripravljeni prevzeti poslanske dolžnosti in tveganja. Možnosti za vstop v politiko so na slovenskih volitvah kljub precejšnji konkurenci velike, vendar pa je videti, da se število ljudi, ki so dejansko primerni za poslanske in druge funkcije, manjša. V surovih strankarskih dvobojih se posamezni kompromitirajo ali pa se izkažejo za neverodostojne ter ne morejo več kandidirati za mesta v politiki. Nekateri enostavno nočejo biti več dejavni v politiki in odhajajo zaradi občutka osebnega neuspeha na druga mesta. Kar nekaj poslancev je med trajanjem mandata raje odšlo na druge funkcije ali bolje plačana mesta.<sup>94</sup> Drugi nočejo vstopiti v politiko in prevzemati poslansko ali vladno odgovornost, ker ne vidijo dovolj možnosti niti za dobro delo niti za osebno uveljavitev. Ker je vse manj ljudi sposobnih in pripravljenih sodelovati pri upravljanju države, imajo možnost vstopati v politiko tudi manj sposobni in manj razgledani.

Takšne razmere imajo gotovo širše in zgodovinske vzroke. Značilno za našo slovensko parlamentarno-vladno elito je, da se oblikuje brez kakršnih koli tradicij povsem na novo, vendar pod vplivom tradicionalne politične kulture, v kateri ukvarjanje s politiko ne prinaša ugleda. V njej je bila bolj cenjena enakost kot pa odstopanje in tekmovanje za ugledne položaje. Vzpon na pomembna mesta je bil v preteklosti rezerviran predvsem za tujce ali pa za kakšen poseben sloj sonarodnjakov, za veliko večino je bil zaprt (Rupel, 1999: 32). V preteklosti so Slovencem ob kolaboraciji lastnih voditeljev večinoma vladali tujci, ki so predstavljali vsiljeno in bolj ali manj nepriljubljeno oblast. Zato Slovenci težko prenašamo ka-

<sup>94</sup> Izrazit tak primer je odstop mag. Hermana Rigelnika s položaja predsednika državnega zbora v njegovem prvem mandatu in odhod na vodilno mesto v gospodarskem podjetju. Na druga mesta odhajajo poslanci državnega zbora tudi med drugim mandatom (Petrovič, Lenič, Mozetič).

tere koli, tudi domače avtoritete; kdor koli zaradi še tako očitnih sposobnosti odstopi od povprečja in se povzpne na neko pomembno mesto, je hitro označen za domišljavca ali zahrbtneža, ki mu ne gre zaupati. Ljudje na takih pomembnih mestih, tudi poslanskih, naj ne bi počeli nič pametnega in le zapravljali državni denar.

Druga značilnost naše nove parlamentarno-vladne elite so poleg pomanjkanja izkušenosti velike notranje strankarske delitve in majhna pripravljenost na sodelovanje ali celo na medsebojno sporazumevanje. Različnost stališč preprečuje poenotenje pogledov tudi na polpreteklo zgodovino, ideološka nasprotja pa naj bi se po nekaterih ocenah konec devetdesetih let kazala celo močnejše kot na začetku. Soočanje argumentov včasih nadomeščajo poskusi osebne diskvalifikacije, političnim nasprotnikom se pripisuje »neevropskost«, itd.<sup>95</sup> Člani te elite pogosto mislijo, da prepričanje vase ter neomejena zagnanost lahko nadomestita znanje. Objektivizacija razlik oz. »depersonalizacija konfliktov«, ustvarjanje osnovne preglednosti med argumenti in iskanje možnega soglasja so zato veliko težavnejši. Oblikovanje novih politik in prejemanje odločitev zato traja dalj časa in pogosto prihaja do novih zapletov. Posledično prihaja do zamud pri uresničevanju številnih programov in tudi pri vključevanju v EU.

Slovenska parlamentarno-vladna elita je bila v obdobju demokratizacije in osamosvajanja izredno uspešna pri postavljanju glavnih ciljev, manj pa pri določanju poti in izbiri sredstev. Pokazala je precejšnje pogajalske sposobnosti in učinkovito uveljavljavila pravico do samoodločbe. V pogajanjih na Brionih leta 1991 je dosegla trimesečni moratorij, ki je bil prvi korak k mednarodnemu priznanju. V obdobju samostojnosti in vstopanja v Evropo pa ni znala znati preseči nekaterih zgodovinskih delitev, ki so jih med in po 2. svetovni vojni bolj ali manj vsilili zunanji dejavniki, in tako kot v obdobju osamosvajanja bolj upoštevati skupne nacionalne interese. Ob legitimnih strankarskih razlikah v stališčih bi morala ustvarjati večje možnosti za tekmovalnost na podlagi variantnih rešitev. Vodenje manjše države, katere prednosti so prav v hitrejšem doseganju soglasja v bistvenih interesih in prilagajanju na spremembe v okolju, zahteva, da se elita zna poenotiti in da na spremembe v okolju odziva čim bolj enotno, hitro in spretno, čeprav včasih z določenim tveganjem. Neproduktivna obračunavanja med vsakokratno opozicijo in koalicijo slabijo pogajalske sposobnosti države navzven. Ukvarjanje z aferami in posledična destruk-

<sup>95</sup> Na okrogli mizi »Vloga slovenskega parlamenta v procesu konsolidacije demokracije«, ki je potekala v okviru posveta Slovenski politološki dnevi »99« dne 4. junija 1999 v Portorožu, so nekateri prisotni poslanci opozarjali, da primanjkuje poslanskega bontona in da gredo vedenjski vzorci od še sprejemljive domačnosti do pravega prostaštva. Drugi so bili mnenja, da prave parlamentarne elite, ki bi bila sposobna javnosti predstaviti realne možnosti zakonodajnega urejanja, sploh nima.

tivnost do države ne prispevata k trdni politični kulturi s prepoznavno slovensko identiteto in posebnim slovenskim vzorcem političnega delovanja. Politična oz. parlamentarno-vladna elita nima izbire in se mora oblikovati bolj po načelih konkurenčnosti in ne na podlagi privilegijev in zaslug. Ne glede na to, iz katerih političnih skupin, generacij ali geografskih okolij prihajajo njeni člani, mora sprejeti nove izzive in biti pripravljena na tveganja ter sposobna predvideti posledice. Ker imajo manjši narodi pravzaprav večje možnosti uveljavljanja in določene prednosti, mora biti sposobna bolje predstaviti nacionalne interese v vseh evropskih institucijah.

V tem se sicer ne razlikujemo mnogo od drugih držav, tudi sosednjih, saj je bilo npr. za Avstrijo še v 80-tih letih značilno, da je bila zaposlena z notranjimi prepiri, korupcijskimi škandali in aferami, zaradi katerih je dajala vtis neizrazite in provincialne države. Vendar je Avstrija ob vstopanju v Evropo ujela zgodovinski trenutek. Njena parlamentarno-vladna elita je kljub bridkim izkušnjam državljanske vojne v obdobju med obema vojnama in izredno ostrim sporom med obema blokoma v povojnem obdobju, ki jih je bilo mogoče premostiti le z kohabitacijo zelo različnih strank na oblasti, izkoristila priložnost in uporabila nekatere prednosti (tudi nasproti Sloveniji). Zmogla je narediti preskok in oblikovati skupne interese na podlagi skupnega načrta za prihodnost.

Nova tranzicijska slovenska parlamentarno-vladna elita si z novimi izkušnjami sicer hitro pridobiva znanje in krepi samozavest ter odgovornost, vendar pa zaradi notranjih razprtij ne dosega potrebne učinkovitosti pri vodenju države. Glavni razlog je, da ni našla ustreznega kooperativnega načina sodelovanja pri reševanju nacionalno pomembnih vprašanj. Kriza vodenja države se kaže zlasti v zamudah pri prenovi zakonodaje ter izvajanju nujno potrebnih reform (pokojninske, zdravstvene, upravne). Pri tem je bilo premalo storjeno tudi za nujno potrebno posodobitev parlamentarnega odločanja. Na drugi strani ni dosegala potrebne hitrosti pri vključevanju v EU, ob tem pa hoče pri zunanjih dejavnikih vzbujati čim bolj neproblematične predstave o Sloveniji. V razgovorih s sobesedniki iz sosednjih držav ali iz EU kaže določeno naivnost in se – podobno kot ob koncu prve in tudi druge svetovne vojne – preveč zanaša na načelo pravičnosti ali na (sicer nesporna) zgodovinska dejstva. Obstoja verjetnost, da je zaradi nujne pospešitve tega procesa premalo pozorna pri pripravi pogajalskih stališč in premalo pripravljena na trda pogajanja.

## 8. Informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija

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 opozarjali 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. Zakonodajalčeva pričakovanja, da bodo državljani sprejeli potrebne ukrepe in prostovoljno prilagodili svoje obnašanje kompleksnim zahtevam, namreč niso vedno lahko uresničljiva (Beer, 1966: 117). Vendar lahko poslanci pomembno prispevajo k pojasnjevanju tako razlogov in ciljev sprejetih zakonov in drugih predpisov kot tudi sredstev in načinov njihovega uresničevanja.

Sodobni parlamenti v marsičem odstopajo od teh zamisli. Spособni in pripravljeni so razpravljati o pomembnih vprašanjih in usmeritvah javnih politik in tudi na hitro sprejemati predložene zakone ter druge akte, vendar jim običajno primanjkuje politične volje in časa, da bi celotno politiko na nekem področju natančno presodili. Poslanci se pretežno ukvarjajo s tem, kar jim predloži v razpravo vlada, in imajo malo možnosti za samostojno delovanje. Prebijati se morajo skozi množico izredno zapletenih in podrobnih zakonodajnih predlogov, ki jih je treba obravnavati in sprejeti v določenih rokih. Marsikje izgubljajo veliko dragocenega časa z nadzorovanjem vlade. Pri tem jim pogosto primanjkuje tudi časa, da bi imeli dobre stike s svojimi volivci. Prav tako nimajo pravih priložnosti in sredstev, da bi lahko obveščali javnost o svojih namerah ali o razlogih sprejemanja in predvidenih učinkih zakonov, še manj pa da bi pomislili na pridobivanje podpore v javnosti (Norton, 1993: 188). Tako se v javnosti ustvarja občutek, da se poslanci ne ozirajo na dejanske interese državljanov in da so parlamenti neobčutljivi za njihove težave. Državljan, ki nimajo zaupanja v parlament in ga ne pojmujejo kot legitimno institucijo, niso pripravljeni spoštovati zakonov in podpirati sprejete politike. Razmak med državljani, ki pričakujejo od parlamentov ukrepanje v javnem interesu, in parlamenti je ponekod tako velik, da ga označujejo kot »demokratski deficit«.

Na drugi strani so se možnosti, da bi bila javnost bolje seznanjena o delu parlamenta, v večini držav v zadnjem času vendarle razširile. Parlamenti pri načrtovanju svojega dela omogočajo poslancem več časa za stike z volivci in delo v volilnih enotah. K boljšemu razumevanju delovanja parlamenta in tudi samega procesa oblikovanja politik so izredno veliko prispevala delovna telesa, ki dejavno spremljajo procese na posameznih področjih in kritično obravnavajo stanje ter predlagajo posamezne hitre ukrepe ali spremembe politik. Delovna telesa ugotavljajo dejstva, vabijo na razprave predstavnike vlade, strokovnjake in druge ljudi ter pripravljajo samostojne informacije o svojem delu, ki vsebujejo priporočila za določene spremembe. S svojo dejavnostjo so pritegnila pozornost ne le širše javnosti in še posebej njenega bolj angažiranega dela, ampak tudi množice interesnih organizacij in skupin, ki v posameznih primerih poš-

ljajo odborom in komisijam svoje podatke in stališča. Parlamenti izdajajo tudi posebna glasila ali biltene, v katerih povzemajo dogajanje v parlamentu v posameznem obdobju, dajejo obširne informacije o posebno važnih dogodkih in objavljajo komentarje. Z namenom, da povečajo svoj ugled v javnosti in izboljšajo obveščenost o svojem delu, omogočajo radijske in televizijske prenose (v nekaterih parlamentih parlamenti sami organizirajo prenose posameznih zasedanj ali določenih točk dnevnega reda, kot so poslanska vprašanja in interpelacije).

Poročanje množičnih sredstev obveščanja o delu parlamentov je postalo bolj vsebinsko in večstransko, javnost dobiva lahko bolj celovito podobo o dogajanju v parlamentu in razmerju moči v njem. Poročanje zajame poleg splošnih tudi specializirane razprave, ponekod tudi razprave na delovnih telesih. Množična občila prinašajo značilnejša stališča, ki jih izražajo posamezni poslanci ali strankarski voditelji z namenom, da javnost dobi jasno predstavo tako o vsebini alternativnih predlogov in glavnih argumentih kot tudi o posledicah sprejetja posameznih predlogov. Taka poročila pogosto pritegnejo javnost ali njene dele, da se živo odziva na dogajanje v parlamentu (izražanje strinjanja ali nasprotovanja v sredstvih javnega obveščanja, občasno organizirano izražanje podpore, protestna zbiranja, itd.). Parlamenti na ta način neredko pritegnejo javnost v prid spreminjanja obstoječih politik in oblikovanja novih načinov reševanja perečih problemov, čeprav razlike v ocenah učinkovitosti različnih sredstev za doseg ciljev ostanejo. Tako se je v zadnjih desetletjih bistveno izboljšalo sporazumevanje med parlamentom in javnostjo – povečala sta se tok informacij, ki teče iz parlamenta v javnost, kot tudi povratni tok. Videti je, da je parlament kot najbolj splošna in hkrati najbolj specializirana institucija, postal tudi najbolj odprt v vsej svoji zgodovini.

Glede na to, da se ugled parlamenta tudi v državah s tradicionalno parlamentarno demokracijo včasih opazno spreminja, so parlamenti v zadnjem času postali bistveno bolj občutljivi za svoj ugled v javnosti. Nekateri parlamenti so se začeli načrtno ukvarjati z »upravljanjem« svojega ugleda (»reputation management«), ki predvideva analitično spremljanje odzivov javnosti na posamezne dogodke v parlamentu in njihovo pojasnjevanje oz. pridobivanje podpore za posamezne projekte in ukrepe s pravočasnim pojasnjevanjem razlogov in ciljev. Pri tem uporabljajo različne metode, od raziskav javnega mnenja in intervjujev do pregleda sprejete pošte, telefonskih vprašanj, itd. Z namenom, da bi z informiranjem dosegli čim večje število državljanov, prispevali k njihovem izobraževanju ter pridobivali podporo, organizirajo skupne posvete.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> Evropski parlamenti so imeli v maju 1999 na Dunaju seminar na temo Odnosi z javnostjo, na katerem so sprejeli stališča, da je komuniciranje z javnostmi najpomembnejša naloga, ki ne sme priti pod vpliv politike (koalicije ali opozicije) in da je treba poleg množičnih medijev z lastnimi parlamentarnimi mediji seznanjati posebne ciljne skupine. Opozorili so, da nove informacijske tehnologije dopolnju-

Novi demokratični parlamenti so se vzpostavili v državah kjer je bilo zaupanje v predstavniške institucije zelo omajano. Zavedali so se, da imajo mediji izredno pomembno vlogo pri poročanju o delovanju parlamentov. Da bi premagali prejšnjo zaprtost in dokazali svojo demokratično naravo ter sposobnost oblikovanja odločitev, ki so v interesu največjega dela državljanov, so celo šli v drugo nasprotje – podpirali so neposredno prenašanje zasedanj in poročanje o najbolj nasprotujočih si vprašanjih, hkrati pa so odprli za javnost tudi seje delovnih teles. Pri tem so novi parlamenti pogosto naleteli na kritičen odmev v javnosti, ki po dolgih letih zakrivanja konfliktov in neproblematičnega potrjevanja bolj ali manj vnaprej pripravljenih odločitev, pogosto ni mogla razumeti realnih nasprotij in boja med argumenti. Sredstva množičnega obveščanja v državah Srednje in Vzhodne Evrope so zaradi različnih pritiskov in nedoraslosti svoji vlogi nemalokrat posredovala dogajanje v parlamentu tudi kot vir zabave. Poročanje o nasprotjih v parlamentu je bilo pogosto brez ustreznih razlag in analitičnih komentarjev. Pri tem so neizkušeni poslanci s svojimi nastopi pogosto dajali vtis, da v nobeni stvari ni mogoče doseči kakršnega koli kompromisa. Namesto, da bi bili parlamenti sposobni vplivati na javno mnenje in povečati sprejemljivost za nujne reforme, so pogosto povzročali negativne odzive v javnosti, njihov ugled pa je v vseh državah v prehodu upadal.

Tako kot drugi novi parlamenti je tudi državni zbor sledil tem splošnim trendom in se odpiral javnosti. V delu državnega zbora je praktično v vseh fazah odločanja zagotovljena prisotnost predstavnikov javnih občil.<sup>97</sup> Prenašanje celotnih pomembnih delov zasedanj in poročanje z zasedanj državnega zbora sta postali nujni sestavni del najpomembnejših informacij, ki jih dobivajo državljani. To velja tudi za seje vseh, tudi najpomembnejših delovnih teles, ki so praviloma odprte, oz. le izjemoma zaprte. Tako dobivamo državljani veliko bolj neposredno in delovno sliko o delu našega zakonodajnega telesa kot pa državljani številnih drugih držav o svojih parlamentih. Vendar je to poročanje pogosto tudi izjemno kritično, nemalokrat tudi poenostavljeno in prepleteno s posplošenimi stereotipi o poslancih in njihovem delu. Predstavniki množičnih občil, ki imajo včasih težave s pozitivnimi vestmi in poročili o stanju v Sloveniji (Puhar, 1999: 3), pogosto poročajo o dogajanju v državnem zboru in v dr-

jejo klasične medije (TV, radio, tiskani mediji). Komuniciranje z javnostmi je treba nenehno spremljati in ugotavljati njegove učinke.

<sup>97</sup> Poslovník državnega zbora posebej določa, da so predstavniki javnih občil lahko navzoči na sejah državnega zbora in – za razliko od številnih drugih parlamentov – tudi na sejah delovnih teles, ki se lahko le izjemoma odločijo, da zaprejo svoje seje. V državnem zboru je tudi ustanovljena posebna služba, ki skrbi za obveščanje javnosti in pomaga novinarjem pri njihovem delu. Novinarjem je na razpolago informacijsko in dokumentacijsko gradivo (dobesedni zapisi s sej itd.).

žavnem svetu na močno posplošen, včasih omalovažujoč način. Čeprav hkrati prispevajo k ustvarjanju prevelikih pričakovanj od državnega zbora, pa je slika, ki jo podajajo o njegovem delu pogosto črno-bela, ustvarja pa se na podlagi nekaterih dejanskih slabosti in pomanjkljivosti, ne pa na podlagi tega, kar devetdeset poslancev vendarle uspe narediti. Množični mediji so prispevali k zmanjševanju ugleda poslanske funkcije tudi tako, da so povečevali v javnosti razširjeno mnenje o poslanskih privilegijih, ko je šlo za urejanje poslanskega statusa na način, ki je primerljiv z drugimi evropskimi parlamenti.<sup>98</sup> Poročevalci pogosto spregledujejo, da je v državnem zboru precej dobrih poslancev, ki odlično poznajo posamezna področja in so s svojimi nastopi povsem primerljivi s kolegi v parlamentih z daljšo tradicijo in daljšim poslanskim stažem. Takšne poenostavljene predstave o delu državnega zbora, ki jih ustvarjajo množična občila in so neupravičeno prevladale v delu javnega mnenja, ne prispevajo k ugledu te ključne parlamentarne institucije in ohranjajo odnos do oblasti in države, ki je bil tipičen za prejšnje socialistično obdobje. Prav tako zmanjšujejo zanimanje sposobnih ljudi, da bi kandidirali za poslanska mesta. Prav gotovo pa opozarjajo na hudo pomanjkljivo komunikacijo med slovenskim parlamentom in širšo javnostjo.

Poročevalci dajejo pogosto večji poudarek obnašanju posameznih poslancev, njihovim značilnim odzivom ali posebnim načinom izražanja v razpravi, manj pa vsebini razprave ali okoliščinam in razlogom, zaradi katerih je nekdo razpravljal. Tako sredstva množičnega obveščanja krepijo sindrom »personalizacije konfliktov«, to je predstavo, da v slovenskem parlamentu ne gre za obravnavo objektivnih nasprotij, ampak bolj za osebna mnenja posameznikov, ki ne odražajo dejanskega stanja. Zato nastaja vtis, da so poslanci preveč subjektivni in prepirljivi oz. nesposobni za dogovarjanje in tudi, da ne izkoristijo časa za bolj konstruktiven dialog. Prav tako se s pomočjo množičnih sredstev obveščanja – deloma upravičeno – ustvarja mnenje, da je parlamentarno odločanje prezapleteno in nerazumljivo, vodenje parlamenta pa težavno, oz. premalo odločno in racionalno. Na osnovi takega poročanja nastaja končno vtis, da legitimno izvoljena oblast ne upravlja dobro države, ampak le požira ogromna sredstva davkoplačevalcev. Takšno poročanje hitro najde naveličano in kritično občinstvo, ki zaradi dolgega obdobja navidezne harmonije in izjemne samohvale, kadar je šlo za poročanje iz prejšnjih skupščinskih teles, ni navajena sprejemati nesoglasja in nasprotja kot nekaj običajnega in celo koristnega. Kot posledica tega se v javnosti ustvarjajo provincial-

<sup>98</sup> V času od junija 1999, ko je državni zbor sprejel novelo zakona o poslancih, ki je zaostрила konkurenčno klavzulo in omogočila predčasno upokojevanje, do julija 1999, ko je opravil ponovno glasovanje na veto državnega sveta, se je poročanje javnih glasil omejevalo na poudarjanje privilegijev, zelo malo pa prispevalo k celovitemu ovrednotenju položaja poslanca glede na potrebo, da bi se za to funkcijo odločali čim bolj kvalitetni ljudje.

ne predstave, da je parlamentarizem predrag, število poslancev državnega zbora preveliko oz. da ga ni treba povečati ali celo da so profesionalni poslanci nepotrebni, itd.

Za obveščanju javnosti o delu državnega zbora sicer skrbi posebna služba – Oddelek za informiranje, ki zagotavlja pogoje predstavnikom sredstev obveščanja za delo v zboru spremlja njihovo poročanje, skrbi za izdajanje glasila in pripravlja različne informacije, ki so zanimive za širšo javnost. Parlamentarno glasilo še ne dosega širšega bralstva. Državni zbor je dajal po svojih predstavnikih pojasnila in bolj ali manj skope izjave o svojem delu ali načrtih. Tudi vodstvo državnega zbora, ki se je sicer zavzemalo za dvig njegovega ugleda, je dajalo v preteklosti za javnost prekratka in premalo vsebinska pojasnila. Pomemben napredek pri obveščanju javnosti je bil storjen v drugem mandatnem obdobju z začetkom organiziranja rednih mesečnih tiskovnih konferenc predsednika državnega zbora (prva konferenca je bila 3. februarja 1999). Posebna oblika, s katero je vodstvo državnega zbora približalo delo državnega zbora širši javnosti oz. omogočilo neposredni stik državljanov, je tudi odprti telefon, ki je začel delovati marca 1999.<sup>99</sup>

V državnem zboru je od v letih 1998 in 1999 potekala živa razprava o zahtevi dela poslancev po uvedbi tretjega nacionalnega TV-programa, na katerem bi neposredno prenašali seje državnega zbora in njegovih delovnih teles. S tem naj bi državni zbor zagotovil bolj enakopravno in celovito obveščanje javnosti o dogajanju na sejah. Predlog so zagovarjali s tem, da naj bi državljani v časopisih ne mogli dobiti verodostojnih informacij in da zato ne morejo v zadostni meri sodelovati pri upravljanju javnih zadev, uvedba programa pa bi naj bi povečala ugled državnega zbora in omogočila tudi hitrejšo približevanje Evropi.<sup>100</sup> Predlagatelji so terjali, da se tudi v slovenskem državnem zboru zagotovi tista infrastruktura, ki bi omogočila neposredno snemanje vseh sej in sej najpomembnejših delovnih teles. Drugi poslanci so menili, da je že v okviru obstoječih televizij-

<sup>99</sup> Predstavniki vodstva državnega zbora enkrat mesečno (vsak prvi ponedeljek v mesecu) odgovarjajo na neposredne klice državljanov.

<sup>100</sup> Poslanska skupina SDS je že 1. 1997 dala pobudi Vladi RS naj v proračunu za 1998 predvidi sredstva, s katerimi bi nacionalni televiziji omogočila neposredno prenašanje sej državnega zbora na katerih razpravljajo o poslanskih vprašanjih in pobudah. V začetku 1. 1998 pa sta poslanca Janez Janša in Ivo Hvalica vložila v zakonodajni postopek predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o RTV in predlagala obravnavo po hitrem postopku. Odbor državnega zbora za notranjo politiko je predlog za hitri postopek zavrnil, druga obravnava pa je bila v aprilu 1999, na kateri predlog ni bil sprejet. Skupina poslancev s prvim podpisanim Benjaminom Henigmanom je nato, sklicujoč se na pravico do celovite in nepristranske informiranosti, kot jo določa ustava RS, dne 14. 4. 1999 vložila predlog zakona o javnem mediju RTV, ki je prav tako predvidel neposredno prenašanje sej po tretjem televizijskem kanalu. Vendar je državni zbor 15. oktobra 1999 zavrnil tudi ta predlog.

skih programov mogoče spremljati seje in da so neposredni televizijski prenosi vseh sej nacionalnih parlamentov v Evropi prej izjema kot pravilo. Uvedba takega programa naj bi bila nepotrebna in predraga glede na to, da RTV, sicer skladno z uredniško politiko, že sedaj prenaša zasedanja državnega zbora.

Že v teh razpravah so bila tudi s strani samih predlagateljev izražena mnenja, da bi bila dobra rešitev tudi prenašanje sej preko interneta, čeprav naj bi bilo za take prenose v primerjavi s televizijskimi manj interesa. Neposredni prenosi sej državnega zbora po internetu so se dejansko začeli v septembru 1999, kar je precej cenejše od neposrednih televizijskih prenosov (Slovenija se je s tem pridružila veliki Britaniji in Norveški). Posnetke prenosov si je mogoče ogledati tudi na svetovnem spletu, saj so vsi posnetki shranjeni.<sup>101</sup> S tem je vsem zainteresiranim javnostim, študentom in drugim, ki želijo raziskovalno spremljati njegovo delovanje, diplomatskim in gospodarskim predstavništvom, Slovencem v zamejstvu itd. omogočeno neposredno spremljanje in gledanje sej državnega zbora, zainteresirani jih lahko spremljajo na osebnih računalnikih. Interes za spremljanje sej državnega zbora na ta način, kakor tudi za druge storitve preko interneta je velik in še narašča.

Ena od velikih pomanjkljivosti je, da se ob našem parlamentu – državnem zboru in državnem svetu – še ni izoblikovala zadostna strokovna javnost, ki bi spremljala njegovo delovanje, podobno kot se oblikuje okrog posebnih parlamentarnih revij v državah z daljšo tradicijo. Zato bi bilo potrebno, da bi državni zbor izdajal več posebnih publikacij s primerljivimi podatki, namenjenih širši in strokovnim javnostim, ki bi hkrati pomembno vplivale na ugled parlamenta.

V teh okoliščinah je državnemu zboru gotovo precej težje pojasnjevati svoje odločitve ali s svojimi odločitvami vplivati na širšo javnost in še posebej na posamezne, včasih prizadete, skupine državljanov, da te odločitve sprejmejo kot pogoj demokratičnega življenja in kot sestavni del nujnega procesa modernizacije ali celo prilagajanja evropski zakonodaji. Še težje mu je gotovo pridobivati javno podporo za pomembne odločitve ali nujne reforme.

## 9. Sklepne ugotovitve

Funkcije sodobnih parlamentov so – kot smo opozorili v začetku – dejansko široke in mnogovrstne, nekatere so neposredno opazne, druge pravzaprav predvsem predpostavljamo in jih je težko empirično dokazovati

<sup>101</sup> Prvi dan neposrednega prenosa, dne 16. 9. 1999, je sejo državnega zbora (na spletnih straneh [www.dz-rs.si](http://www.dz-rs.si) in »parlament.siol.net«) spremljalo 450 ljudi.

ali meriti. Celota funkcij postavlja parlament v središče političnega sistema (Norton, 1993: 206), posledice teh različnih funkcij pa so še kako pomembne za celoten politični sistem in konsolidacijo demokracije. Medtem ko so parlamenti v državah z daljšo demokratično tradicijo svoje številne funkcije razvili in utrjevali postopoma in na ta način postali učinkoviti pri razreševanju zapletenih problemov razvoja in temeljnih družbenih konfliktov, so novi parlamenti v Srednji in Vzhodni Evropi v obdobju tranzicije komajda začeli opravljati in razvijati posamezne funkcije. Ti parlamenti so hkrati opravljali številne druge naloge, saj so se v njih v veliki meri šele oblikovale in postajale prepoznavne številne nove stranke. Srečujejo se z veliko večjimi problemi in težavami kot pa »starejši« parlamenti z daljšo tradicijo; svojih funkcij še niso mogli ustrezno razviti tako zaradi neizkušenosti novih parlamentarcev kot tudi zaradi izrednih pritiskov na parlamente po hitrih odločitvah, ki prihajajo tako iz domačega kot iz mednarodnega okolja.

V našem poskusu analize funkcij slovenskega državnega zbora kot mladega zakonodajnega telesa smo lahko ugotovili značilno neenakomerno in in tudi nepopolno razvitost funkcij, ki je podobna tisti v nekaterih drugih razvitejših tranzicijskih državah Srednje Evrope (Poljska, Češka, Madžarska). T. i. »prehodni« in novi parlamenti so nedvomno uspešni v funkciji krepitve lastne legitimnosti, saj so se pojavili iz »legitimizacijskega vakuumu« in so morali nujno dokazati svojo legitimnost že v prejšnjem obdobju s sprejemanjem odločitev v skladu z javnim mnenjem in nato z demokratičnimi volitvami. Novi demokratični parlamenti so kot osrednje institucije političnega sistema najprej zagotovili prostor za dokazovanje legitimnosti političnih strank, vključno z večino in opozicijo, in nato pogoje za podeljevanje legitimnosti odločitev. Podobno kot v drugih novih parlamentih, pa je legitimnost tako prve demokratično izvoljene skupščine RS kot tudi državnega zbora v širšem smislu povezana z dejansko učinkovitostjo; ne gre torej samo za moralno upravičenost do »vladanja«, ampak za pričakovanja, da bo parlament resnično sposoben ustrezno odgovoriti na izzive in zagotavljal stabilnost novega demokratičnega političnega sistema.

Novi parlamenti držav Srednje in Vzhodne Evrope so bili povečini, zaradi uveljavljenih pretežno proporcionalnih sistemov, učinkovitejši pri predstavljanju različnih družbenih interesov, vendar pa so precej slabše opravljali svojo funkcijo razreševanja konfliktov med interesi. Ti so bili v obdobju demokratične tranzicije posebej pereči, saj so povezani z množico globokih, starih in novih družbenih nasprotij. Sposobnost reševati konflikte očitno ni odvisna samo od razmerja med vsakokratno koalicijo in opozicijo, ki je pogosto nekonstruktivno, ampak tudi od slabega sodelovanja strank oz. neusklajenosti med strankami, ki sestavljajo koalicijo in opozicijo. Namesto pragmatičnosti pri uresničevanju skupnih ciljev se med novimi, še ne povsem utrjenimi strankami, pogosto uveljavljata ne-

zaupanje in tekmovalnost. Dolgotrajno in težavno razreševanje konfliktov vpliva na uveljavljanje zakonodajne funkcije, ki naj bi v novih parlamentih prispevala k ravnotežju med vejami oblasti in omogočila sprejemanje moderne zakonodaje na vseh področjih. Na hitrost in predvidljivost sprejemanja zakonodaje vplivajo tudi ne dovolj racionalne rešitve v poslovniku, ki ga državni zbor tudi v drugem mandatu ni uspel spremeniti. Hkrati se tudi v državnem zboru pojavlja podoben »legislativni paradoks«, kot v drugih novih parlamentih, to je precejšnja razlika med veliko zakonodajno produkcijo in slabo kakovostjo zakonov. Pri tem je velik del krivde na strani vlade, ki vlaga v postopek premalo domišljene in dodelane predloge zakonov. Državni zbor ima sicer pomembne vzvode, s katerimi lahko vpliva na vlado in jo prisili, da pošilja predloge zakonov po vnaprej določenih programih in ustrezno kakovostne, vendar jih ne uporablja. Vendar pa državni zbor v primerjavi s številnimi novimi parlamenti opravlja funkcijo sprejemanja državnega proračuna bolj urejeno. Pravočasno sprejemanje proračuna, ki zagotavlja stabilen dotok sredstev in njihovo razdelitev družbenim uporabnikom, nedvomno pomembno prispeva k trdnosti političnega sistema.

Novi parlamenti še ne opravljajo dejanske funkcije kontrole vlade, ki prispeva k uravnoteženju moči med parlamentom in izvršilno oblastjo. Poslanci oz. poslanske skupine so to funkcijo izvrševali le deloma, predvsem s (pre)pogosto uporabo predlogov interpelacij in nezaupnic, ki niso imela pravih učinkov in so poslancem jemali veliko časa in energije.

Novi parlamenti se končno pojavljajo kot izredno pomembna arena »naravne selekcije« in kot dejavniki pri rekrutaciji in socializaciji nacionalnih parlamentarno-vladnih euro-elit. Usposabljanje novih parlamentarnih elit in vzpostavljanje pravil obnašanja ob njihovi neposredni vključenosti v pocese odločanja, sta pomemben del širšega procesa parlamentarizacije. Funkcija rekrutacije in socializacije parlamentarno-vladne (evro)elite torej zasluži posebno pozornost zlasti v manjših državah brez posebnih parlamentarnih tradicij, ki morajo uveljaviti svoje interese in izkoristiti prednosti tudi v mednarodnem okolju. Slabosti, ki jih ugotavljamo v Sloveniji – po nekaterih mnenjih je naša parlamentarna tranzicijska elita slabša od menedžerske in kulturne – so povezane tako s politično kulturo kot z nekaterimi sistemskimi rešitvami oz. izbirami volilnih sistemov. Manjši delež ponovno izvoljenih in celo manjši delež žensk v primerjavi z nekaterimi drugimi parlamenti držav Srednje Evrope lahko v določeni meri pripišemo naključnosti volitev, ki je deloma posledica našega volilnega sistema (prenizek volilni prag), deloma pa precej spremenjajoči se podpori posameznim strankam. Na drugi strani pa gre tudi v Sloveniji za premajhno privlačnost tega poklica, ki je povezana z določenimi pogoji, ki bi morali biti primerljivi s pogoji v drugih državah z razvitejšo parlamentarno demokracijo. Poslanci si morajo svoj ugled v javnosti povečati predvsem z učinkovitejšim delom, z večjo pripravljenostjo na

sporazumevanje in modernejšimi pogajalskimi pristopi, z večjo sproščenostjo in tudi s pozitivnejšimi vizijami. Na vsak način bi zrelejša in stabilnejša parlamentarna elita lahko precej več prispevala k smotrnemu razreševanju konfliktov in učinkovitejšemu zakonodajnemu delu. Za oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne elite pa bi morala veljati bistveno strožja merila kadrovanja zlasti ob vstopanju v Evropo, saj nas druge države Srednje Evrope glede števila strokovnjakov in sposobnosti kadrov pri navezovanju stikov ter v pogajanjih z evropskimi sobesedniki prehitevajo. Tako kot drugi parlamenti, ki so izpostavljeni izredno kritični javnosti, bi moral državni zbor storiti več za izboljšanje ugleda in pridobivanje podpore v javnosti že v procesu oblikovanja politik in še posebej pri sprejemanju in uresničevanju zakonov.



### **III.**

## **PROCES PARLAMENTARNEGA ZAKONODAJNEGA ODLOČANJA**

Procesi in postopki predlaganja, oblikovanja in sprejemanja odločitev so ena najpomembnejših značilnosti in temeljno pravilo sodobnih demokratičnih družb. Z vidika sistemske teorije so ti postopki pomembni, ker zmanjšujejo kompleksnost sodobnih družb oz. skušajo to kompleksnost institucionalno urediti, s tem pa omogočajo osredotočanje na najpomembnejše dogodke in aktualna vprašanja. V njih se odvija komunikacija s ciljem pravilnega odločanja, usmerjenega k resnici in pravičnosti. Hkrati zagotavljajo nujno potrebna formalna merila za veljavnost (legitimnost) oz. splošno sprejemljivost odločitev (Luhmann, 1992: 31). Politični sistem se namreč ne more opirati izključno na prisiljevanje, če si hoče zagotoviti trajnost mora prisili pridružiti tudi soglasje. Proces odločanja predpostavlja tudi oblikovanje največjega možnega soglasja.

Celovita politična modernizacija, ki poteka v državah v prehodu, mora nujno zajeti tudi proces političnega odločanja in še posebej zakonodajni proces. Demokratično in racionalno odločanje predpostavlja tudi transparentnost, to je preglednost v vsaki fazi in zanesljivost samega procesa, ki se ne spreminja glede na udeležence v procesu in druge okoliščine. Zakonodajni proces se ne sme uporabljati za pretvarjanje monopolne politične moči v pravo, tako da bi zakonske norme ustrezale zgolj ali predvsem neki vodilni ali prevladujoči politični organizaciji, kot se je to običajno dogajalo v državah realnega socializma. Prav zato imajo demokratični zakonodajni postopki varovalne mehanizme, ki omogočajo, da v njih enakopravno sodelujejo nosilci različnih interesov in da je postopek ves čas javen in pregleden. Vendar so ti postopki hkrati tudi tako urejeni, da zagotavljajo smotern, to je dovolj racionalen in ekonomičen potek in celo določeno predvidljivost odločitev.

## **1. Proces političnega odločanja in zakonodajno odločanje**

Zakonodajno odločanje v okviru formaliziranega in v parlamentu zaključenega zakonodajnega postopka predstavlja na eni strani zaključeno celoto, vendar je pomembno povezano s širšim družbenim procesom političnega odločanja, ki ga pojmuje kot zakonodajni proces v širšem smislu (Pizzorusso, 1988: 46). Ta širši proces je sestavljen iz različnih faz, ki potekajo tako v parlamentu kot zunaj njega in tvorijo med seboj sklenjen krog. Znotraj njih potekajo posebne aktivnosti izbiranja pomembnih

družbenih vprašanj, ki se nadaljujejo s posebnimi postopki njihovega uvrščanja na dnevne rede in obravnavanja v parlamentih. Sprejemanje odločitev je povezano z nadaljnjimi dejavnostmi njihovega uresničevanja in preverjanja. Faza oblikovanja predlogov je predparlamentarna faza; to je čas, v katerem potekajo številne dejavnosti, povezane z ugotavljanjem problemov in izbiranjem zahtev posameznih skupin in organizacij ter političnih strank za zakonodajni poseg in ureditev. V tej fazi so različna vprašanja in problemi opredeljeni kot politična vprašanja in uvrščeni na politične dnevne rede (»political agenda«) kot zadeve, o katerih poteka javna razprava (Norton, 1993: 53). Razlogi, zakaj postane neko vprašanje politično vprašanje, so številni – med njimi so prav gotovo tehnološke, gospodarske ali socialne spremembe, strategije glavnih političnih akterjev, zlasti političnih strank, prizadevanja strokovnjakov, da opozorijo ljudi na probleme, ki se jih premalo zavedajo, seveda pa gotovo tudi interesi drugih subjektov.

Oblikovanje formalnega predloga zakona je povezano s »predlagalno močjo« (»power of initiation«). V tej pripravljalni fazi so posebej dejavne politične stranke in različne interesne skupine, katerih lobisti si prizadevajo spodbuditi zakonodajne procese, od katerih pričakujejo koristi (Pizzorusso, 1988: 47). Zakonodajna pobuda v parlamentih se razlikuje – večjo pobudo ima običajno vlada, vendar precejšnje število zakonov predlagajo tudi poslanci in poslanske skupine ter ponekod tudi delovna telesa in še drugi ustavno in zakonsko opredeljeni predlagatelji (določeno število volivcev, drugo predstavniško telo ali predsednik države). V številnih državah ima iniciativa vlade precejšnjo prednost tako pri postavljanju na dnevne rede kot kasneje v samem postopku.

V drugi, t. i. parlamentarni fazi potekata razprava o formalno vloženi predlogi in njihovo dopolnjevanje, ki se konča s sprejemom neke odločitve. Potekajo različne dejavnosti, ki so usmerjene na pridobivanje podpore večine poslancev zakonodajnemu predlogu v obliki, kot je bil predložen, ali pa v ustrezno dopolnjeni obliki. V okviru formalnega zakonodajnega postopka se besedilo teksta zakonskega predloga ustrezno spreminja in izboljšuje, iščejo se kompromisne rešitve in formulacije. Iskanje podpore poteka v neformalnih posvetih in v razpravah, ki si sledijo in so organizirane kot formalna branja zakona (Norton, 1993: 50). Vendar sta razpravljanje in dogovarjanje vse do zadnjega trenutka, ko se razprava v zadnjem branju konča in preidejo poslanci h končnemu glasovanju, bolj ali manj negotova. Podpora predlogu zakona ali njegovim posameznim delom se lahko med razpravo spreminja; posamezne skupine poslancev lahko pogojujejo svojo podporo z določenimi popuščanji in spremembami drugih delov predloga zakona. Podpora posameznim predlogom v celoti je neredko odvisna od tega, ali je predlagatelj pripravljen dopustiti ali podpreti sprejem nekega drugega zakona, ki ga predlagajo drugi predlagatelji.

Ob sprejemanju odločitev potekajo dejavnosti, ki so potrebne za formalno glasovanje o predlogu zakona, običajno dopolnjenem v intenzivnih razpravah znotraj delovnega telesa in na skupnih zasedanjih ter dejavnosti, povezane z možnostjo veta. Sprejem nekaterih zakonov predvideva kvalificirano večino in zato zahteva večjo disciplino poslancev, v posameznih zahtevnih primerih poslanci lahko obrazložijo svoj glas. Predlog zakona, ki je izglasovan, podpiše predsednik parlamenta oz. njegovega doma, ki s tem potrdi, da je bil zakon sprejet v predpisanem postopku in ob spoštovanju vseh določb veljavnega poslovnika. Na izglasovani zakon pa lahko dajo veto določeni ustavno opredeljeni subjekti, kot npr. drugo predstavniško telo ali ponekod predsednik države. V tem primeru mora parlament še enkrat razpravljati ali pa samo ponovno glasovati o zakonu; če ne doseže potrebne (običajno višje) večine, se šteje, da zakon ni bil sprejet.

Kot del aktivnosti, povezanih s sprejemanjem predlogov zakonov, se šteje tudi preventivna kontrola skladnosti zakonov z ustavno ureditvijo ali njihove skladnosti z drugimi zakoni (Pizzorusso, 1988: 49). Medtem ko ima preventivna kontrola skladnosti z ustavo, ki se običajno opravi znotraj zakonodajnega telesa ob pripravi končnega besedila zakona, za namen pravočasno ustaviti zakonodajni postopek, dokler se ne odpravi neskladje, pa ima kontrola skladnosti že veljavnih zakonov širši pomen. Ustavno sodišče države, ki opravlja to kontrolo, lahko razveljavi posamezne dele zakona ali cel zakon in celo naloži zakonodajnemu telesu, da v določenem roku sprejme ustreznejše določbe (v posameznih primerih tudi določi vsebino predvidenih določb).

V tretji fazi, fazi uresničevanja oz. implementacije odločitev, ima parlament manj pomembno vlogo, saj te naloge prevzamejo različni državni organi, ki morajo sprejete odločitve uresničiti in doseči, da dejansko učinkujejo na neke družbene procese ali spremenijo družbena razmerja. Predvidene metode in sredstva za njihovo uresničenje je treba prilagoditi razmeram in pogojem v posameznih okoljih, saj tudi na videz povsem neproblematične odločitve lahko naletijo na nepredvidene težave. Zato je faza uresničevanja tesno povezana z načinom in postopki oblikovanja in dopolnjevanja odločitev. Uprava na državni in lokalni ravni mora obvestiti državljane, na katere se nanašajo nove odločitve, jim določiti roke za izpolnitev zahtev in izvajati sankcije za neizpolnitev. Čeprav se zdi, da gre pri uresničevanju odločitev predvsem za tehnični proces, je uresničevanje vsebinski proces in nadaljevanje predhodne faze. Delovna telesa parlamenta ohranjajo določen nadzor nad uresničevanjem odločitev, zbirajo podatke o njihovi učinkovitosti itd.

Uresničevanje kompleksnih odločitev in celih politik na posameznih področjih je pogosto tvegano početje. Ocene stanja, ki so podlaga za številne zakonodajne posege, se lahko izkažejo kot nepopolne ali zmotne, zamišljeni skupni učinki pa za problematične. Zaradi neusklajenosti po-

sameznih zakonov se lahko pojavljajo kolizije in podvajanje pristojnosti. Uprava je zato zadolžena, da stalno spremlja učinkovitost izvajanja posameznih odločitev in politik na posameznih področjih v daljšem času in da poroča o učinkovitosti uresničevanja. Na podlagi njenih poročil, raznih statističnih podatkov, analiz stroškov in koristi, različnih znanstvenih ugotovitev itd. se je izoblikoval poseben pristop k celovitemu ovrednotenju odločitev. Ovrednotenje odločitev (»evaluation phase«) je posebna faza, v kateri se parlament in drugi dejavniki ukvarjajo z ugotavljanjem problemov in pojavov, ki so posledica sprejetih odločitev in celih politik. Evalvacijske študije zagotavljajo zakonodajalcem potreben odziv (»feedback«) na njihove kompleksne odločitve in s tem vplivajo na oblikovanje političnih dnevnih redov. V tej fazi ima parlament pomembno vlogo, saj primerja stanje na posameznih področjih in sprejete veljavne norme ter politike. Ko ocenjuje stanje, v bistvu identificira vprašanja, s katerimi se bo moral ukvarjati v prihodnje. Na ta način je širši krog zakonodajnega procesa oz. političnega procesa odločanja sklenjen – evalvacija ugotavlja in ponuja nove probleme, ki jih je treba uvrstiti na dnevne rede (Janda, Berry, Goldman, 1992: 627).

Zakonodajni postopek lahko torej razumemo le v povezavi s širšim družbenim zakonodajnim procesom. Kljub tej povezanosti ima zakonodajni postopek svojo posebno samostojnost, temelji na posebnih načelih in ga urejajo posebna pravila. Parlamentarni zakonodajni postopek je v primerjavi z vsemi drugimi postopki (volilnim, sodnim ali upravnim) najbolj splošen, hkrati pa tudi do določene mere spremenljiv, saj ga vsi delujoči parlamenti nenehno dopolnjujejo in prilagajajo sodobnim zahtevam.

## 2. Zakonodajno odločanje in njegovi cilji

Ko govorimo o zakonodajnem odločanju v ožjem smislu, mislimo na normativno dejavnost, ki jo izvajajo zakonodajna telesa (en ali dva domova parlamenta) v okviru posebej predpisanega postopka. S tem razumemo predvsem oblikovanje zakonov (»law-making«) v samostojnih predstavniških telesih v skladu s pravili, ki so značilna za parlamentarno demokracijo (Olson, 1980: 27). Zakonodajno telo načeloma samo presoja, katera vprašanja bo uredilo z zakonom in kako ter katera vprašanja bo uredilo drugače. Zakonodajno telo seveda sprejema še druge akte – na poseben način sprejema proračun države, običajno po posebnem postopku ratificira mednarodne pogodbe, sprejema lahko tudi razne deklaracije, priporočila, odloke in druge akte. Samostojnost in neodvisnost zakonodajnega telesa naj bi se ne izražala le v samostojnem oblikovanju dnevnih redov, ampak tudi v samostojnem določanju postopka, v katerem se odločitve sprejemajo. V tem pogledu so parlamenti pred izredno

težkimi odločitvami, kako zagotoviti, da bosta obravnavanje in odločanje o zakonskih predlogih potekala čim bolj demokratično in temeljito, hkrati pa tekoče in predvidljivo in vodila do čim bolj kakovostnih odločitev. Predvidljiv in stabilen zakonodajni postopek, ki natančno določa vloge različnih dejavnikov v procesu zakonodajnega odločanja in jih hkrati sili k čim racionalnejšemu ravnanju, pomembno prispeva k učinkovitosti parlamenta. Urejeni, zanesljivi in predvidljivi postopki sprejemanja odločitev pomembno prispevajo tudi k odprtosti in preglednosti politike ter stabilnosti političnega sistema v celoti.

Zakonodajni postopek se loči od drugih postopkov (upravnega, sodnega, volilnega) po svojih posebnih ciljih. Prvi cilj parlamentarnega zakonodajnega postopka je, da parlament sprejema najboljše (najbolj kakovostne) ali vsaj najsprejemljivejše odločitve. Najboljše odločitve so tiste, ki za daljši čas in najbolj smotrno urejajo družbena razmerja oz. določajo pravice in obveznosti in jih ni treba spreminjati in dopolnjevati. Prav zato v parlamentarnem postopku ni hierarhičnosti in so udeleženci načeloma postavljeni v enakopraven položaj. Njihove vloge v postopku so strogo določene, pri čemer je zagotovljena kontradiktornost postopka v širšem smislu. Zato da bi delovali povsem samostojno, poslanci ne smejo biti vezani na nobena navodila in so tudi zaščiteni z imuniteto. Vsa ta pravila so usmerjena k enemu samemu cilju, to je k iskanju resnice, ki naj bi bila neodvisna od katere koli moči in zanje ne bi veljala nobena druga merila (spol, položaj, denar ipd.). Sprejete odločitve morajo načeloma temeljiti na skupnih spoznanjih o tem, kaj je resnica, ali vsaj na največjem možnem soglasju o resnici (Luhmann, 1992: 35).

Drugi cilj zakonodajnega postopka je povezan z odgovornostjo parlamenta za sprejemanje odločitev v vseh primerih in ne glede na okoliščine. V skladu s svojo odgovornostjo mora sprejemati meritorne in dokončne odločitve za rešitev problemov, ki jih nikakor ni mogoče odložiti, in celo odločitve, katerih posledic ne more vedno v celoti presoditi in predvideti. Imperativ, da mora biti v določenih primerih sprejeta kakršna koli odločitev, je nujno v nasprotju z načelom sprejemanja najboljših odločitev.

Tretji in najpomembnejši cilj zakonodajnega postopka je, da vodi do legitimnih odločitev, ki so obvezujoče za vse člane politične skupnosti. Zato morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. Zakonodajni postopek mora zagotavljati enake možnosti vsem udeležencem, to je omogočiti sodelovanje vsem zainteresiranim in upravičenim pod enakimi pogoji. Zagotoviti mora razumne (ne prekratke, pa tudi na predolge) roke za zbiranje potrebnih informacij in dokazov ter po potrebi njihov preizkus v javni razpravi. Dajati mora tudi jasna, predvidljiva pravila obnašanja vseh udeležencev. Pomemben del legitimnosti odločitev se ustvarja na javnih zasedanjih parlamentov, kjer udeleženci predstavijo svoja stališča in ugotavljajo osnovna nasprotja. Tu se odvija boj med argumenti kot sestavni del

političnega boja. Vendar pa večji del zakonodajnega dela pri pripravi odločitev poteka v delovnih telesih, ki so oblikovana za posamezna področja in so primernejša za zbiranje informacij, sklepanje kompromisov ter oblikovanje predlogov odločitev. Legitimnost odločitev torej ni povezana samo s porazdelitvijo vlog med različne udeležence, ampak tudi z delitvijo dela in ustreznim osredotočanjem na probleme, ki jih je treba rešiti, ter z vključevanjem strokovnega znanja.

Za legitimnost odločitev je potreben še en bistveni element – načelno priznavanje načela večine pri odločanju v vseh primerih, ko ni mogoče doseči splošnega soglasja. Načelo večine je tako na neki način rešitev v sili, vendar ob predpostavki politične enakosti daje večje možnosti, da bo odločitev pravilna in tudi sprejemljivejša. Klasične teorije demokracije so skušale manjšine zaščititi z raznimi posebnimi pogoji, med drugim z zagotavljanjem posebnih večin za sprejemanje določenih pomembnih odločitev (spreminjanje ustave, volilnega sistema itd.). Prav zato so običajno določene tudi posebne večine za sprejemanje odločitev o spremembi parlamentarnih poslovnikov.

Zakonodajni postopek je doživel tudi največ kritik – utemeljenih in neutemeljenih. Poznavalci političnih procesov predvsem opozarjajo, da se odločitve pogosto sprejemajo zunaj parlamenta, v neformalnih dogovorih med različnimi političnimi dejavniki, kjer igrajo glavno vlogo viri politične moči. Interesi vodilnih skupin (vladajočih plasti) naj bi se izrazile v zakonodajnih in administrativnih strategijah državnega aparata (Offe, 1985: 34). Pobude naj torej ne bi prihajale toliko iz same civilne družbe in njenih organizacij, ampak naj bi izvirale predvsem iz struktur državne organizacije. Parlament in celoten sistem političnih institucij naj bi imel svojo posebno selektivnost, ki s posebnimi postopki in pogoji vključevanja vanje zagotavlja, da se določeni interesi lažje uveljavljajo, medtem ko se drugi iz formalnih razlogov izločijo. Institucionalizirana pravila vključevanja in izključevanja ustvarjajo po Offeju različne vrste »nedogodkov«; izločeni naj bi bili vsi tisti dogodki in vprašanja, ki niso v skladu z usmeritvijo povečevanja vrednosti kapitala, ki prevladuje v državah, ki priznavajo tržno konkurenco. Vprašanja, o katerih se ne razpravlja, in odločitve do katerih ne pride, so seveda v političnih procesih včasih celo pomembnejša od razprav in odločitev, ki se zgodijo. Uporaba formalnih pravil, ki veljajo v procesih parlamentarnega odločanja, naj ne bi bila samo nujna formalnost, ampak naj bi do določene mere prejudicirala rezultat postopka. Vsako postopkovno pravilo naj bi omogočalo določene prednosti ali pa zaviralo vključevanje določenih interesov. Določene zahteve ali pobude se lahko učinkovito potiskajo v stran z vztrajnim odlašanjem njihovega vključevanja na dnevne rede in »neodločanjem« (Bachrach, Baratz, 1970: 44).

Politični analitiki in tudi sami politiki lahko ugotavljajo selektivnost političnih struktur, vključno s parlamenti, zlasti v primerih, ko izbor

problemov oz. vključevanje vprašanj na dnevne rede dejansko poteka pristransko. Prav tako niso redke študije primerov, ki opozarjajo, da formalna pravila postavljanja dnevnih redov in glasovanja vplivajo na rezultat zakonodajnih procesov. Empirično proučevanje obnašanja posameznih družbenih skupin lahko vsaj do določene mere odkriva, ali in koliko je njihovo pristajanje na neko stanje oz. zadovoljstvo s položajem v družbi posledica izrinjanja določenih vprašanj na obrobje družbene pozornosti ali »neodločanja« (Bachrach, Baratz, 1970: 49). Vendar pa kritiki običajno spregledujejo, da se zaradi rednih volitev in spreminjanja razmerij moči med posameznim mandatom vsa vprašanja, ki so bila potlačena ali izrinjena, lahko v najkrajšem času oz. ponovno pojavijo v ospredju politične pozornosti. Tako postanejo osrednja tema oblikovanja neke nove politike in se uvrstijo na dnevne rede oz. so vložena kot predlogi v zakonodajne postopke. V številnih zakonodajnih postopkih prihajajo do izraza interesi najrazličnejših manjšin, ki se prebijajo kljub formalnim oviram in kljub še tako močnemu nasprotovanju večine. V postopkih se tudi razkrivajo motivi političnih dejavnikov in njihove politične strategije ter razlogi oblikovanja političnih zavezništev ob različnih konkretnih vprašanjih. Končno pa takšna kritika izhaja iz napačnih predstav, da sta širši proces političnega odločanja in zakonodajni postopek odločanja eno in isto.

### 3. Splošna načela in pravila zakonodajnega postopka

Parlamentarni zakonodajni postopek je skupek obvezujočih načel in pravil ter določenih ustaljenih načinov obnašanja udeležencev, ki omogočajo nepretrgan proces parlamentarnega odločanja o množici različnih zadev, o katerih je treba hitro ali pa vsaj v doglednem času dokončno odločiti. Ta načela in pravila so stabilna in se ne spreminjajo od primera do primera – na ta način zagotavljajo zanesljivost postopka samega in tudi določeno predvidljivost končnih odločitev. Zakonodajni postopek v ožjem smislu sestavljajo pravila, ki določajo potek vsakega posameznega postopka, v katerem se obravnava neki zakonski predlog, v širšem smislu pa gre tudi za pravila, ki zagotavljajo načrtovanje in organizacijo zakonodajnega dela v daljšem obdobju. Pri tem upoštevajo nujnost usklajevanja dela z vlado in tudi drugimi institucijami, ki nastopajo kot udeleženci v zakonodajnem postopku.

Proces zakonodajnega odločanja je kot najsplošnejši in najpomembnejši proces sprejemanja odločitev, ki zavezujejo celotno družbo, urejen po posebnih načelih, ki naj bi zagotavljala sprejemanje pretehtanih, celovitih, usklajenih in kakovostnih zakonov.

*Načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov*

določa, da nobena druga oblast načeloma ne more posegati v njegove pristojnosti. Ko predlog katerega koli predlagatelja pride v zakonodajni postopek, postane »last« parlamenta, ki o njem povsem samostojno odloča. Zato predlagatelji (vlada in drugi) načeloma ne morejo prevzemati nalog, da sami dopolnjujejo predloge zakonov, ki so jih vložili v postopek, četudi v skladu z navodili in smernicami parlamenta. Načeloma lahko ustavno sodišče kot ena izmed oblasti sicer poseže v zakonodajalčevo voljo tako, da razveljavi neustavne zakone, ne more pa parlamentu določati, kakšne zakone naj sprejme. Zavezujočnost odločb ustavnega sodišča torej še vedno ne preprečuje parlamentu, da bi sprejel neko ureditev ali usmeritev, ki bi bila vsebinsko podobna prejšnji. *Načelo demokratičnosti* zakonodajnega postopka določa pogoje in načine uvajanja različnih interesov v parlamentarno areno ter njihovega uveljavljanja med razpravo, pri čemer se vsi interesi lahko v vsaki fazi in ob vsakem vprašanju enakovredno izrazijo in soočijo. Vsak poslanec in vsaka parlamentarna poslanska skupina (klub ali frakcija) ima načeloma enake možnosti predlaganja zakonov ali sodelovanja v razpravi in tudi dopolnjevanja zakonov v postopku in končno tudi izražanja podpore ali nasprotovanja predlogom pri glasovanju. *Načelo javnosti* zahteva javno razpravo o vseh vprašanih in predlogih. Parlament je prizorišče odprtih in javnih razprav in tudi noben zakon se ne more pripravljati na način, da javnost o njem ali katerem koli njegovem delu ne bi bila seznanjena. Državljeni imajo pravico prisostvovati sejam parlamenta, posebno vlogo pa imajo sredstva javnega obveščanja, saj novinarji bolj ali manj tekoče poročajo o sejah. O pomembnih sejah je praviloma organiziran televizijski prenos. Parlamenti organizirajo posebne tiskovne konference o svojem delu in izdajajo posebne publikacije. Načelo javnosti je posebej poudarjeno tudi z javnim glasovanjem, saj poslanci praviloma glasujejo javno, kar omogoča volivcem, da spremljajo in nadzorujejo njihovo delovanje (v parlamentih je mogoče dobiti izpise o vsakem posameznem glasovanju poslancev – nadzor je mogoč zaradi stalnega sedežnega reda). Spoštovanje načela javnosti zagotavlja potrebno preglednost zakonodajnega postopka. Parlamenti lahko na podlagi poslovniških določil le izjemoma sklenejo, da so določena zasedanja ali deli zasedanj zaprti za javnost, ali da se posamezno gradivo obravnava kot zaupno gradivo. Zakonodajni postopek na drugi strani zahteva, da se o vseh predlogih zakonov razpravlja temeljito in preudarno.

*Načelo stopnjevitosti* zahteva, da se predlogi obravnavajo postopno na več obravnavah, ki omogočajo njihovo ocenjevanje z različnih vidikov – od preverjanja razlogov za izdajo in ciljev zakona do posameznih vsebinskih sklopov in konkretnih členov do končnega glasovanja. Vsak predlog zakona naj bi praviloma šel skozi več zaporednih branj, kar naj bi zagotavljalo tudi boljšo kakovost na koncu izglasovanega zakona. Pri tem sodelujejo tudi posebne parlamentarne službe, ki preverjajo skladnost

predloženih zakonov s pravnim redom države. Le v posameznih posebej določenih primerih (naravne nesreče, obrambni razlogi, nujno ukrepanje zaradi preprečevanja večje škode itd.) je mogoče sprejemati zakone po nujnem oz. hitrem postopku, v katerem je mogoče preskočiti eno ali dve branji (Igličar, 1995: 65).

Zaradi vse večje kompleksnosti sodobnih družb in velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju je bilo treba doseči tudi čim racionalnejše in gospodarnejše delovanje parlamenta. *Načelo racionalnosti* zahteva ne le smotrno razporeditev dela v daljšem obdobju, ampak tudi delitev dela med parlament, ki mora obravnavati veliko zakonodajnih predlogov hkrati, in specializirana delovna telesa, ki so odgovorna za spremljanje procesov in oblikovanje politik na posameznih področjih. Prav tako pa predpostavlja smotrno povezanost posameznih faz zakonodajnega postopka. *Načelo gospodarnosti* hkrati zagotavlja, da se v čim krajšem času in s čim manjšim trudom ter sredstvi dosežejo kar najboljši rezultati. Določa tudi roke, ki niso predolgi, v katerih je treba opraviti določena opravila (pripraviti poročila in gradivo za naslednjo fazo, vložiti dopolnila itd.), ter racionalno porazdelitev časa, ki je potreben za obravnavo. Parlament lahko v posameznih izrednih primerih skrajša posamezne roke, ki so predpisani v posameznih fazah, prav tako pa lahko uporabi različne skrajšane postopke. *Načelo doseganja optimalnih rezultatov* predpostavlja določene druge pogoje in predpostavke za odpravljanje morebitnih ovir in pospeševanje zakonodajnih procesov, kot so npr. posvetovanja in pogajanja med različnimi dejavniki, ki omogočajo doseganje minimalnega soglasja o vsebinskih in postopkovnih vprašanjih in tudi za strokovno svetovanje posameznim poslancem, političnim dejavnikom in delovnim telesom. Omogoča tudi odpiranje parlamenta za zunanje pobude in komuniciranje med parlamentom in civilno družbo. Zakonodajni postopek tako omogoča odprtost parlamenta, racionalno ravnanje, premagovanje blokad odločanja in odpira pot k sprejemljivim rešitvam.

V zakonodajnem postopku je pomembno tudi *načelo zbornega sprejemanja zakonov in drugih aktov*. Kompleksnost sprejemanja odločitev nalaगा sprejemanje številnih pripravljanih odločitev posameznikom (predsedniku parlamenta) ali posameznim ožjim kolegijskim telesom (delovna telesa, kolegiji, posebne službe za preverjanje skladnosti predlogov zakonov s pravnim sistemom itd.). Ne glede na to pa mora končno odločitev o predlogu zakona v vsaki posamezni fazi sprejeti zakonodajno telo na skupni seji. Na ta način nobena odločitev načeloma ne more biti pristranska ali nepopolna. Zborno sprejemanje odločitev je tudi pomemben pogoj za njihovo legitimnost.

Zakonodajni postopek je urejen kot strogo formaliziran postopek, v katerem morajo biti posamezna dejanja storjena na predpisan način in v določenih rokih. Vsak predlog v zvezi s predlogom zakona v postopku mora biti predložen pisno – to velja tudi za dopolnila k predlogom zaka-

nov, ki jih vlagajo različni udeleženci, poročila delovnih teles ali mnenja Sekretariata za zakonodajne in pravne zadeve. *Načelo pismosti* prispeva k natančnosti izražanja in zmanjšuje nejasnosti, predvsem pa odstranjuje nesporazume (Igličar, 1995: 66). Hkrati zavezuje tako predlagatelje, da svoje predloge utemeljujejo, kot druge udeležence v postopku, da na pisne predloge ali stališča odgovorijo; če se v določenem roku ne izrečejo, se šteje, da so zanje sprejemljiva. V skladu s tem načelom morajo biti vsi sprejeti zakoni in drugi akti objavljeni v uradnem glasilu in tako dostopni širši javnosti. Na ta način se zakonodajalec tudi zavaruje pred očitki in sklicevanji državljanov, da ne poznajo predpisov.

Na teh splošnih načelih so oblikovana konkretna pravila zakonodajnega postopka, ki zagotavljajo stabilnost postopka in predvidljivost končnih odločitev. Omogočajo vodenje velikega števila zakonodajnih postopkov hkrati in izpolnjevanje obsežnejših zakonodajnih programov skozi daljše obdobje. Celota pravil omogoča smotrno izrabo energije poslancev in drugih udeležencev ter potrebno osredotočenje na vsebinsko delo pri pripravi zakonodajnih predlogov. Pravila lahko uresničujejo načela v dobesednem pomenu in v tem primeru zahtevajo večjo strogost in doslednost brez izjem ali pa dopuščajo pragmatično prilagajanje zakonodajnega odločanja potrebam hitrega ukrepanja in sprejemanja odločitev. V tem smislu lahko ureditev zakonodajnega postopka omogoča bolj ali manj gladko prehajanje predloga skozi posamezna branja ali pa povzroča, da parlament postaja ozko grlo pri sprejemanju odločitev. V takih primerih pogosto prihaja do precejšnjih odstopanj od predvidenega postopka, izjeme pa postanejo pravilo.

Pravila zakonodajnega postopka se delijo na več osnovnih skupin:

- a) Pravila, ki strukturirajo postopek obravnavanja zakona in določajo število branj zakona. Sem spadajo pravila, ki določajo posebnosti vsakega branja, ali gre npr. pri prvem branju za bolj ali manj formalno opravilo (najavo) ali pa za prvo vsebinsko razpravo, v katerem branju je treba opraviti glavno vsebinsko razpravo, ali je mogoče predlog vsebinsko dopolnjevati tudi v zadnjem branju itd.
- b) Pravila, ki določajo način delitve dela med delovna telesa in skupna zasedanja ter sestavo in vlogo delovnih teles. Ta določajo, kako se sestavijo delovna telesa glede na število članov (razmerje med poslanci člani koalicije in opozicije) in kako se razdelijo vodilna mesta v delovnih telesih, ali pride predlog v obravnavo najprej v delovno telo ali na skupno zasedanje, kolikokrat in kdaj se vključujejo v obravnavo delovna telesa, katera delovna telesa so matična in katera druga lahko izrazijo interes za obravnavo predloga zakona itd.
- c) Pravila, ki določajo razporeditev zakonodajnega dela znotraj parlamentarnega leta in meseca ter potreben čas za obravnavo (razpravo) konkretnih predlogov zakonov v posameznem branju. Sem spadajo zlasti pravila, ki določajo način usklajevanja parlamentarnega zako-

nodajnega dela z zakonodajnim programom vlade in programom dela morebitnega drugega doma, pravila sestavljanja letnih in terminskih programov dela ter način razpravljanja in potrjevanja predlaganih dnevnih redov.

- d) Pravila, ki omogočajo sodelovanje oz. dejavno udeležbo posameznim upravičencem oz. dejavnikom v zakonodajnem odločanju in določajo posebne pogoje in roke za vstopanje (predlaganje zakonov, prijavljanje k razpravi, repliciranje, vlaganje dopolnil itd.).
- e) Pravila, ki določajo časovno trajanje razprav in odmorov, dolžino in število nastopov posameznih poslancev ob vsakem vprašanju na dnevnem redu, vključno z replikami, način razdelitve časa za razpravo med posamezne poslanske skupine, pravico poslanskih skupin, zlasti opozicijskih, da zahtevajo odmore za razpravo, itd.
- f) Pravila, ki veljajo za sprejemanje odločitev ter njihovo potrjevanje ob suspenzivnem vetu. Ta pravila določajo ugotavljanje sklepčnosti, način glasovanja in posebne večine za sprejemanje pomembnih odločitev, javno ali tajno glasovanje itd.
- g) Pravila, ki razporejajo pravice in dolžnosti med udeležence v zakonodajnem postopku. Ta pravila določajo način porazdelitve moči med udeležence z namenom, da je zakonodajni postopek čim bolj organiziran, povezan in smotrno voden.

Spoštovanje temeljnih načel in pravil parlamentarnega zakonodajnega postopka in njihova prilagodljivost pragmatičnim potrebam in zahtevam po hitrem sprejemanju odločitev v sodobnih kompleksnih in dinamičnih družbah sta nujna za urejen postopek, ki omogoča vsebinsko razpravo in hkrati pospešuje obravnavo oz. po najkrajši poti in z najmanjšo porabo sredstev in energije vodi do meritornih in dokončnih ter kakovostnih odločitev.

Vendar so za smotrni potek zakonodajnega postopka potrebna tudi nepisana pravila, to so parlamentarni običaji kot del parlamentarne tradicije ter določena rutina zakonodajnega odločanja. Gre za bolj ali manj poenoteno oz. standardizirano razumevanje načel in pravil ter parlamentarno prakso sporazumevanja in odločanja, ki temelji na številnih predhodnih primerih, ki jih pravila niso ali vsaj ne v celoti predvidela. Tako so se razvile različne oblike neformalnih posvetovanj koalicije z opozicijo. Na ta način vse strani ugotavljajo možnosti medsebojnih popuščanj, ki veliko prispevajo k razumevanju nasprotnih stališč in odpravljajo nepotrebne spore. Najočitnejši primer parlamentarne tradicije številnih držav je, da je predstavnik najštevilčnejše poslanske skupine imenovan za mandatarja nove vlade. Parlamentarna praksa, ki se gradi počasi na podlagi precedenčnih primerov, ustaljeni običaji in rutina zakonodajnega odločanja pomembno prispevajo k zanesljivosti zakonodajnih postopkov ter k predvidljivemu obnašanju vseh udeležencev. Vsi novi parlamenti v

zgodovini sodobnih demokracij so imeli velike težave zaradi pomanjkanja predhodnih primerov.<sup>102</sup> Tudi novi ali na novo aktivirani parlamenti držav Srednje in Vzhodne Evrope niso razpolagali z nobenimi predhodnimi primeri, pa tudi novi člani niso imeli nobenih izkušenj.

Postopek, ki določa jasna pravila obnašanja udeležencev zakonodajnega postopka, se vendarle do določene mere spreminja v odvisnosti od primerov. Od primera do primera se namreč spreminjajo področja in prioritete zakonodajnega urejanja ter teža problemov, oblikujejo se nova razmerja med pristaši in zagovorniki določenih rešitev, uveljavljajo se nove strategije prepričevanja in popuščanja, menja se način argumentiranja itd. Vsak postopek ima zato posebno dinamiko in intenzivnost razpravljanja in argumentiranja. Zato je potek vsakega zakonodajnega postopka enkraten; v posameznih primerih se lahko spremeni podpora predlogu zakona, utegne se celo spremeniti že ugotovljena večina pri končnem glasovanju, če je odločitev čez čas dana v ponovno glasovanje.

Za izvedbo vsakega zakonodajnega postopka so potrebni tako veliko strokovno znanje kot politične izkušnje in iznajdljivost. Treba je presoditi pomen postopka z vidika družbenih in vsebinskih okoliščin ter z vidika drugih zadev, ki so v postopku. Prav tako je treba obvladati postopkovna pravila in poznati terminske okvire, v katerih se lahko postopek smotrno izvede glede na druge nujne postopke. Predvideti je treba različne možnosti formalnega toka odločanja kakor tudi neformalnega sporazumevanja udeležencev med samim postopkom. Poznati je treba dejanske pristojnosti posameznih udeležencev in presoditi verjetnost, da uporabijo posamezna sredstva ali da jih ne. Treba je tudi ugotoviti morebitno povezanost primera s prejšnjimi primeri in kakšne informacije so potrebne posameznim udeležencem ter v kakšnem času. Predlagatelji običajno ugotavljajo, kakšne so možnosti za soglasje glede posameznih vprašanj in kakšna je verjetnost preglasovanja, kako je mogoče izrabiti postopek za pridobivanje političnih točk in kako utruditi nasprotnike itd. Vse te informacije postajajo nujni pogoj učinkovitega sodelovanja v postopku, ki naj vodi do dobrih ali vsaj sprejemljivih rešitev.

Odločitve sprejete v tako predpisanem postopku, so legitimne in obvezne za vse državljane; država jih lahko uresniči tudi s sredstvi prisile. Pripravljenost sprejeti odločitve pa je odvisna od različnih dejavnikov socializacije, pogosto od občutka ljudi, da so demokratično sodelovali pri njihovem oblikovanju, ali od prepričanja, da so odločitve potrebne v skupnem interesu, čeprav ta ni neposredno razviden. Pripravljenost sprejemati odločitve naj bi bila odvisna tudi od zaupanja v legalnost obstoje-

<sup>102</sup> V prvem ameriškem kongresu pred dvesto leti se je James Madison pritoževal, da člani nimajo na razpolago predhodnih primerov v zakonodajnem postopku (»suffered from the lack of precedents«), kljub temu, da so prvi izvoljeni člani že imeli izkušnje iz predstavniških teles prejšnjih kolonij.

čega družbenega reda (Weber, 1968: 130). Če sprejete odločitve ne bi bile uresničljive oz. jih državna uprava ne bi mogla izvajati, bi se zmanjšala upravljalnost države, kar bi vplivalo na legitimnost celotnega sistema. Zato se v zakonodajnih postopkih skuša ugotavljati možnosti usklajevanja in dosegati čim večje soglasje. Iskanje soglasja nikakor ne omejuje uveljavljanja različnih stališč in nasprotujočih si argumentov. Omejevanje razprave zaradi ustvarjanja navideznega soglasja se pogosto izkaže za kontraproduktivno. Zagotovitev kar največ možnosti za doseganje soglasja je pomembno, saj pri preglasovanju prinaša manjša tveganja odpora pri prizadetih skupinah in omogoča lažje sprejemanje oz. uresničevanje tudi nepriljubljenih odločitev.

#### **4. Parlamentarni poslovniki**

Poslovniki so posebej urejena in obvezujoča pravila razpravljanja in odločanja, prilagojena parlamentarnemu okolju, ki temeljijo na enotnih načelih demokratičnosti, in so kot taki odraz razmer v dani družbi. Pravila so pomemben sestavni del politične kulture vsakega naroda in še posebej kulture razpravljanja in nasprotovanja ter končno tudi oblikovanja soglasja; če to ni možno, pa omogočajo edini način civiliziranega preverjanja razmerja moči med številom glasov za neko rešitev ali proti njej. Sodobni poslovniki zagotavljajo stabilen, predvidljiv in učinkovit potek odločanja, ki ga ne morejo ovirati niti spremembe koalicijskih povezav niti nepredvidljive situacije. Smotrna ureditev postopka zagotavlja, da so potrebe neke družbe po zakonodajnem urejanju čim boljše in čim hitreje uresničene.

Parlamentarni poslovniki so posebni akti, ki uresničujejo načela parlamentarnega sistema razložena v ustavi države. Parlamentarni poslovniki skupaj z ustavnimi določbami, ki se nanašajo na delovanje parlamenta, posameznimi zakoni in nepisanimi pravili, običaji in rutinami sestavljajo parlamentarno pravo države. Poslovniki so hkrati rezultat zgodovinskega razvoja in parlamentarnih tradicij.

V idealnem parlamentarnem okolju, kjer so načela in pravila odločanja med seboj usklajena in uravnotežena, imajo vsi poslanci in vse politične stranke dovolj možnosti za uveljavljanje interesov, kar pa parlamenta ne ovira, da ne bi v razumnem času sprejel odločitve. V vsakem sistemu pravil pa obstajajo tudi pomanjkljivosti, nejasnosti in dvomnosti. Poslanci in poslanske skupine pri zasledovanju svojih ciljev izkoriščajo tudi take slabosti poslovnikov v skladu z reklom »pravila so za to, da jih kršimo«. Takšno delovanje otežuje delo drugih udeležencev in vodi do blokad odločanja.

Značilno za parlamentarne poslovnike je, da se dopolnjujejo v odvi-

snosti od razvojnih sprememb – gre za prilagajanje parlamenta družbenemu, gospodarskemu in političnemu razvoju ter spremembam v razmerjih moči med parlamentom in izvršilno oblastjo. Poslovanje prvih parlamentov je izhajalo iz običajnega prava in posebnih parlamentarnih privilegijev (Pitamic, 1927: 368). V Angliji, kjer so kralji preganjali posamezne poslance, ki so jim nasprotovali, se je zgodaj razvil privilegij svobodnega delovanja poslancev – leta 1689 so poslanci sprejeli »Bill of Rights«, ki določa, da se svobode govora v parlamentu ne sme osporavati na sodišču ali na kakem drugem mestu izven parlamenta. Šele v 19. stoletju so se začela ta pravila v angleškem parlamentu zbirati in sistematično razvijati v stalnih pravilih (Standing Orders). Člani prvega Kongresa ZDA so konec 18. stoletja začeli uporabljati pravila angleškega spodnjega doma. Drugi parlamenti, zlasti na evropski celini, so sprejemali poslovniške o lastnem poslovanju in si predpisali postopke sprejemanja zakonov in drugih aktov (Pitamic, 1997: 357). Pri tem je pogosto prihajalo do posnemanja primerov. Poslovnik nemškega Bundestaga iz leta 1952 so npr. oblikovali na osnovi poslovnika Reichstaga iz leta 1922, ki je imel predhodnika v predstavniskem domu kraljevine Prusije iz leta 1849, ki ga je posnemal tudi poslovnik parlamenta nemškega cesarstva iz leta 1871. Oblikovalci pruskega poslovnika pa so se zgledovali po poslovníku belgijske poslanske zbornice iz leta 1831, ki je imel za model poslovnik francoske skupščine iz leta 1789, katerega teoretična podlaga je izhajala iz prakse angleškega parlamenta (Schreiner, 1995: 35). Poslovnik avstrijskega državnega zbora, ki je veljal do l. 1974, je imel za podlago »oktroirani« poslovnik iz l. 1861.

Poslovniki se morajo naslanjati na ustave, ki določajo način volitev v parlament in njihovo sestavo, običajno pa tudi splošna načela, kako naj parlament obravnava zakonske predloge, ter načine, kako jih lahko spreminja in dopolnjuje. Ustave pogosto določajo, kdo ima zakonodajno pobudo, da naj se zakon sprejema postopoma v več branjih in tudi kakšne naj bodo večine za sprejemanje posameznih vrst zakonov. Zakoni, ki urejajo postopek volitev in delitev mandatov se običajno sprejemajo z dvotretjinsko večino itd. Avtonomni poslovnik, ki ga sprejme parlament in s katerim določa lastno poslovanje oz. zakonodajni postopek, lahko šteje mo kot neke vrste zakon ali pa celo kot »malo ustavo«– tudi za spreminjanje poslovnika je običajno potrebna posebna večina ali celo obvezna ponovitev glasovanja v naslednjem mandatu (v švedskem Riksdagu).

S poslovníkom si predstavniška telesa tradicionalno določijo način konstituiranja in način volitev organov, samostojnost poslancev, javnost dela, sklicevanje zasedanj, naloge predsedujočega, način vzdrževanja miru med zasedanjem itd.<sup>103</sup> Poslovniki opredeljujejo tudi posebna tele-

<sup>102</sup> Poslovnik deželnega zbora Vojvodine Kranjske iz leta 1908 (skupaj ima 43 členov), ki je bil oblikovan po poslovníku avstrijskega državnega zbora, je opredelje-

sa, ki predsedniku ali speakerju pomagajo pri načrtovanju dela, vodenju parlamenta in odločanju – to so različni posvetovalni organi, ki pomembno prispevajo k temu, da se sodobni parlamenti lahko dovolj učinkovito spopadajo z naraščajočimi zahtevami po zakonodajnem urejanju. Opredelijo vrste aktov, ki jih sprejema parlament, in način njihove obravnave (redni in drugi postopki). Določajo način vključevanja posameznih udeležencev v procesu zakonodajnega odločanja in njihove pristojnosti. Posebej so določene pristojnosti predsednika (speakerja), ki je odgovoren za organizacijo parlamentarnega dela in ki parlament tudi zastopa navzven. Moderni poslovniki upoštevajo pomanjkanje časa in opredeljujejo tudi način načrtovanja zakonodajnega dela (v tem smislu upoštevajo programe vlade), sestavljanje dnevnih redov in sklicevanje sej ter podrobno določajo zakonodajni postopek in postopek sprejemanja drugih aktov. Hkrati določajo tudi sankcije za prekoračitve govorov, kršitve reda ali žalitve (opomin, odvzem besede, izključitev z zasedanj) itd. Značilnost sodobnih poslovnikov je tudi težnja po specializaciji zakonodajnega odločanja, ki jo uresničujejo z delitvijo dela med skupna zasedanja in delovna telesa. Med pomembne dele poslovnika sodi ugotavljanje sklepčnosti za odločanje in načini glasovanja. Poslovniki opredeljujejo tudi vlogo generalnih sekretarjev oz. direktorjev parlamentov in služb, ki zagotavljajo podporo zakonodajnemu odločanju, itd.

Poslovniki določajo predvsem zakonodajni postopek in posamezne stopnje obravnavanja in sprejemanja zakonskih predlogov in pri tem ločijo med splošno razpravo in obravnavanjem konkretnih določb. Pri tem

val sestavo zbora (sestavljalo ga je 49 poslancev, izvoljenih po kurijah, in ljubljanski knezoškof). Določal je, da izvoljeni poslanci »ne smejo od nikogar vzeti nika-koršnjega navodila (instrukcije) ter smejo samo osebno glasovati«. Predsedujoči določa vrstni red po katerem pridejo v obravnavo zadeve. Deželni zbor je lahko sklican, da »presoja in nasvetuje kako razglašeni splošni zakoni ustrezajo deželni koristi ter da presoja in nasvetuje, kako naj se razglasijo plošni zakoni in naredbe, katerih zahtevajo deželne potrebe in koristi«, itd.». Za sklepanje je treba, »da je nad polovico vseh članov navzočih in za veljavnost sklepa je treba nadpolovične večine navzočih poslancev«. Poslovnik določa različne načine glasovanja: »Po navadi se ustno glasuje, sme se pa tudi vstavši in obsedevis glasovati. Kadar se voli ali službe daje, takrat se voli z listki«. Zelo stroge so videti določbe o vzdrževanju reda na sejah: »Prvosednik je dolžan skrbeti za vzdrževanje miru in reda med posvetovanji deželnega zbora in za to, da se varuje parlamentarna dostojnost. Mote-nje razprav deželnega zbora in pregreške njegovih članov proti parlamentarni do-stojnosti kaznuje prvosednik s klicem »k redu«. Ako eden ali več članov deželne-ga zbora hudo moti mir, se težko pregreši zoper parlamentarni red ali kruto žali deželni zbor ali prvosednika, smejo se dotični člani na dobo največ treh sej izklu-čiti iz deželnega zbora«. Deželnozborske seje so javne, če poslušalci motijo raz-prave »je po naročilu prvosednika odstraniti nepokojnike ...«. (Državni osnovni zakoni in drugi ustavni in upravni zakoni z odločbami najvišjih sodnih dvorov ter spremenjeni deželni redi in deželni volilni redi slovenski dežela, zbral in uredil Štefan Lapajne, Izdalo društvo Pravniki, v Ljubljani, 1910).

pa posebej opredeljujejo pravice in dolžnosti udeležencev v zakonodajnem postopku – lahko govorimo o posebnih modelih porazdelitve moči med udeležence. Glavno vsebinsko delo naj bi se opravilo v stalnih delovnih telesih, ki jih parlament na začetku svojega mandata posebej ustnovi za obravnavanje vprašanj na posameznih področjih. Poslovniki določajo tudi posebne, a v bistvu podobne postopke za sprejemanje državnega proračuna in zaključnega računa, ratifikacijo mednarodnih pogodb ali za obvezno razlago sprejetega zakona

#### **a) Primeri poslovnikov sodobnih nacionalnih parlamentov**

Poslovniki kot »male ustave« ali pravila, ki urejajo poslovanje in odločanje sodobnih parlamentov so si podobni v tem, da ohranjajo določene ustaljene načine in metode organiziranja dela in vodenja parlamenta, ki so del parlamentarnih tradicij, vendar se hkrati prilagajajo novim okoliščinam in sodobnim zahtevam. V parlamentih, ki bolj upoštevajo parlamentarno tradicijo, imajo običajno večji pomen precedenčni primeri in odločevalska rutina, hkrati pa poslovniki prepuščajo več moči vodilni avtoriteti.

Poslovnik britanskega spodnjega doma (House of Commons), ki so ga sestavljali postopoma, se razlikuje od drugih prav po vlogi, ki jo daje speakerju – od njega je v veliki meri odvisno, kako bodo uporabljena in interpretirana pogosto zapletena in zastarela pravila. Poslovnik, ki obsega 144 členov, npr. na začetku podrobno našteva diskrecijska pooblastila (powers) speakerja, ki odloča o tem, kdo bo lahko govoril v vsaki razpravi in kdaj, izbira amandmaje, o katerih se lahko razpravlja in glasuje, itd. Vendar mora speaker svoje diskrecijske pravice uporabljati v skladu z določenimi načeli in ne na podlagi osebnih ali strankarskih predsodkov. Druga značilnost poslovnika je, da politične stranke oz. poslanske skupine v poslovniku nimajo posebnega statusa, prav zaradi tega pa imajo poslanci pomembno vlogo. Poslanec je tudi zaradi volilnega sistema predvsem predstavnik volilne enote (s približno 65.000 volivci), ne glede na svojo strankarsko pripadnost. Poslanci imajo precejšnje možnosti, da se uveljavijo kot posamezniki v okviru posebej določenih razprav (zlasti t. im. »adjournment« na koncu vsakega zasedanja in »Question time«), poleg tega pa je 25 do 30 dni na leto rezerviranih za razpravo o zadevah, ki jih sami predlagajo. Ker je zanimanje poslancev večje od razpoložljivega časa, uporabljajo poseben »lottery« sistem, s katerim se vrstni red razpravljavcev določa s številkami, ki jih poslanci slučajno izbirajo.

Četrta posebnost poslovnika je, da daje skupnemu zasedanju večji pomen kot delovnim telesom (Standing in Select Committees). Predlog zakona mora biti najprej odobren na skupnem zasedanju, preden ga delovno telo obravnava v podrobnostih. Delovna telesa so se sicer v zadnjih tridesetih letih močno uveljavila tudi v delu spodnjega doma in poslanci dejansko porabijo več časa za delo v delovnih telesih, vendar je prišlo le

do prenosa aktivnosti in ne do delegiranja moči – delovna telesa ostajajo služabniki doma (Sands, 1995: 25). Poslovnik zelo natančno določa tudi potek zasedanj (Sittings of the House) in določa delitev na javne in zasebne zadeve (Arrangement and Timing of Public and Private Business). Določa tudi pravila za razpravo (Rules of the Debate) in postopek oz. posamezna branja (v okviru poglavja Public Bills, členi 58–75).<sup>104</sup>

Osnovna značilnost poslovnika Predstavnškega doma Kongresa ZDA (Rules of the House of Representatives of the United States) je, da se je razvil postopoma iz pravil, ki jih je uporabljal Thomas Jefferson za vodenje Senata v letih 1797–1801. Njegova druga posebnost je povezana z dejstvom, da imajo ZDA predsedniški sistem, ki se v mnogočem razlikuje od parlamentarnega; predsednik, ki je izvoljen neposredno, lahko sicer predlaga sprejem nove zakonodaje in prepričuje, vendar lahko predloge zakonov vlagajo samo člani (members) Predstavnškega doma in Senata. Predsednik je po ustavi dolžan poročati Kongresu in običajno poroča letno na skupnem zasedanju Predstavnškega doma in Senata.

Poslovnik Predstavnškega doma vsebuje 52 pravil (Rules) in najprej opredeljuje naloge speakerja (Rule I), čigar položaj je določen že v ameriški ustavi in uživa posebno avtoriteto. Čeprav je izbran med člani večinske stranke, je med vodenjem zasedanj in pri razlagi poslovnika nepristranski. Njegova vloga je še zlasti posebna zaradi velikega pomena, ki ga ima v političnem in pravnem sistemu ZDA predhodni (precedenčni) primer. Ko sprejema odločitve, upošteva tradicije vodenja in odločitve svojih predhodnikov ne glede na politične posledice. Premišljeno vodenje ob upoštevanju precedenčnih primerov, ki so skrbno zabeleženi in katalogizirani, onemogoča očitke o arbitrarnosti. Iz teh razlogov so pristojnosti speakerja precejšnje – določa prednost predlogov, odloča o vrstnem redu razprav in odlaganju glasovanja, določa, kateremu delovnemu telesu ali več telesom se dodeli predlog zakona, itd. Ob speakerju postavlja poslovnik poseben »leadership committee«, katerega večino članov določa sam. Njegove naloge so sestavljati dnevne rede in določati prednostne zadeve, določati potreben čas za splošne obravnave itd.

Druga značilnost poslovnika je, da poudarja veliko vlogo posameznih članov (Rule VIII). Člani (members) Predstavnškega doma niso izvoljeni na strankarskih listah in ohranjajo povezanost z volilnimi enotami, ki jih zastopajo. Strankarsko se prvič povežejo z organizacijama obeh glavnih strank v Predstavnškem domu (Republican Conference in Democratic Caucus), ki imata veliko vlogo pri imenovanju izvoljenih v delovna telesa. Velik del zakonodajne pobude članov se namreč uresničuje prav v delovnih telesih, ki so hrbtenica zakonodajnega dela. Podrobno opisovanje

<sup>104</sup> Standing Orders of The House of Commons, London: HMSO, 1991 (prvi členi poslovnika so bili zapisani l. 1707, nato pa je bil postopoma dopolnjevan – zadnji členi so bili dodani l. 1991).

oblikovanosti delovnih teles in njihovih funkcij (Rule X) ter postopkov delovnih teles (Rule XI) je tretja pomembna značilnost poslovnika. Postati član pomembnega delovnega telesa ali telesa, v katerem lahko poslanec najlažje uresničuje interese svoje volilne enote, je izredno težko in običajno mora zainteresirani član »preživeti« kar nekaj ponovnih volitev. V Predstavniskem domu je 22 »Standing Committees«, katerih glavna naloga je obravnavati in dopolnjevati predloge zakonov. Delovna telesa imajo v teh obravnavah izjemno veliko moč in lahko zavrnejo zakon, tako da sploh ne pride na skupno zasedanje. O predlogih, ki so potrjeni z večino glasov, delovno telo poroča na skupnem zasedanju. Delovna telesa imajo tudi velike preiskovalne pristojnosti, lahko prisilijo priče k pričanju, itd. (Brown, 1995: 42). Poslovnik določa tudi potek razprave in glasovanja (Rule XIV in XV) in postopek oz. število branj zakonskih predlogov (»On Bills« – Rule XXI). Opisuje potek obravnav in določa tudi zadeve, ki se naj opravijo v določenih dnevih v tednu (Rule XXIV).<sup>105</sup>

Poslovnik francoske skupščine (Assemblée Nationale) iz leta 1959 se naslanja na francosko ustavo iz leta 1958, ki je na poseben način določila razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo, s tem da je dala vladi precejšnje pristojnosti nasproti parlamentu, sestavljenem iz skupščine in senata. V prvem delu, ki obsega 164 členov, na začetku določa način potrjevanja mandatov poslancev in izvolitev predsednika.<sup>106</sup> Prav tako predpisuje izvolitev, sestavo in naloge biroja (»bureau«), ki ima velike pristojnosti in izraža politično sestavo skupščine (sestavljajo ga predsednik, 6 podpredsednikov, 3 kvestorji in 12 sekretarjev). Poslanci lahko vlagajo predloge zakonov (»proposition des lois«) in amandmaje k predlogom.

Poslovnik v nadaljevanju podrobno opredeljuje poslanske skupine (»les groupes des députés«), ki morajo imeti najmanj 20 članov in predlagajo svoje člane v sestavo delovnih teles v sorazmerju s skupnim številom svojih članov (členi 19–23). Poslovnik posebej prepoveduje ustanavljanje skupin povezanih s posebnimi, poklicnimi ali lokalnimi interesi. Velika posebnost poslovnika Assemblée Nationale je tudi, da ne opredeljuje delovnih teles, kot številni drugi moderni parlamenti. Poslovnik določa le šest stalnih delovnih teles (»commissions permanentes«), ki jim določa natančne pristojnosti. Delovna telesa tudi niso predvsem ali samo

<sup>105</sup> Constitution, Jefferson's Manual and Rules of The House of Representatives of the United States of The U.S. One Hundred Fourth Congress, U.S. Government Printing Office, Washington: 1995 (str. 315–854). Poslovnik navaja pri vsakem pravilu, kdaj je bilo sprejeto in kdaj je bilo dopolnjeno. V dodatku posebej obravnava proračun in našteva »privilegirane postopke« (32), ki jih mora dom upoštevati pri obravnavanju delovanja izvršilne oblasti.

<sup>106</sup> Reglement de L'Assemblée Nationale, Paris, 1990 (poslovnik, ki je bil sprejet leta 1959, je bil obsežno dopolnjen v letih 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1967, 1969, 1977, 1980, 1988, 1989 in 1990). Kot sestavni del poslovnika se štejeta tudi ustava iz leta 1958 in Splošna deklaracija o pravicah človeka iz leta 1789.

delovno telo skupščine. Sklicuje jih lahko predsednik skupščine, kadar to zahteva vlada ali sam od sebe ali predsednik komisije (členi 36–46), njihovo poslovanje pa opredeljuje kot zaupno. Vsak poslanec je lahko član le ene komisije (členi 36–46). Zakonodajni postopek ureja podrobno v drugem delu skupaj s postopkom za obravnavo finančnih zakonov (členi 81–121). Po skupni razpravi na podlagi poročila pristojnega delovnega telesa lahko skupščina sprejme sklep, da se opravi druga skupna obravnava, predlog pa se vrne v ponovno obravnavo v pristojno delovno telo. Drugo obravnavo mora skupščina obvezno opraviti, kadar to zahteva vlada (člen 101). Vlada lahko kadar koli, vse do končnega glasovanja umakne zakonske predloge, ki so v postopku (člen 84). Drugi del poslovnika predstavljajo Splošna navodila Biroja (Instruction generale du Bureau), ki imajo 28 členov in podrobneje opredeljujejo nekatere določbe prvega dela.

Poslovník nemškega zveznega zbora (Bundestaga), ki se naslanja na temeljni zakon (Grundgesetz) iz leta 1949, je bil sprejet l. 1952 (pred tem so poslanci uporabljali poslovnik nemškega Reichstaga iz obdobja weimarske republike, dopolnjenega z amandmaji, ki jih je narekovala nova ustava).<sup>107</sup> Značilnost poslovnika, ki obsega 128 členov, je, da v prvih poglavjih določa način konstituiranja zbora, izvolitev predsednika in namestnikov, ki sestavljajo predsedstvo, hkrati pa tudi oblikovanje starešinskega sveta, ki je posvetovalno telo predsednika (členi 1–9). Med nalogami predsednika so v skladu z nemško parlamentarno tradicijo poudarjeni skrb za dostojanstvo in pravice zveznega zbora, pospeševanje njegovega dela in nepristransko vodenje razprav. Predsednik razlaga poslovnik med zasedanjem in odloča v posameznih primerih. Kadar predsednik ne izpolnjuje svojih dolžnosti ima vse pravice poslanca. Kritiziranje predsednika med zasedanjem pomeni zelo resno kršenje reda. V skladu z nemško tradicijo je tudi oblikovan starešinski svet, ki ga poleg predsednika in podpredsednika sestavlja 23 najbolj izkušenih poslancev, ki jih predlagajo poslanske skupine v sorazmerju s svojo velikostjo. Starešinski svet organizira in usklajuje delo Bundestaga, načrtuje delo, sestavlja dnevne rede in določa način in trajanje razprav, prav tako pa opravlja pomembno nalogo usklajevanja med poslanskimi skupinami. Druga značilnost poslovnika je, da v primerjavi s poslovniki številnih drugih parlamentov posameznim poslancem ne daje posebno velikih pravic; v skladu z namško parlamentarno tradicijo lahko predlog zakona vloži samo skupina, ki obsega 5 % vseh poslancev. Takšen pogoj naj bi ščitil Bundestag pred vlaganjem predlogov, ki nimajo nobene možnosti,

<sup>107</sup> Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Deutscher Bundestag, Bonn, 1987. Poslovnik je bil sprejet v prvem mandatu Bundestaga (1949–1953), novo dopolnjeno verzijo poslovnika pa je Bundestag sprejel v svojem osmem mandatu (1976–1980).

da bi bili sprejeti (Schreiner, 1995: 39). Poslanci pa imajo skladno z ustavnim zakonom v poslovniku zagotovljeno pravico, da govorijo kadar koli in brez časovne omejitve. Vendar v praksi spoštujejo pravilo, da se razpoložljivi čas za razpravo o predlogu zakonov razdeli skladno s posebno formulo, ki vsaki poslanski skupini omogoča dolžino govorov v razmerju z velikostjo (»Bonner Stunde«).

Tretja značilnost poslovnika Bundestaga je, da posebej natančno ureja oblikovanje in delovanje poslanskih skupin in delovnih teles. Pogoj za oblikovanje skupine je 5 % poslancev. Pomembne pravice, ki jih imajo poslanske skupine, lahko izkorišča opozicija za vlaganje predlogov zakonov in drugih predlogov, vlaganje interpelacij itd. Poslanske skupine sodelujejo s svojimi člani v vseh telesih Bundestaga v razmerju s številom svojih članov. Nemški Bundestag je zakonodajno telo, ki je sestavljeno iz delovnih teles, ki delujejo na zaprtih sejah in le izjemoma lahko dovolijo prisotnost javnosti. Zelo smotrno izvedena delitev dela in velika specializacija delovnih teles sta pripomogli, da so delovna telesa postala mesto, kjer poslanci opravijo največji del svojega dela. Poslovník natančno obravnava tudi način dela (v treh branjih) in glasovanja (dviganje rok, vstajanje s sedežev) ter ugotavljanje potrebne večine, določa tudi volitve z glasovnicami. Poslovníku so dodane priloge (Pravila obnašanja poslancev, Registracija združenj in njihovih zastopnikov, Pravilnik o varovanju tajnosti, Smernice za ure poslanskih vprašanj, Smernice za razprave o temah, ki so splošno zanimive in aktualne, in Načela v imunitetnih zadevah).

Poslovník švedskega Riksdaga iz leta 1971 ima izrazite značilnosti evropskih sodobnih parlamentov. Na začetku določa, da se na prvi seji po volitvah prebere poročilo o pooblastilih poslancev in nadomestnih poslancev ter izvedejo volitve predsednika.<sup>108</sup> Določa tudi posebno konferenco predsednika, ki jo poleg predsednika in podpredsednikov sestavljajo po en predstavnik vsake poslanske skupine, ki je na volitvah dobila vsaj 4 % glasov, in predsedniki delovnih teles. Predsednik parlamenta pripravlja dnevni red za vsako sejo, po posvetu s člani konference pa določi način razprave. Prav tako lahko predlaga omejitve v zvezi z dolžino razprav in številom nastopov poslancev, pri čemer upošteva razmerje med manjšino in večino. Načrtovanje dela in organizacijo zasedanj mu olajšujejo določbe, po katerih mora vlada svoje zakonodajne predloge predložiti s posebno listino, do 10. januarja vsakega leta pa predstaviti predlog proračuna za naslednje fiskalno leto. Vlada naj bi vlagala listine na tak način, da ne bi prišlo do kopičenja dela. Poslanci imajo široke pravice vlaganja zakonodajnih in drugih predlogov in razpravljanja o vseh vprašanjih, vendar pa lahko Riksdag predpiše omejitve v zvezi s številom in dolžino razprav posameznega poslanca.

<sup>108</sup> Akt o Riksdagu, Stockholm, 1974. Poslovník je razdeljen na 9 poglavij. Ob posameznih poglavjih in členih so navedene dopolnitve in spremembe.

Poslovnik določa veliko vlogo poslanskih skupin. Tudi Riksdag je parlament, ki je sestavljen iz delovnih teles. Osmi dan po prvi seji imenuje Riksdag 16 delovnih teles, ki so našteta s posebej opredeljenimi pristojnostmi. Imajo po sedemnajst članov in se sestajajo za zaprtimi vrati. Delovna telesa imajo široke pristojnosti oblikovanja politik in dopolnjevanja predlogov zakonov. Riksdag obravnava predloge zakonov v dveh branjih, razen če na predlog delovnega telesa ali predsednika sklene, da bo zadevo obravnaval in o njej glasoval na enem zasedanju. O zadevah se odloča z aklamacijo ali z glasovanjem. Glasovanje se opravi tako, da poslanci vstanejo, če pa nastane dvom, se opravi novo glasovanje z glasovalno napravo oz. s posamičnim izrekanjem poslancev po seznamu.

#### **b) Poslovniki mednarodnih (nacionalnih) parlamentarnih teles**

Mednarodna (nacionalna) parlamentarna telesa imajo v primerjavi z nacionalnimi parlamenti določene prednosti, ki se kažejo tudi v njihovih poslovniki. Poslovniki nacionalnih parlamentov se naslanjajo na ustave, ki bolj ali manj določno opredeljujejo zakonodajni postopek in način delovanja parlamenta. S tem tudi posredno dopuščajo ali omejujejo njegovo moč, prav tako pa lahko omejujejo njegovo avtonomijo pri spreminjanju poslovnika. Poslovniki mednarodnih (nacionalnih) parlamentarnih teles imajo podlago le v mednarodnih pogodbah, ki določajo vrsto in število institucij ter njihove pristojnosti, v številnih primerih tudi način sprejemanja veljavnih odločitev. Na podlagi takih mednarodnih pogodb sta bila ustanovljena tudi Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (člen 28 Statuta Sveta Evrope iz leta 1949) in Evropski parlament (člen 25 Pariške pogodbe iz leta 1951).

V primerjavi s poslovniki nacionalnih parlamentov, ki pogosto ne dopuščajo veliko pravic posameznim poslancem, je za poslovnike mednarodnih parlamentarnih teles značilno, da posameznim poslancem, ki prihajajo iz območij z zelo različno politično kulturo in so člani zelo različnih strank (poslanci Evropskega parlamenta so člani 105 strank), določajo precej velik obseg pravic. Na drugi strani pa poslovniki v primerjavi s poslovniki nacionalnih parlamentov ne opredeljujejo razmerja do izvršilne oblasti, saj nasproti njim ne stojijo prave vlade. Glede na to, da se pristojnosti nadnacionalnih teles postopno povečujejo, prihaja do pogostih sprememb poslovnikov.

\* \* \*

Poslovniki so gotovo zelo pomembni za delovanje sodobnih parlamentov – lahko pospešujejo parlamentarno odločanje ali pa ga ovirajo in nepotrebno podaljšujejo s postopkovnimi zapleti. V obdobjih, ko je ljudska volja bolj ali manj enotna in se ne kažejo prevelika nasprotja, je proces zakonodajnega odločanja lahko enostaven. Zakonodajni predlogi se obravnavajo brez večjih spopadov med zastopniki interesov in zlahka

prehajajo iz enega branja v drugo. Rešitev se lahko poišče izmed več jasno opredeljenih in za vse strani bolj ali manj sprejemljivih alternativ, tako, da pri glasovanju ni poražencev, ali pa se uveljavi stališče večine, ki ga manjšina sprejme. V primerih ko so parlamenti znotraj sebe zelo razdeljeni in so medsebojna nasprotovanja ostro izražena, se obravnavanje predlogov običajno zapleta zaradi nujnih kompromisov in dolgotrajnega iskanja sprejemljivih rešitev ali pa zaradi trmastega vztrajanje manjšine pri svojih stališčih in groženj z obstrukcijo. V takih okoliščinah večina neredko razume poslovnik kot sredstvo za obvladovanje parlamenta in običajno skuša uporabiti poslovniške določbe, ki ji dovoljujejo, da neko zadevo čim prej postavi na dnevni red in kolikor mogoče hitro pripelje do glasovanja. Manjšina bo v takih primerih občutila poslovniška določila kot represivna, kot sredstvo pritiska na opozicijo in kot način njenega utišanja. Stranke obeh strani skorajda ne vidijo več možnosti izražati pozitivne pobude in variantne predloge ter se predlogov nasprotnih strani branijo z napadi in obdolžitvami.

V takih primerih je izredno težko vztrajati pri dobesednem ali običajnem razumevanju in razlaganju poslovnških pravil. Veliko je odvisno od poguma vodstva parlamenta, da tudi po neformalni poti išče kompromisne rešitve in se kolikor mogoče izogiba določbam, ki lahko povzročajo nezaželene ali konfliktne situacije in blokade odločanja. Od njegove iznajdljivosti in ustvarjalnosti je odvisno, kako izrablja tiste, ki omogočajo premagovanje nasprotij, konstruktivnejšo razpravo in prožnejše prehajanje predlogov iz enega branja v drugo.

Parlamentarni poslovniki so za delovanje vsakega parlamenta nedvomno potrebni, vendar pa strokovnjaki opozarjajo tudi na njihove omejitve. Tudi parlamentarno okolje ni idealno in pravila odločanja niso optimalno usklajena. Izkušnje kažejo, da se obnašanje politikov ne da spremeniti samo s spremembo poslovnika. Poslovnik sam tudi ne more spremeniti razmerja moči v korist parlamenta, čeprav lahko pomaga, da si parlament poveča ugled v javnosti. Zato je treba tudi na tem področju uravnotežiti idealistična pričakovanja z zdravim realizmom, poslovnike pa postaviti v stik z realnostjo. Teoretične razprave je treba povezati s praktičnimi interesi. Seveda pa so še tako dobri poslovniki brez vrednosti, če jih poslanci in vodstvo parlamenta niso sposobni koristno uporabiti.

## 5. Zakonodajni postopek

### a) Osnovni model ureditve rednega zakonodajnega postopka

V sodobnih parlamentih veljajo postopkovni standardi, ki omogočajo, da je zakonodajni postopek jasen, racionalen in gospodaren ter hkrati demokratičen, to je odprt vsem udeležencem. Predlogi zakonov se pravilo-

ma obravnavajo v postopkih, ki zagotavljajo več zaporednih branj, ki zagotavljajo tako splošno razpravo o razlogih in ciljih predloga kot tudi konkretno obravnavo posameznih členov. Poslovniška pravila zahtevajo od vseh udeležencev v postopku, zlasti od vodstva parlamenta in strokovnih služb, da posamezna branja opravijo v razumnih rokih in preprečujejo nepotrebna zavlačevanja (PW: 359). Velja splošno pravilo, da se predlog na more vračati v predhodno obravnavo, čeprav so možne tudi izjeme.

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

Poslovnik nemškega Bundestaga npr. določa, da se v prvem branju predlog zakona le predstavi, splošna razprava pa je mogoča le v posebnih primerih, če jo priporoči starešinski svet ali pa jo zahteva poslanski klub oziroma 5 odstotkov poslancev (čl. 79). Predlog se pošlje pristojnemu delovnemu telesu (Ausschusse), ki predlog temeljito obravnava in dopolni. Njegovo poročilo, ki vsebuje predloge sklepov, obravnavajo poslanci v drugem branju, ko lahko vlagajo amandmaje (čl. 81). Tretje branje se opravi le, če so bili v drugem branju sprejeti amandmaji. Amandmaji pa se sprejmejo le, če jih podpiše en poslanski klub ali 5 odstotkov poslancev, in se v tem branju lahko vlagajo le k tistim določbam, glede katerih so bile v drugem branju sprejete spremembe (čl. 84).

V britanski House of Commons se v prvi obravnavi zakon le »uvede« brez kakršnih koli vprašanj (Standing Orders, čl. 58). V drugem poteka naprej splošna razprava, nato gre predlog s priporočili v ustrezno delovno telo (Standing Committee), ki oblikuje amandmaje in pripravi poročilo (čl. 61 in 63). Sledi obravnavo na skupnem zasedanju kjer je mogoče vlagati amandmaje, vendar le take, ki jih ni bilo mogoče vložiti že v delovnem telesu (čl. 71, 73 in 75). Vlaganje amandmajev, ki so v tem branju lahko le ustni, je zelo redko. Zato je tretje branje bolj ali manj formalni zaključek sprejemanja zakona, ki se običajno opravi takoj po koncu drugega.

Tudi nekateri drugi parlamenti poznajo tri obravnave predloga zakona, vendar je prva običajno formalna, tretja pa kratka. V številnih parlamentih pa poznajo le dve obravnavi. V švedskem Riksdagu je predlog zakona v prvi obravnavi le najavljen, po preteku 15 dni pa ga pošljejo

enemu od 16 delovnih teles. V teh petnajstih dnevih lahko poslanci vložijo svoje predloge ali amandmaje k predlogu zakona. Drugo branje se opravi na podlagi poročila delovnega telesa. Tu poteka vsebinska razprava in sprejme končno odločitev. Tudi v Italiji in Franciji opravita parlamenta dve obravnavi. V italijanski Cameri dei Deputati in v francoski Assemblée Nationale se splošna in konkretna razprava opravita že v prvem branju. Namen druge obravnave je ugotoviti, ali so bili vloženi novi amandmaji, ki pa morajo biti povezani s prej vloženimi.

Novi demokratični parlamenti so se pogosto znašli pred velikimi težavami, saj stari poslovnik iz obdobja socializma niso bili primerni oz. so lahko prej ovirali potek odločanja. Zato so v vseh teh parlamentih skušali čim prej oblikovati nove poslovnike, najprej pa so morali ustrezno dopolniti obstoječe. Ob tem so se srečali s precejšnjimi težavami – poslovnike so morali prilagoditi novim ustavam, ki so temeljile na načelu delitve oblasti in vzpostavile parlamente kot vrhovna zakonodajna telesa. Narediti so morali tudi prostor za poslanske skupine kot posebno obliko povezovanja in delovanja na demokratičnih volitvah izvoljenih poslancev, ki prevzemajo posebne naloge. In končno, vzpostaviti so morali mehanizme, ki so zagotovili, da delo parlamentov ne bi bilo ovirano zaradi sprememb v koalicijskih povezavah. Poslanski dom Češke republike je sprejel svoj poslovnik šele aprila 1995, to je v tretjem letu svojega prvega mandata. Poljski Sejm je sprejel nov pravilnik poleti 1992. Madžarski parlament pa je sprejel nov poslovnik (vsebuje samo 77 členov) že leta 1989, spremembe poslovnika pa leta 1990 in 1992.<sup>109</sup>

Prejšnji izredno obsežni in zahtevni poslovnik Skupščine SRS (sestavljene iz treh zborov), ki je bil sprejet leta 1982 in je obsegal 455 členov, ni ustrezal potrebam večstrankarskega in enodomnega državnega zbora, vendar je z določenimi dopolnitvami ostal v veljavi do leta 1993.<sup>110</sup> Novi poslovnik državnega zbora, ki je bil sprejet 5. julija 1993, je bil pomemben korak naprej k ureditvi modernega zakonodajnega postopka in v širšem smislu k institucionalizaciji slovenskega parlamenta.<sup>111</sup> Poslovnik se naslanja na novo ustavo iz leta 1991, ki v svojem 94 členu posebej določa, da ima državni zbor poslovnik, ki ga sprejema z večino 2/3 navzočih po-

<sup>109</sup> A Magyar Koztarsasag Orszaggyülesenek Hazsabalyai, Budimpešta, 1992.

<sup>110</sup> Zadnji poslovnik Skupščine SR Slovenije je začel veljati leta 1982 (UL SRS, št. 38/81), dopolnjen in spremenjen pa je bil leta 1985 (UL SRS št. 25/85).

Nova slovenska skupščina, demokratično izvoljena na volitvah spomladi 1990, je 8. maja 1990 najprej sprejela Začasni poslovnik kot dopolnitev obstoječega poslovnika Skupščine RS (UL RS, št.19/90 in 34/90), s katerim je priznala obstoj nove strankarske strukture in možnost oblikovanja poslanskih skupin. Poslanci novoizvoljenega državnega zbora so 23. decembra 1992 sprejeli novi Začasni poslovnik (UL RS, št. 62/92), ki je veljal le nekaj mesecev, to je do sprejema novega poslovnika, prilagojenega enodomnemu državnemu zboru.

<sup>111</sup> Poslovnik državnega zbora, UL RS, št. 40/1993, str. 2051.

slancev, ki je višja kot pa velja za sprejemanje običajnih zakonov. Ustava sicer ne daje poslovníku statusa zakona, vendar ima ta dejansko takšen pomen za državni zbor, saj določa pravice in dolžnosti poslancev in ureja njegov način dela. Poslovnik je npr. določil, da državni zbor razpravlja o zakonskih predlogih na treh obravnavah (čl. 179), in s tem uresničil ustavno določbo o stopnjevitosti postopka (čl. 89 ustave RS).<sup>112</sup>

Novi poslovnik je omogočil relativno učinkovitost zakonodajnega dela v razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju in preureditvi celih področij, ki so značilni za vse države v prehodu. Vendar pa je hkrati, tudi iz nekaterih povsem objektivnih razlogov, ohranil nekatera razmerja in načela, ki so bila značilna za prejšnji skupščinski sistem. Poleg tega je ohranil tudi način izredno podrobnega določanja vseh razmerij, pravic in odgovornosti, saj vsebuje kar 338 členov.

Poslovnik DZ namreč ohranja odnos med državnim zborom in vlado, ki je bil značilen za prejšnji skupščinski sistem in je v popolnem nasprotju z načeli sodobnega parlamentarizma. Gre za določbo, ki omogoča, da se predlog zakona po prvem in celo po drugem branju vrača k predlagatelju, to je v večini primerov k vladi. Tako je državni zbor odstopil od načela, da zakonodajno telo postane »lastnik« predloga in da uveljavi ustvarjalno vlogo pri njegovem dopolnjevanju. Razlogi za sprejem te odločbe so bili ob sprejemanju poslovnika deloma razumljivi – zaradi velikega števila zakonov, ki so prihajali v postopek, so se sestavljavci poslovnika zbalí, da parlamentarna delovna telesa ne bi zmogla zagotoviti ustrezne strokovne obravnave. Ohranitev prejšnjega razmerja se je zdela manj tvegana odločitev. Pri tem niso upoštevali možnosti, da bi prav ta rešitev utegnila zmanjšati vlogo tako državnega zbora kot predlagatelja samega (v večini primerov je predlagatelj vlada), saj se vsak zanaša na drugega, da bo storil ustrezne popravke. Na eni strani so tako vloženi v postopek tudi predlogi, ki niso dovolj dodelani, na drugi strani pa se državni zbor zadovoljuje z vračanjem predlogov predlagatelju, namesto da bi sam samostojno opravil delo. Ohranjanje elementov prejšnjega skupščinskega razmerja in vztrajanje pri vračanju predlogov predlagatelju sta pomembna ovira v procesu parlamentarnega odločanja ki je upočasníla preobrazbo slovenskega državnega zbora v sodobno zakonodajno telo.

Poslovnik je pripomogel k ureditvi odločanja in predvidel model zakonodajnega postopka v enodomnem državnem zboru, ki je sestavljen iz treh branj (podobno kot nemški ali angleški), vendar podobno kot prejšnji skupščinski omogoča bolj ali manj ponavljanje posameznih branj oz.

<sup>112</sup> Poleg ustave opredeljujejo delovanje državnega zbora tudi naslednji zakoni:

- zakon o poslancih,
- zakon o volitvah v državni zbor,
- zakon o nezdružljivosti poslanske funkcije s pridobitno dejavnostjo,
- zakon o političnih strankah in
- zakon o referendumu in ljudski iniciativi.

ponavljanje obravnav v delovnih telesih in na skupnih zasedanjih. Takšen postopek se še vedno razlikuje od racionalno in gospodarno urejenih postopkov v drugih parlamentih. Po tem modelu si posamezna branja sledijo takole:

*Prva obravnava predloga zakona oz. prvo branje.* O predlogu zakona najprej razpravlja matično delovno telo, ki ga predhodno določi predsednik državnega zbora. O svojih stališčih poroča na seji državnega zbora, kjer svoj predlog obrazloži tudi predlagatelj. Mnenje o skladnosti predloga zakona z ustavo in pravnim sistemom da tudi Sekretariat za zakonodajne in pravne zadeve. Državni zbor v tej splošni obravnavi opravi razpravo o razlogih, ki narekujejo sprejem zakona, ter o načelih in ciljih zakonskega

**Prikaz 3:** Urejenost rednega zakonodajnega postopka v nekaterih parlamentih in število branj

| Parlament (dom)                 | Seja                                                       | Delovno telo                                                | Seja                                                                       |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Predstavniški dom ZDA           | 1. Predstavitev<br>2. Dodelitev predloga del. telesu       | Odločitev o predlogu (filter) zaslišanja, priprava poročila | 3. Razprava, vlaganje amandmajeve, končno glasovanje                       |
| Britanska House of Commons      | 1. Predstavitev,<br>2. Dodelitev predloga delovnemu telesu | Oblikovanje amandmajeve                                     | 3. Poročilo, razprava, vlaganje amandmajeve, končno glasovanje             |
| Nemški Bundestag                | 1. Predstavitev<br>2. Dodelitev predloga delovnemu telesu  | Odločitev o predlogu, dopolnitve, priprava poročila         | 3. Razprava, vlaganje amandmajeve, končno glasovanje                       |
| Švedski Riksdag                 | 1. Predstavitev, amandmaji poslancev v 15 dneh             | Obravnava predloga amandmaji, priprava poročila             | 2. Razprava o poročilu, končno glasovanje                                  |
| Italijanska Camera dei Deputati | 1. Predstavitev<br>2. Dodelitev predloga delovnemu         | Plenarna razprava o poročilu delovnega telesa               | 3. Razprava in glasovanje o členih in amandmajih, končno glasovanje telesa |
| Državni zbor                    | 1. Dodelitev predloga delovnemu telesu, splošna obravnava  | 2. Dodelitev predloga delovnemu telesu, druga obravnava     | 3. Dodelitev predloga delovnemu telesu, tretja obravnava in glasovanje     |

Vir: Poslovniki parlamentov

predloga (čl. 183). Po koncu razprave državni zbor odloči, da bo nadaljeval razpravo v drugi obravnavi v predloženem besedilu ali pa naj se predlog dopolni s stališči in predlogi poslancev (v tem primeru naloži predlagatelju, da predlog dopolni). Državni zbor lahko tudi sklene, da se predlagani zakon na sprejme, kar pomeni, da se s prvo obravnavo celoten postopek konča.

*Druga obravnava predloga zakona oz. drugo branje.* Pri drugi obravnavi razpravljajo poslanci državnega zbora o vsakem členu predloga zakona (čl. 188) in po potrebi dopolnijo predlog oz. posamezne člene z amandmaji (čl. 190). Amandmaje lahko predlagajo poslanci, matično delovno telo, zainteresirano delovno telo, predlagatelj in vlada (tudi kadar ni predlagateljica) v 15 dneh pred sejo državnega zbora, na kateri bo druga obravnava. O spremembah in dopolnilih predloga zakona razpravlja najprej delovno telo, ki predlaga svoja dopolnila in pripravi poročilo za sejo državnega zbora (čl. 190). O predlogu zakona se na seji razpravlja konkretno o posameznih členih in formulacijah. Na seji državnega zbora lahko da amandma le deset poslancev, poslanska skupina ali matično delovno telo. Vlada oz. predlagatelj se sme na sami seji odzvati na amandmaje drugih udeležencev v zakonodajnem postopku, to je, lahko daje amandmaje le k tistim členom zakonskega predloga, h katerim so bili vloženi amandmaji v rednem roku. Tudi o tako vloženi amandmajih zavzame stališče matično delovno telo, po presoji pa tudi Sekretariat za zakonodajne in pravne zadeve. Pri drugem branju se poslanci lahko odločijo, da bodo združili razpravo in glasovanje o več členih zakonskega predloga ali da bodo opravili razpravo in glasovanje po poglavjih. Lahko tudi sklenejo, da bodo na isti seji opravili tudi tretjo obravnavo pod pogojem, če so bili pri drugi obravnavi sprejeti vsi členi in ni bil sprejet noben amandma (čl. 194).

*Tretja obravnava predloga zakona oz. tretje branje.* Pri tretji obravnavi razpravljajo poslanci državnega zbora o predlogu zakona v celoti in opravijo končno glasovanje. Tudi pri tej obravnavi najprej razpravlja o predlogu matično delovno telo, ki na plenarni seji da svoje mnenje (čl. 196). Obravnava posameznih členov naj bi bila izjema, prav tako tudi dopolnjevanje z amandmaji. Zato je amandmaje v tej obravnavi mogoče vlagati le k členom, ki so bili spremenjeni z amandmaji pri drugem branju. Pri tretji obravnavi lahko predlaga amandma najmanj deset poslancev, poslanska skupina, matično delovno telo in predlagatelj zakona ter vlada (čl. 197). Po končani obravnavi poslanci glasujejo o zakonskem predlogu v celoti. Večino zakonov sprejema državni zbor z navadno večino – zakonski predlog je sprejet, če je število glasov »za« večje od števila glasov »proti« (čl. 198). To pomeni, da je ob prisotnosti večine poslancev na seji, pomembno le, koliko poslancev je glasovalo za sprejem zakona. (Za nekatere zakone je v ustavi predpisana drugačna večina – absolutna ali dvotretjinska).

V zakonodajnem postopku državnega zbora sta dve posebnosti. *Institut predhodne obravnave* omogoča, da se opravi razprava še pred formalno vložitvijo zakonskega predloga z namenom, da se preveri stanje na določenem področju in ugotovi primernost ureditve posameznih vprašanj z zakonom. Razprava se opravi praviloma v ustreznem delovnem telesu, teze za normativno ureditev pa pripravi predlagatelj, ki na podlagi sklepov in sprejetih stališč lahko pripravi predlog zakona (čl.182). Druga značilna novost v zakonodajnem postopku je *ponovno odločanje o zakonu v državnem zboru* v primeru, če je na zakon (skladno z 91. in 97. členom ustave RS) dal suspenzivni veto državni svet. V tem primeru najprej o zahtevi zavzame stališče matično delovno telo državnega zbora (čl. 205), predstavnik državnega sveta pa v državnem zboru pojasni razloge nasprotovanja zakonu (čl. 206). Državni zbor ponovno odloča o zakonu na prvi naslednji seji. Šteje se, da je zakon dokončno sprejet, če je zanj glasovala večina poslancev državnega zbora, razen če ustava za sprejem zakona ne določa večjega števila glasov (čl. 207).

Model zakonodajnega postopka v državnem zboru, ki predvideva tri branja, v bistvu predpisuje ponavljanje opravil (vstopanje matičnih delovnih teles pred vsako obravnavo) in je v primerjavi z nekaterimi drugimi postopki premalo osredotočen. S tem onemogoča potrebno osredotočenost poslancev pri obravnavi zakonskih predlogov, hkrati pa zahteva velika organizacijska prizadevanja ter usklajevanje dela med delovnimi telesi in državnim zborom oz. njegovimi plenarnimi sejami. Takšen postopek sicer lahko navaja k večji temeljitosti, ki je pri pripravi nove zakonodaje nedvomno potrebna, vendar pa je na drugi strani prezahteven in v nasprotju z možnostmi državnega zbora, da sprejme tolikšno število zakonov in drugih aktov. Zaradi neosredotočenosti v enem branju se težišče zakonodajnega dela prenaša iz drugega v tretje branje, ki bi moralo biti bolj ali manj formalna potrditev zakonskega predloga. Zato so razprave tudi v tretjem branju dolge, amandmaji, ki bi morali biti dani že v drugi obravnavi, se pojavljajo v tretji. Posebnost našega zakonodajnega postopka je tudi, da delovna telesa kljub nemajhnim pristojnostim niso dovolj samostojna in pogosto ne opravijo svojega dela; zakonodajno delo se prenaša z delovnih teles na že tako preobremenjen državni zbor.

V zakonodajnih postopkih se predlogi zakonov precej spreminjajo in dopolnjujejo. Število predloženih in tudi sprejetih amandmajev k predlogom zakonov v državnem zboru je zelo veliko – k posameznim je vloženi več amandmajev, kot je členov zakona. Primerjava med številom predloženih amandmajev v prvem mandatu državnega zbora (13.888) in številom sprejetih zakonov (375) kaže izredno intenzivnost dopolnjevanja. V povprečju je bilo na vsak predlog vloženih 37 amandmajev, sprejetih pa je bilo 21. Pri vsebinskem dopolnjevanju predlogov zakonov so premalo dejavna delovna telesa. Število amandmajev, ki jih dajejo delovna telesa je manjše od števila amandmajev, ki jih vlagajo poslanci, poseb-

nost pa so amandmaji, ki jih vlaga vlada, ki tako pogosto dopolnjuje lastne predloge zakonov.

### **b) Nujni (hitri) zakonodajni postopki**

Zakonodajni postopki, ki so predvideni za obravnavo in sprejem predlogov zakonov, so sestavljeni iz zelo kompleksnih pravil, ki zagotavljajo postopno in temeljito obravnavo, med posameznimi branji pa mora poteči določen čas. Takšen postopek ni vedno primeren niti mogoč, če gre za rešitev nujnih zadev, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje (preprečitev nekih neugodnih posledic, nujna odprava nastale škode). Odstopanja od običajnega modela zakonodajnega postopka so torej ne le mogoča, ampak tudi nujna zaradi posebne odgovornosti parlamenta, da v vsakem primeru in ne glede na okoliščine čim prej sprejme ustrezno rešitev. Zato številni poslovnik predvidevajo za sprejemanje posebno nujnih zakonov tudi nujne ali hitre postopke (»fast-track procedure«), pri katerih ne veljajo običajna pravila in roki, največkrat pa je mogoče združiti več obravnav v eno. Poslovnik nemškega Bundestaga npr. določa (člen 99), da so nujni predlogi zakonov tisti, ki jih kot take opredeli zvezna vlada na podlagi 81. člena ustavnega zakona ali pa so na podlagi izjave o zakonodajnem izrednem stanju ponovno predloženi Bundestagu. Take predloge mora Bundestag uvrstiti na dnevni red prvega naslednjega zasedanja. Poslovnik italijanske Camere dei Deputati predvideva skrajšani postopek (»procedimento abbreviato«) za zakone, ki so označeni za nujne (člen 69). Pri tem postopku so vsi roki, ki jih poslovnik predvideva za posamezna branja, za polovico krajši (OIUP, 1998: 82).

Tudi poslovnik državnega zbora predvideva v posameznih primerih in ob upoštevanju načela gospodarnosti poseben hitri (nujni) postopek in poseben skrajšani postopek za sprejem zakona. Pri hitrem postopku ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem postopku, in državni zbor združi vse tri obravnave v eni obravnavi (člen 203). Na seji je mogoče predlagati amandmaje tudi ustno, čeprav jih je treba pred glasovanjem predložiti pisno (člen 204). Skrajšani postopek se lahko uporabi, ko gre za manj zahtevne spremembe, dopolnitve in uskladitve zakonov in ob prenehanju veljavnosti posameznih zakonov. V tem postopku se prav tako opravijo vse tri obravnave predloga zakona po določbah o hitrem postopku (člen 204 a).

Hitri (nujni) postopek se kot izjema od rednega postopka lahko uporabi le v primerih, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče (člen 201). Vendar pa predlagatelji, zlasti vlada, zaradi težav in zapletov, ki se pojavljajo v rednem postopku in ki podaljšujejo obravnavo, vnašajo negotovost in zmanjšujejo predvidljivost odločanja, zelo pogosto predlagajo odločanje po hitrem postopku. Hitri postopek, ki naj bi bil izjema, je skorajda prevladal nad rednim postopkom; število sprejetih zakonov po hitrem postopku je v obdobju 1993–

1996 večje od števila zakonov sprejetih po rednem postopku. Njegova prepogosta uporaba odpira vprašanja pravne države – predlagane rešitve se namreč sprejemajo brez prave razprave oz. temeljitega preverjanja upravičenosti, zato je številne zakone treba spreminjati in dopolnjevati z novimi zakoni.<sup>113</sup> V mandatnem obdobju 1992–1996 je bilo npr. od skupno 375 sprejetih zakonov kar 182 zakonov sprejetih po hitrem postopku. V prvih dveh letih drugega mandata pa je bilo od skupaj 142 sprejetih zakonov 82 sprejetih po hitrem postopku.

**Tabela 15:** Zakonodajni postopek in število predlaganih in sprejetih amandmajev v drugi in tretji obravnavi

| Postopek   | 1993  |      | 1994  |      | 1995  |      | 1996  |      | Skupaj |      |      |
|------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|--------|------|------|
|            | pred. | spr. | pred. | spr. | pred. | spr. | pred. | spr. | pred.  | spr. | spr. |
| 2. branje  | 798   | 452  | 2017  | 1165 | 1721  | 1323 | 1813  | 1138 | *      | *    | *    |
| 3. branje  | 667   | 362  | 820   | 566  | 931   | 567  | 876   | 614  | *      | *    | *    |
| Hitri pos. | 674   | 352  | 518   | 274  | 753   | 398  | 813   | 382  | *      | *    | *    |
| Skrajšani  | 53    | 35   | -     | -    | 84    | 52   | 92    | 47   | *      | *    | *    |
| Proračun   | 152   | 88   | 156   | 78   | 501   | 81   | 449   | 152  | 328    | 98   | 369  |
| Skupaj     | 2344  | 1289 | 3511  | 2083 | 3990  | 2421 | 4043  | 2333 | *      | *    | *    |

\* Ni podatkov

**Tabela 16:** Zakonodajni postopek – število predlaganih in sprejetih amandmajev v prvem mandatu DZ glede na predlagatelje

| Predlagatelj   | 1993  |      | 1994  |      | 1995  |      | 1996  |      | Skupaj |      |
|----------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|--------|------|
|                | pred. | spr. | pred. | spr. | pred. | spr. | pred. | spr. | pred.  | spr. |
| Vlada          | 374   | 316  | 811   | 694  | 782   | 636  | 761   | 623  | 2728   | 2269 |
| Poslanci       | 1484  | 588  | 2089  | 874  | 2622  | 1304 | 2743  | 1238 | 8938   | 4004 |
| Delovna telesa | 484   | 385  | 611   | 515  | 586   | 481  | 539   | 472  | 2220   | 1853 |
| Skupaj         | 2344  | 1289 | 3511  | 2083 | 3990  | 2421 | 4043  | 2333 | 13.888 | 8126 |

**Tabela 17:** Število sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka

| Postopek  | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | Skupaj | 1997 | 1998 | Skupaj |
|-----------|------|------|------|------|--------|------|------|--------|
| Redni     | 34   | 64   | 29   | 24   | 151    | 14   | 21   | 35     |
| Hitri     | 63   | 46   | 44   | 29   | 182    | 42   | 40   | 82     |
| Skrajšani | 12   | -    | 11   | 19   | 42     | 12   | 13   | 25     |
| Skupaj    | 109  | 110  | 84   | 72   | 375    | 68   | 74   | 142    |

Vir: Poročilo DZ za obdobje 93–96, statistika DZ o delu v 1997 in 1998

<sup>113</sup> Vlada je predlagala v sprejem državnemu zboru po hitrem postopku tudi nekatere najpomembnejše in najnujnejše zakone, povezane s pridružitvenim sporazumom Slovenije z EU. Tak je npr. predlog zakona o pogojih za pridobivanje lastninske pravice tujcev na nepremičninah (predlog je temeljil na opravljeni spremembi 68. člena ustave, ki je omogočila tujcem pridobitev nepremičnine v Sloveniji, za nje-

### c) Postopek sprejemanja državnega proračuna

Med zakonom, kot splošnim aktom, ki določa pravice in dolžnosti, ki niso finančne narave, ter državnim proračunom so precejšnje vsebinske razlike. Ocena državnih prihodkov in izdatkov nima posebne pravne moči, saj obveznosti državljanov običajno izvirajo iz posebnih zakonov, ki urejajo sistem davkov. Poleg tega pa so davki določeni le za eno leto vnaprej in tudi vlada lahko razpolaga s sredstvi v okviru tega leta. Kljub temu pa lahko proračun potrjuje le parlament in brez njegove privolitve ne more vlada niti pobirati davkov niti trošiti proračunskega denarja. Državni proračun dobiva status zakona tudi s tem, da ga parlamenti sprejemajo po postopku, ki je enak ali zelo podoben običajnemu zakonodajnemu postopku. Tako npr. poslovnik italijanske Camere dei Deputati predpisuje redni zakonodajni postopek za sprejem proračuna. Poslovnik nemškega Bundestaga določa (člen 95), da se predlog zakona o proračunu pošlje proračunski komisiji, za drugo in zadnjo razpravo o predlogu pa veljajo določbe, ki veljajo za sprejemanje zakonov.

Bistvena dela postopka sprejemanja proračuna sta tudi v državnem zboru splošna razprava o proračunu in razprava po posameznih delih (člena 216 a in 220). Stališča delovnih teles parlamenta, zlasti parlamentarnih odborov za finance, običajno pomembno vplivajo na potek poslanske razprave. Za postopek sprejemanja državnega proračuna je pomembna njegova priprava, za katero je posebej pooblaščen vlada, ki je po poslovniku edina pristojna za predlaganje proračuna, ki ga mora predložiti najkasneje do 1. oktobra tekočega leta (čl. 215). Nadaljnji postopek omogoča določeno ekspeditivnost državnemu zboru in na drugi strani preprečuje, da bi bili zaradi zavračanja predloga proračuna v državnem zboru ogroženi financiranje državnih organov in izvajanje ključnih državnih nalog.

V postopku sodelujejo Ministrstvo za finance, ki ga vlada pooblasti za pripravo proračuna, Inštitut za makroekonomske analize in razvoj, vlada in državni zbor. V fazi zbiranja proračunskih zahtevkov, ki traja v okviru finančnega leta od aprila do julija, ministrstvo sodeluje z vsemi proračunskimi uporabniki in drugimi institucijami. Predlog proračuna najprej sprejme vlada, potem ko se o njem sporazumejo vsi koalicijski partnerji, ki vodijo posamezna ministrstva. Državni zbor vstopa v ta postopek šele na koncu, ko dobi predlog skupaj s proračunskim memorandumom. Proračun je na koncu sprejet po temeljiti razpravi in ko so podani številni dodatni predlogi.

gov sprejem pa je bila potrebna dvotretjinska večina). Predlog, ki je bil uvrščen na dnevni red 28. izredne seje DZ dne 28. 10. 1998, je natančno opredelil vzajemnost ter določil organe, postopke in pristojnosti pri ugotavljanju vzajemnosti. Poslanci so sicer protestirali proti neodgovornosti vlade, ki je s pripravo tega predloga predolgo odlašala, kljub temu da je bilo znano, kdaj bodo začeli veljati posamezni deli pridružitvenega sporazuma.

Predlog proračuna in proračunski memorandum predstavita v državnem zboru predsednik vlade in minister za finance (člen 215). Potem ko poslanci in predsedniki delovnih teles dobijo oba dokumenta, začne teči po poslovniku 15-dnevni rok, v katerem lahko pripravijo predloge. Delovna telesa morajo biti sklicana najkasneje v 25 dneh (čl. 216). Splošna razprava o predlogu proračuna je opravljena na seji DZ, ki mora biti sklicana v enem tednu, potem ko so ga obravnavala delovna telesa. Na koncu te razprave morajo poslanci sprejeti sklep ali se razprava nadaljuje ali pa predlog zavrnejo. V primeru ko sklenejo razpravo nadaljevati, morejo v 15 dneh predložiti amandmaje, ki jih najprej obravnavajo delovna telesa, nato pa se vsi amandmaji (v 10 dneh) dostavijo odboru za finance in kreditno-monetarne zadeve. Na podlagi predlaganih amandmajev vlada oziroma ministrstvo za finance pripravi dopolnjeni predlog proračuna, ki ga pošilja odboru za finance in kreditno-monetarne zadeve.

Državni zbor nato opravi drugo razpravo o dopolnjenem predlogu proračuna, ki ga predstavi predstavnik vlade. V tej razpravi poslanci razpravljajo o posameznih delih predloga proračuna in predlaganih amandmajih, med katerimi so tudi amandmaji vlade (člen 221). Na koncu te obravnave mora predsednik državnega zbora ugotoviti, ali je predlog proračuna usklajen. Če so dohodki in izdatki usklajeni, poslanci glasujejo o sprejemu predloga v celoti (čl. 222). Če predlog proračuna ni sprejet, državni zbor določi vladi rok, v katerem mora predložiti nov predlog. Novi predlog obravnava državni zbor po hitrem postopku (čl. 224), saj naj bi bil proračun sprejet pred koncem koledarskega leta. Le če proračun tudi v tem roku ne bi bil sprejet, je mogoče uporabiti metodo začasnega financiranja, ki pa dovoljuje financiranje izdatkov na podlagi prejšnjega proračuna. Takšno financiranje zagotavlja nepretrgano delo državnih organov, vendar pa odlaga začetek novih projektov ali nujnih nakupov in ustvarja določeno negotovost in strah med prejemniki sredstev.

Podobno sprejema državni zbor vsako leto tudi predlog zaključnega računa državnega proračuna iz prejšnjega leta, ki ga mora vlada predložiti najkasneje za junijsko sejo (člen 226). Potem ko predsednik državnega zbora pošlje predlog predsednikom vseh delovnih teles in vsem poslanecem, matično delovno telo pripravi skupno poročilo k zaključnemu računu. Poslanci razpravljajo o zaključnem računu na seji, na kateri poda obrazložitev predstavnik vlade, in glasujejo o zaključnem računu v celoti (člen 228). Določbe poslovnika DZ, ki veljajo za hitri postopek, veljajo tudi za ratifikacijo mednarodnih pogodb. Te določbe veljajo tako za samo obravnavo, ki se opravi na eni seji, kot tudi za vlaganje amandmajev (člen 213).

Osnovni način ureditve zakonodajnega postopka v DZ, ki poteka v treh branjih brez potrebne osredotočenosti vsebinske obravnave predlogov zakonov, se je kmalu po uveljavitvi novega poslovnika pokazal za zelo zahtevnega in začel povzročati zastoje v zakonodajnem delu tako pri

obravnavi povsem novih zakonodajnih predlogov kot tudi pri usklajevanju zakonodaje z ustavo iz leta 1991. Državni zbor je po nekaterih ocenah postal ozko grlo pri sprejemanju nujno potrebne zakonodaje in tudi pri uveljavljanju nujno potrebnih reform. Ponavljanje obravnav in večkratno vključevanje delovnih teles v postopku povzročata velike organizacijske težave in rušita načela gospodarnosti in racionalnosti postopka ter specializacije. Na zaostanke v obravnavah in težave odločanja so sicer vplivali tudi drugi dejavniki, kot npr. velike težave pri načrtovanju zakonodajnega dela, problemi priprave zakonov v vladi, slabi predlogi zakonov in nezadostna (premalo številčna) strokovna podpora, še posebej pa velika nasprotja med vsakokratno koalicijo in opozicijo ter tudi razlike med samimi strankami članicami vladajočih koalicij. Zaradi zlorabe posameznih institutov, ki so v poslovniku slabo ali preširoko opredeljeni, tako s strani koalicije (pogoste zahteve po uporabi hitrih postopkov, vlaganje amandmajev vlade na lastne predloge), kot tudi opozicije (upočasnjevanje dela državnega zbora z neomejenimi razpravami, replikami na replike in celo z napovedano obstrukcijo), je prihajalo do velikih odstopanj od predvidenega zakonodajnega postopka oz. zmanjšanja njegove predvidljivosti in celo do blokad odločanja.

Zakonodajno delo poteka izredno počasi tudi v primerih, ko parlamentarne stranke skupaj ugotovijo, da je neka ureditev ali pospešitev nekih procesov njihov skupni cilj in prednostna naloga, kot je npr. pospešitev procesa vključevanja v Evropsko unijo. O premajhni učinkovitosti zakonodajnega dela državnega zbora govori leta 1997 tudi Agenda 2000, ki ocenjuje, da je zakonodajni postopek dolgotrajen, hkrati pa priporoča, da se postopki pospešijo, izboljšajo sredstva in poveča osebje, kar bi izboljšalo zakonodajno dejavnost državnega zbora pri vključevanju v Evropsko unijo.<sup>114</sup> Podobno ugotavlja Evropska komisija v svojih ocenah leta 1998 in 1999, ki sicer meni, da slovenski parlament deluje zadovoljivo, vendar pa ugotavlja, da je zakonodajni postopek počasen in neurejen.

## 6. Udeleženci v zakonodajnem postopku

Zakonodajni postopek se kot visoko formaliziran postopek začne z vložitvijo ustreznega predloga zakona, ki ga predloži predlagatelj – največkrat vlada, oz. pristojno ministrstvo, ki je znotraj nje pristojno za posamezno področje, lahko pa tudi drugi upravičenci, kot npr. drugi dom oz. telo, ki je po ustavi določeno kot predlagatelj, določeno število volivcev ali pa sami poslanci. Vendar parlament formalno sprejme predlog v postopek

<sup>114</sup> Agenda 2000, Mnenje Evropske komisije o prošnji Slovenije za članstvo v EU, Bruselj, 1997 (str. 8, 9).

še le potem, ko vodstvo parlamenta preveri, ali ni v postopku kakšen podoben predlog. Nato predlog prehaja skozi vrsto zasedanj parlamenta in sej delovnih teles, ki so posebej usmerjene. Na teh sejah in sestankih, pa tudi zunaj njih, potekajo razprave in pogajanja o glavnih ciljih in posledicah predloga ter ugotavljajo možnosti za doseg soglasja. Predlog tako prehaja skozi posamezne faze dograjevanja in izpopolnjevanja do končnega glasovanja; v nekaterih primerih je predlog tudi zavržen ali pa predlagatelj svoje predloge umaknejo z dnevnega reda. Posamezni predlogi lahko tudi zastarijo, ne da bi kdor koli prevzel odgovornost za njihovo usodo (Luhmann, 1992: 156).

V zakonodajnih postopkih sodeluje veliko različnih udeležencev (poslanci, vodstvo parlamenta, vlada in drugi predlagatelji, delovna telesa, poslanske skupine, strokovne službe, interesne skupine, morebitni drugi dom, ki ima določeno vlogo v zakonodajnem postopku ali posamezni fazi, in drugi), katerih vloge in ravnanje so določeni v poslovnikih parlamentov. Vsak od različnih udeležencev v postopku ima na razpolago določeno količino vpliva oz. moči – govorimo lahko o posebni porazdelitvi moči med udeležence, ki je značilna za vsak parlament. Udeleženci razpolagajo z ustreznimi pravicami in sredstvi (pravica do razpravljanja, predlaganja zakonov in vlaganja amandmajev, pravica do poslanskih vprašanj in odgovorov nanje, pravica do interpelacije itd.), imajo pa tudi dolžnosti. Te pravice in dolžnosti so največkrat povezane z natančno določenimi roki. Hkrati prevzemajo tudi določene odgovornosti za iskanje najsprejemljivih rešitev in tudi za racionalen potek postopka (dolžnost predstavljanja stališč volivcev, dolžnost sodelovanja na sejah, dolžnost sklicevanja sej v predvidenih rokih, dolžnost pravočasnega pošiljanja gradiva za seje, dolžnost priprave poročila delovnega telesa, dolžnost odgovora na poslansko vprašanje itd.). Določbe, ki opredeljujejo vloge posameznih nosilcev ter njihove pravice in dolžnosti, omogočajo, da so razmerja moči enoznačno kvantificirana in prispevajo k temu, da lahko rezultat postopka do določene mere vnaprej predvidimo (Laundy, 1989: 61). Predvidljivost postopka sprejemanja zakonskega predloga, ki pomeni, da bo predlog verjetno sprejet z določenimi vsebinskimi dopolnitvami in v določenem roku, pomembno prispeva k utrjevanju pravnega reda in k stabilnosti političnega sistema v celoti.

### **Predlagatelji – vlada kot predlagatelj in udeleženec v zakonodajnem postopku**

Zakonodajni postopek se začne z vložitvijo zakonodajnega predloga, ki bodisi pomeni poskus neke nove zakonodajne ureditve ali pa zgolj spreminja in dopolnjuje nek že sprejeti in veljavni zakon. Že v tej fazi predlaganja je zakonodajna pobuda parlamenta v praksi močno omejena –

kljub teoretični delitvi oblasti med parlamentom in izvršilnim organom, po kateri zakonodajna moč ostaja izvoljenim predstavniškim telesom, imajo parlamenti manj pomembno vlogo v zakonodajnem postopku. Vlade nikakor niso le izvršilni agentje, ki zgolj uresničujejo v parlamentu oblikovano zakonodajo, ampak so glavni dejavniki v fazi priprave zakonskih predlogov. Predlagatelji novih zakonov so povečini vlade, ki so odgovorne za opredelitev problemov ter določanje prednostnih nalog družbenega in gospodarskega razvoja, sicer pa so običajno posebej pristojne za oblikovanje in vodenje politik na posameznih področjih. Parlament oz. njegovi poslanci so tako zadržali le manjši del zakonodajne pobude. Zakonsko pobudo imajo sicer tudi drugi dejavniki, kot npr. predsednik države, volivci ali regije, vendar je število njihovih predlogov majhno.

Razlog povečanja vpliva vlade v fazi predlaganja zakonov je v glavnem zahtevnost in celovitost sodobne zakonodaje, ki zahteva ne le politično ustvarjalnost, ampak tudi pravno izobraženost, poleg tega pa še posebno ekonomsko, politološko in drugo znanje. Vlade so tudi običajno veliko bolj seznanjene s potrebami države in tudi z naraščajočo zapletenostjo problemov, ki jih je treba rešiti v določenem času. V primerjavi z vlado imajo poslanci na razpolago neprimerno manjše tehnične in strokovne vire, poleg tega pa jih pogosto zadenejo še posebne omejitve glede vlaganja zakonov, ki zahtevajo večje finančne izdatke države. Poleg tega velja v nekaterih parlamentih pogoj, da mora predlog zakona vložiti večje število poslancev (PW, 1976: 600). Poslanski predlog, ki je sprejet v zakonodajni postopek lahko naleti še na druge ovire, saj lahko vlada presodi, da nasprotuje njenim politikam, vodstvo parlamenta pa teže najde čas za razpravo o njem. Večina parlamentarnega časa je namreč razdeljena in rezervirana za razpravo o predlogih vlad. Če pa vlada meni, da je neki poslanski predlog koristen, zlasti če ga je podal poslanec, ki je član koalicije, ga neredko prevzame in predloži v postopek kot svoj predlog. Večji vpliv v fazi predlaganja zakonov si pridobi parlament običajno v primeru, če imajo njegova delovna telesa ne le možnost, da dopolnjujejo in spreminjajo predlog zakona, ampak da tudi samostojno predlagajo zakone s svojih področij.

Priprava dobrega zakonskega predloga je tudi za vlado težka naloga, ki terja ugotavljanje razpoloženja v javnosti, zbiranje potrebnih statističnih podatkov in strokovno oceno stanja, na koncu pa tudi usklajevanje med ministrstvi in celo oblikovanje posebnih skupin za pripravo predloga zakona. Zlasti pomembna je objektivna analiza stanja na določenem področju, ki pokaže prave probleme in nakaže možne rešitve. Najbolj izdelana pravila priprave predlogov imajo pravzaprav samo vlade. Drugim predlagateljem zakonskih aktov običajno niso enako dostopna. Vendar tudi vlade ne opravijo vedno v celoti vseh potrebnih opravil – zato lahko v praksi prihajajo v parlament slabo pripravljene in neusklajene predlogi.

Podobno kot v številnih drugih državah, ima tudi po ustavi RS zako-

nodajno pobudo vlada, poleg nje pa še vsak poslanec in 5.000 volivcev (člen 88). Pri nas zakon predlaga tudi državni svet (člen 97). Podobne določbe vsebuje tudi poslovnik DZ (člen 174). Vendar ima vlada RS kot predlagatelj posebno vlogo, saj je v najširšem smislu pristojna za reševanje problemov in torej tudi za določanje prednostnih zadev pri zakonodajnem urejanju.

V tem smislu vlada najprej pripravi svoj delovni program, ki ga mora skladno s svojim poslovníkom (člen 58 PoV) pripraviti do konca decembra tekočega leta za naslednje leto, ki ga pošlje tudi državnemu zboru (člen 63 PoV).<sup>115</sup> Konkretno pa je odgovorna za številna opravila v procesu priprave zakonodajnih predlogov, med drugim za realno analizo stanja, ki je podlaga za pripravo tez za normativno ureditev, za preverjanje ustreznosti posameznih predlaganih rešitev in tudi za oceno finančnih sredstev, ki so potrebna za uresničitev zakona ter možnih virov teh sredstev.<sup>116</sup> Vsi predlogi in gradiva morajo biti usklajeni med ministrstvi, ki jih zadevajo, in še posebej z Ministrstvom za finance. Vlada je tudi odgovorna za preverjanje skladnosti celotnega predloga zakona z ustavo in pravnim redom države ter pravom oz. uredbami in smernicami EU (členi od 19 do 23 PoV). Vsi predlogi zakonov in drugi splošni akti, ki naj jih obravnava državni zbor, morajo biti končno pripravljene v skladu z določbami poslovnika državnega zbora (čl. 25 PoV).

Vlada oz. predlagatelji pri pripravi predlogov zakonov sodelujejo s Službo Vlade RS za zakonodajo.<sup>117</sup> Kljub tem določilom prihajajo gradiva že v vladni postopek velikokrat neusklajena, kar je razlog za številne zahteve. Dodatne težave predstavlja neusklajenost med koalicijskimi strankami glede prednostnega zakonodajnega urejanja in načina reševanja posameznih problemov. Vlada na koncu na skupni seji sklepa o predlogu zakona in lahko naloži predlagatelju, da predlog dopolni v skladu s stališči, danimi na seji, ali pa odloži sklepanje, če presodi, da so potrebne takšne dopolnitve, ki terjajo ponovno obravnavo.

<sup>115</sup> Poslovnik Vlade RS (UL RS, št. 13/93).

<sup>116</sup> Vlada je na seji 11. 2. 1999 sprejela delovni program za leto 1999, ki določa, da bo Urad predsednika vlade v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami pripravil celovit mesečni koledar obravnavanja posameznih zakonov in nacionalnih programov na vladi in v DZ, ki jih vsebujeta t. i. »Operativni koledar« (sprejet 14. 1. 1999) in Državni program za prevzem pravnega reda EU (sprejet 21. 1. 1999). S tem naj bi bila zagotovljena boljša preglednost nad potekom njegovega uresničevanja.

<sup>117</sup> Služba Vlade RS za zakonodajo je samostojna vladna strokovna služba, ki obravnava predloge zakonov z vidika pravil zakonodajne tehnike in pripravlja predloge zakonov ki ne spadajo v področje posameznih ministrstev, posebej pa skrbi za prilagajanje pravnega reda pravu EU. Naloge službe za zakonodajo so določene s posebnim odlokom o njeni organizaciji in delu.

**Tabela 18:** Delo Vlade RS

| Obdobje               | Število sej | Število korespondenčnih sej | Povprečno štev. točk | Povprečna dolžina seje |
|-----------------------|-------------|-----------------------------|----------------------|------------------------|
| 25.1.1993 - 16.1.1997 | 225         | 357                         | *                    | *                      |
| 28.2.1997 - 11.3.1999 | 100         | 145                         | 40 - 50              | 4h                     |

\* ni podatkov

Priprava končnega besedila predloga zakona s pravno-redakcijskega vidika (po poglavjih, delih ali členih), ki je naložena Službi vlade za zakonodajo, je izredno zahtevno strokovno opravilo. Zakonski predlogi se pogosto že v vladi težko oblikujejo zaradi pomanjkljivih predhodnih opravil (nepopolnih analiz, površnih ocen stanja, slabega medresorskega usklajevanja itd.), izredne naglice zaradi velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju in še posebej zaradi naknadnih političnih ocen in odločitev, o katerih včasih prihaja med pripravo predloga zakona. Številni pojmi in izrazi v besedilu predlaganega zakona ostajajo večpomenski in nedoločni, s čimer si predlagatelji pogosto pomagajo pri prevajanju nasprotujočih si interesov v zakonske norme oz. ko skušajo urejati izrazito konfliktno odnose.

Vloga Vlade RS je pomembna tudi v vseh fazah zakonodajnega postopka. Kot predlagatelj lahko vlaga dopolnjevalne in spreminjevalne predloge do konca prve obravnave, po končani prvi obravnavi pa v določenem roku na podlagi stališč državnega zbora pripravi besedilo predloga zakona za drugo obravnavo (člena 184 in 185). Vlada kot predlagateljica lahko vlaga amandmaje v drugi obravnavi (člen 190) in v tretji obravnavi (člen 197). Vlada pa ima posebne pravice v postopku tudi ko ni predlagateljica oz. ko predlaga zakon drug poblaščen predlagatelj. Predsednik DZ pošlje obvezno predlog vsakega takega zakona tudi vladi (člen 177). Vlada lahko v tem primeru vlaga spreminjevalne predloge do konca splošne obravnave. V drugi obravnavi predlaga amandma ali da mnenje o predlaganem amandmaju. Enako kot predlagatelj zakona lahko predlaga tudi amandma v tretji obravnavi.

V praksi ima vlada pomembno zakonodajno pobudo, njeni predlogi pa imajo podobno kot v drugih parlamentih veliko večje možnosti, da so sprejeti, kot predlogi drugih predlagateljev. Vendar zaradi velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju in pomanjkanja časa za temeljito pripravo pogosto vlaga slabo pripravljene predloge zakonov. Vlada tudi neredko izsiljuje državni zbor s predlogi za hitri postopek, ki nimajo nobene zveze z izrednimi potrebami države.<sup>118</sup> Vladni predlogi so kljub prizade-

<sup>118</sup> Tipičen tak primer je spreminjanje zakona o vladi leta 1997, ko je vlada najprej pojasnjevala, da gre za manj zahtevne spremembe, ki naj se sprejmejo po skrajšanem postopku, ko pa s svojim predlogom ni uspela, je iste spremembe predlagala po hitrem postopku, sklicujoč se na izredne potrebe države (Ribičič, 1998: 8).

vanjem in precejšnjemu strokovnemu potencialu pogosto nekonsistentni, slabo usklajeni s pravnim redom in tudi težko razumljivi, kar povzroča velike težave v postopku sprejemanja predloga zakona – vpliva na dolžino postopkov, zahteva velika prizadevanja poslancev pri dopolnjevanju in spreminjanju predlogov zakonov in terja pogoste obvezne razlage. Iz istega razloga verjetno vlada pogosto vlaga dopolnila tudi k predlogom zakonov, ki jih je sama vložila v postopek. Njeni amandmaji pogosto zametajo predloge, ki jih dajejo poslanci, zlasti opozicija. Zaradi tega je usklajevanje amandmajev pogosto izredno težavno, kar dodatno podaljšuje zakonodajne postopke.

### **Poslanci – pravice in dolžnosti**

Poslanci so izvoljeni predstavniki ljudstva, ki sestavljajo parlament na način, ki ga določajo volilna pravila oz. značilnosti volilnega sistema. Čeprav so posamezni poslanci kandidirali na listah posameznih strank, se šteje, da imajo splošni mandat, to je, da niso odgovorni nikomur oz. da niso vezani na kakršna koli navodila. Delovanje parlamenta ne bi bilo mogoče, če bi bila kakor koli omejena ali okrnjena pravica posameznega poslanca, da deluje in se opredeljuje po svoji vesti. Poslanci naj ne bi bili povezani s konkretnimi interesi ali zasebnim pridobivanjem dobička – njihove pridobitne dejavnosti so nezdružljive z delom poslanca

Poslanski »poklic« ima v primerjavi z vsemi drugimi poklici neko posebno poslanstvo. Poslanci opravljajo posebne funkcije in naloge, ki so povezane tako z uveljavljanjem legitimnih posamičnih interesov kot z iskanjem skupnega interesa in najboljših rešitev. Od poslancev v sodobnih parlamentih se pričakuje, da bodo sposobni uveljavljati demokratične vrednote in razvijati kooperativni stil politike, ki zagotavlja razumno razreševanje konfliktov in se zavzemali za rešitve, pri katerih ni nujno poražencev. Zato so potrebni velika občutljivost za probleme, široko znanje in velika odgovornost. Poslanci v novih demokratično izvoljenih parlamentih se le počasi privajajo novemu parlamentarnemu okolju in prevzemajo bremena in odgovornosti, ki so običajne v parlamentih z daljšo demokratično tradicijo.

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

Poslansko delo v vseh demokratičnih parlamentarnih državah posebej cenijo. Pravice in dolžnosti poslancev v demokratičnih parlamentarnih

nih državah določajo že ustave, poleg njih pa tudi zakoni, ki urejajo delovanje poslancev. Pri nas opredeljuje pravice in dolžnosti poslancev precej podrobno zakon o poslancih iz leta 1992, ki v 15. členu določa, da se je »poslanec dolžan udeleževati se sej DZ in njegovih delovnih teles, katerih član je, ter sodelovati pri delu in odločanju ...«. Zakon v 19. in 20. členu natančno našteva pravice poslancev, čeprav ne omenja pravice do združevanja v poslanske skupine.<sup>119</sup>

Poslovniki običajno ne ponavljajo ustavnih in zakonskih določb, temveč le natančnejše določajo pravice in dolžnosti poslancev, ki izhajajo iz ustave in zakonov, ter način njihovega uresničevanja (Laundy, 1989: 118). Vsi poslovniki npr. določajo, da se parlament, konstituira s tem, da na svoji prvi seji formalno potrdi poslanske mandate, poslanci, ki so pridobili mandat, pa ga s tem dnem začno uresničevati. Vendar poslovniki določajo tudi pravice in dolžnosti poslancev v procesu zakonodajnega odločanja, ki jih ustave in zakoni ne predvidevajo. Poslanske pravice na splošno lahko razvrstimo v posamezne skupine, kot so npr. predstavljanje interesov, sodelovanje pri oblikovanju zakonov, nadzor vlade itd. Posebne pravice so povezane z opravljanjem dela poslanca (imuniteta) in z nagrajevanjem. Pravice se lahko uresničujejo v celoti, če niso zaradi gospodarnosti postopkov omejene. Nekatere lahko uveljavljajo poslanci kot posamezniki, druge so vezane na določeno število poslancev ali poslansko skupino.

Parlamentarni postopek neposredno in posredno omogoča tudi vrsto načinov takšne uporabe pravic oz. neizpolnjevanja dolžnosti, ki omogočajo oviranje zakonodajnega dela. V vseh parlamentarnih ureditvah se pojavljajo odstopanja od predvidenega poslanskega obnašanja in kršenja pravil parlamentarnega postopka (odsotnost s sej, oglašanje v razpravi drugih poslancev, prekoračitve časa, določenega za razpravo ali odklanjanje opozoril o prekoračitvi časa, žalitve drugih poslancev ali vodstva parlamenta, povzročanje nemira in celo uporaba nasilja nad drugimi poslanci). V posameznih primerih se utegnejo poslanci ali cele skupine iz protesta umakniti z zasedanja, tako da pri glasovanju o za njih spornih

---

<sup>119</sup> Poslanec DZ ima kot posameznik pravico predlagati zakon in predlagati da se razpiše referendum oz. odredi preiskava, ter postavljati poslanska vprašanja. Skupaj s še najmanj devetimi poslanci lahko vloži interpelacijo o delu vlade ali ministra, predlog za izvolitev novega predsednika vlade in predlog, da DZ pred ustavnim sodiščem obtoži predsednika vlade ali ministra. Skupaj s še najmanj devetindvajsetimi poslanci pa lahko zahteva, da DZ odredi preiskavo ali razpiše referendum in predlaga, da DZ pred ustavnim sodiščem obtoži predsednika republike. Zakon določa tudi posebne pravice poslancev, kot npr. pravico do plače in nadomestil ter pravice, ki niso več povezane s trajanjem poslanskega mandata, to so zlasti pravica do vračanja na prejšnje delo in nadomestilo za določen čas v višini plače, vendar je mogoče šteti, da tudi te pravice pomembno krepijo vlogo poslanca v času, ko opravlja svojo funkcijo v DZ. (UL RS, št. 48/92, str. 2832–2833).

vprašanih sploh ne sodelujejo. Poslovnik DZ je v tem pogledu nekakšna izjema, saj celo zagotavlja možnost obstrukcije. Poslanci posamezne poslanske skupine se namreč lahko umaknejo z zasedanja, njihovo odsotnost pa zgolj obrazloži njihov predstavnik (čl. 84). Čeprav posamezni poslanci ob različnih priložnostih dejansko ne spoštujejo dosledno pravil poslanskega obnašanja in kršijo postopkovna določila, pa je zelo malo poslancev, ki bi namenoma ustvarjali situacije, ki bi zahtevale sprejem posebnih sankcij proti njim.

Poslovniki omenjajo različne vrste ali sklope pravic poslancev. Poseben sklop so pravice v procesu zakonodajnega odločanja. Med temi je temeljna *pravica, da se udeležujejo parlamentarnih zasedanj* in da sodelujejo na njih, v zvezi s to pa zlasti *pravica do razprave*, na kateri dejansko sloni cela zamisel svobode izražanja mnenj in kritik. Poslanske razprave so nedvomno življenjski sok vsakega parlamenta in naj bi bile čim bolj življenjske, spontane in neposredne. Odpirale naj bi parlament okolju, ustvarjale vzdušje sodelovanja in poudarjale dialoško naravo parlamenta, ki zahteva tudi določeno stopnjo spontanosti in neformalnosti. Zato naj bi bile vsaj načelno neomejene; poslanci bi se torej lahko kolikokrat hočejo priglasili k besedi in razpravljali poljubno dolgo. Pri tem naj bi se podrejali predvsem samodisciplini, z dopuščanjem izražanja drugih pa naj bi dokazovali svojo strpnost. Vendar so praktične izkušnje iz dela vseh parlamentov narekovale določene omejitve – danes sta skoraj v vseh parlamentih določena število in dolžina razprav posameznega poslanca (pravica do daljšega razpravljanja ali prednostna pravica do razpravljanja gre le predstavnikom poslanskih skupin ali poročevalcem delovnih teles, pri čemer je v številnih parlamentih čas razpravljanja, ki gre posameznim skupinam, določen sorazmerno z njihovo močjo). Ta pravila se uporabljajo ob uporabi splošnega pravila, da se za razpravo o vsakem posameznem predlogu zakona oz. za posamezno branje lahko določi čas, ki je za to potreben (»allocation of time order«, »guillotine«) in ga ni mogoče prekoračiti (PW, 1976: 377).

Podobno kot je to urejeno v poslovnikih nekaterih drugih parlamentov z daljšo tradicijo, je pravica poslancev državnega zbora, da se udeležujejo sej in sodelujejo pri delu in odločanju, opredeljena tudi kot dolžnost (člen 57). O udeležbi poslancev na sejah državnega zbora se vodi evidenca z ugotavljanjem navzočnosti na začetku sej in med sejami (člen 58). S poslovnikom DZ iz leta 1993 je bilo določeno, da je treba razprave poslancev prijaviti pisno vnaprej pri sekretarju DZ. Ko je vrstni red prijavljenih razpravljavcev izčrpan, se lahko prijavijo k razpravi še drugi poslanci, vendar pa lahko predsedujoči take razpravljavce omeji na določen čas (člen 67). Precej drugače kot v številnih drugih parlamentih, kjer veljajo zelo omejujoča pravila glede razpoložljivega časa za razpravo, pa govorijo poslancev na seji niso časovno omejeni, če ni s poslovnikom drugače določeno. Državni zbor pa lahko sklene, da lahko govornik o istem vpra-

šanju govori samo enkrat, lahko pa tudi omeji trajanje govora, vendar ne na manj kot pet minut (člen 69). Poslancu, ki želi govoriti o kršitvi poslovnika ali o kršitvi dnevnega reda, pa mora dati predsedujoči besedo takoj, vendar njegov govor ne sme trajati več kot pet minut (člen 70).

*Vlaganje predlogov zakonov in dajanje amandmajev* k predlogom sta najpomembnejši pravici poslancev v zakonodajnem postopku. Sodobne ustave posebej navajajo subjekte, ki imajo pravico predlagati zakon, in na prvem mestu navajajo poslance. Ustava RS določa, da lahko zakon predlaga vsak poslanec (čl. 88). Te določbe ustave povzema poslovnik DZ v svojem 174. členu, kjer med predlagatelji zakonov poleg poslancev našteva tudi vlado, najmanj 5.000 volivcev ter državni svet. Kljub predpostavki, naj bi bila zakonodajna pobuda predvsem v parlamentu, pa se v sodobnih parlamentarnih demokracijah pojavlja vlada kot glavni predlagatelj. Zato je delež predlogov zakonov, ki jih vlagajo sami poslanci v skoraj vseh parlamentih, majhen in običajno ne presega 20 % vseh vloženih predlogov. Pač pa se pogosto dogaja, da se v oblikovanje predlogov zakonov, ki jih namerava vložiti vlada, vključujejo posamezni poslanci, ki sestavljajo stranke vladne večine.

Veliko pomembnejše je delo poslancev pri dopolnjevanju in spreminjanju predlogov zakonov v posameznih fazah zakonodajnega postopka. Ta možnost se najbolj odpira poslancem v tisti fazi zakonodajnega postopka, ki je namenjena obravnavi posameznih členov predloga zakona. V zakonodajnem postopku državnega zbora poslanci spreminjajo in dopolnjujejo predloge zakonov z amandmaji predvsem v drugem branju. Pri tem so vezani na določene roke – amandma morajo predložiti najkasneje 15 dni pred sejo zbora v pisni obliki z obrazložitvijo (člen 190). Na sami seji pa lahko da amandma najmanj 10 poslancev (člen 191). Amandmaje je mogoče predložiti tudi v tretjem branju, vendar je to možnost poslovnik predvidel bolj kot izjemo, poleg tega pa jih je mogoče predlagati le k tistim členom zakonskega predloga, h katerim so bili predloženi amandmaji v drugem branju. V tretji obravnavi predloga zakona lahko predlaga amandma najmanj deset poslancev (člen 197).

Drugi sklop pravic sestavljajo pravice, ki so povezane z načini delovanja poslancev. *Pravica do ustanavljanja poslanskih skupin* je ena temeljnih pravic poslancev in je povezana z naravno potrebo po združevanju zaradi doseganja skupnih ciljev. V parlamentu se prav iz teh razlogov združujejo poslanci podobnega političnega prepričanja; drugi načini povezovanja so izjema. Parlamentarni poslovniki posebej določajo pravico do združevanja (ponekod tudi dolžnost združevanja) v poslanske skupine, pri čemer postavljajo določene pogoje, kot npr. najmanjše število poslancev itd. Poslovnik DZ to pravico obravnava v III. poglavju, pri čemer v 18. členu določa, da ima poslanec pravico skupaj z drugimi poslanci ustanoviti poslansko skupino in v njej enakopravno sodelovati in iz nje tudi izstopiti. Poslanci imajo tudi *pravico do sodelovanja pri delu in vodenju delovnih te-*

les, ki je hkrati opredeljena kot dolžnost. Poslanci se praviloma morajo izreči v katerih delovnih telesih želijo sodelovati, vendar je tudi od potreb in strategij vodstev poslanskih skupin odvisno, v katera delovna telesa jih bodo predlagali. Poslanci so se dolžni udeleževati sej delovnih teles, saj bi njihova neudeležba bistveno vplivala na učinkovitost parlamenta. Poslovniki pogosto določajo tudi pravico poslancev, da se udeležujejo tudi sestankov delovnih teles, tudi če niso njihovi člani. Poslovnik DZ v 19. členu opredeljuje pravico in dolžnost poslanca, da se izreče, v katerih delovnih telesih državnega zbora želi sodelovati. Pod posebej določenimi pogoji lahko sodeluje tudi v delu delovnih teles, v katerih ni član. Poslanci lahko izjemoma in v določenih okoliščinah uporabijo pravico do sklica izredne seje. Po določbah poslovnika DZ izredno sejo praviloma sklicuje predsednik državnega zbora na svojo pobudo ali na zahtevo vlade, delovnega telesa, predsednika republike ali najmanj ene četrtine poslancev. Če je vendarle ne skliče, pa jo lahko skliče sam predlagatelj zahteve, torej tudi poslanci (člen 51).

Tretji sklop pravic poslancev je povezan z nadzorom izvršilne oblasti. Med temi pravicami so poslanska vprašanja, interpelacija, konstruktivna nezaupnica in ustavna obtožba, ki so najbolj tipična značilnost parlamentarnih sistemov, saj se preko njih zagotavlja odgovornost vlade in posameznih ministrov. *Pravica postavljati poslanska vprašanja* o zadevah iz pristojnosti vlade kot celote ali posameznega ministrstva je ena bistvenih pravic vsakega poslanca kot posameznika. Preko poslanskih vprašanj se kaže dejanska vloga poslancev in dejavnost vsakega med njimi. Čeprav so poslanska vprašanja neke vrste dialog med poslanci in vlado ali posameznimi ministri, pa omogočajo, da si poslanci ustvarijo določeno predstavo o načinu delovanja vlade oz. o načinu izvajanja njenih pristojnosti v okviru ustavnih določb. Poslanska vprašanja so pomemben del delovanja parlamenta, omogočajo dialog med poslanci in vlado ter ustvarjajo določen pritisk na vlado in njena ministrstva, včasih pa vodijo do uporabe drugih sredstev izvajanja nadzora, zlasti do interpelacije. Prav zato so poslanska vprašanja, ki so praviloma ustna, podrobno opredeljena v poslovnikih parlamentov. Običajno so za postavljanje poslanskih vprašanj določene posebne seje ali dnevi. To je potrebno predvsem zato, ker je na poslanska vprašanja treba odgovoriti takoj (le izjemoma je mogoče odgovoriti kasneje) in terjajo prisotnost članov vlade na seji parlamenta. S poslovniki sta običajno določena tudi čas za postavitev vprašanja in njegova oblika.

Poslovnik DZ podrobno opredeljuje poslanska vprašanja (skupaj s pobudami) in določa, da je na redni seji določena posebna točka dnevnega reda za poslanska vprašanja oz. poseben dan in ura za njihovo obravnavo (člen 23). Poslansko vprašanje je lahko zastavljeno pisno ali ustno; ustno ne sme trajati dlje kot tri minute (člen 26). Pri obravnavi vprašanj morajo biti na seji državnega zbora prisotni vsi ministri (člen 25), na ust-

no poslansko vprašanje pa mora vlada ali posamezen minister odgovoriti na isti seji (člen 27). Poslanska vprašanja in odgovori nanje pa se lahko razvijejo v širšo razpravo – poslanec, ki je zastavil vprašanje, lahko predlaga, da se o odgovoru vlade začne razprava. Razprava se opravi na zahtevo najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine (člen 29).

*Pravica do interpelacije* je pomembna za uresničevanje odgovornosti vlade parlamentu. Pri interpelaciji gre za pomembnejša vsebinska vprašanja; od poslanskega vprašanja se razlikuje tudi po tem, da se konča z razpravo o delu in odgovornosti vlade ali posameznega ministra, lahko pa tudi z glasovanjem o nezaupnici. Interpelacija je pogosto urejena že v ustavi; tudi ustava RS v svojem 118. členu govori o interpelaciji in dopušča možnost, da se po razpravi izreče nezaupnica vladi ali posameznemu ministru. Poslovnik DZ v 284. členu določa, da interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra lahko vloži najmanj 10 poslancev. Po končani razpravi o interpelaciji o delu vlade lahko najmanj deset poslancev zahteva, da se glasuje o nezaupnici vlade ob pogoju, da hkrati predlagajo izvolitev novega predsednika vlade (člen 288). *Pravica do (konstruktivne) nezaupnice* je značilna za parlamentarne sisteme, v katerih je vlada odgovorna parlamentu, kar pomeni, da mora odstopiti, ko izgubi podporo večine poslancev. Ker bi navadna nezaupnica privedla do nestabilnosti vlade in s tem celotnega političnega sistema, je bil oblikovan instrument konstruktivne nezaupnice, ki pogojuje odstop vlade z izvolitvijo novega predsednika vlade. Postopek je torej podoben izvolitvi predsednika vlade po konstituiranju parlamenta, le da se v tem primeru postopek ne začne na predlog predsednika države, ampak določenega števila poslancev. Nezaupnica je instrument, ki je urejen že v ustavi RS (čl. 116), podrobno pa jo ureja poslovnik DZ v svojem 274. členu, ki določa, da lahko najmanj 10 poslancev vloži predlog, naj se izvoli nov predsednik vlade.

Kot skrajna možnost uveljavljanja odgovornosti se pojavlja *pravica obtožbe najvišjih državnih funkcionarjev*, ki je uveljavljena v številnih ustavah, čeprav je zelo redkokdaj uporabljena. Zato se kot sredstvo uporablja bolj kot grožnja in pride v poštev, potem ko so izčrpana vsa druga sredstva uveljavljanja odgovornosti. Uveljavljanje te pravice je odvisno bolj od političnih okoliščin in razmerja politične moči v parlamentu kot pa od dejanskih argumentov. Novi slovenski ustavni sistem uvaja institut obtožbe najvišjih državnih funkcionarjev (impeachment) za ugotavljanje kazenske odgovornosti predsednika republike (109. člen ustave) in predsednika vlade ter ministrov (119. člen ustave). Njihova odgovornost se lahko nanaša le na protiustavne in protizakonite akte, ne pa na neodgovorno ali podobno ravnanje. Za kršitve ustave in zakonov so lahko odgovorni le, če so jih storili pri opravljanju njihovih funkcij. Uvedbo postopka (skladno z 19. členom zakona o poslancih) ureja poslovnik v členih 304 in 305 – zoper predsednika republike ga lahko predlaga najmanj 30 poslancev, zoper predsednika vlade ali ministre pa 10 poslancev. Državni

zbor mora obravnavati predlog in sprejeti odločitev v 60 dneh (če državni zbor sprejme sklep o obtožbi, o vsebini obtožbe odloča ustavno sodišče).

V četrti sklop pravic spadajo *pravice, povezane s predlaganjem kandidatov, imenovanji in volitvami*, ki jih opredeljujejo vsi poslovniki parlamentov. Sem spadajo predvsem pravice poslancev parlamenta, da predlagajo in izvolijo vodstvo parlamenta in nekatere pomembne uradnike ali funkcionarje parlamenta (PW, 1976: 937). Državni zbor, potem ko imenuje komisijo za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, izvoli izmed sebe predsednika in podpredsednike državnega zbora (člen 15). Kandidata za predsednika in podpredsednike državnega zbora predlaga KVIAZ, lahko pa jih predlaga tudi najmanj deset poslancev (člen 244). Poslanci državnega zbora imenujejo delovna telesa na podlagi liste kandidatov, ki jo določi KVIAZ na predlog poslanskih skupin (člen 246), prav tako imenujejo nekatere funkcionarje v službah državnega zbora (člen 245).

Poslanci državnega zbora izvolijo na predlog predsednika republike predsednika vlade (člen 257) in na predlog predsednika vlade imenujejo ministre (člen 265). Zlasti pomembna je po naši ureditvi pravica poslancev predlagati kandidata za predsednika vlade. Poslovnik DZ v svojem 259. členu določa, da če prvemu neuspešnemu krogu volitev predsednika sledi drugi poskus, lahko kandidata za predsednika vlade predlagajo poslanske skupine ali najmanj 10 poslancev.

V nekaterih državah spada v pristojnost parlamentov tudi izvolitev ali imenovanje visokih uradnikov in sodnikov. V teh primerih parlamenti volijo uradnike, ki so odgovorni za javne finance (predstojnike ali člane računskih sodišč), sodnike, državne tožilce, varuhe človekovih pravic in celo diplomatske predstavnike. Državni zbor spada po sedanjí ustavni ureditvi med parlamente, ki imajo izredno široke pristojnosti volitev in imenovanj, kar je ostanek prejšnjega skupščinskega sistema. Državni zbor imenuje tako sodnike rednih sodišč in pet članov sodnega sveta kot tudi sodnike ustavnega sodišča ter državnega tožilca. Prav tako imenuje guvernerja narodne banke, člane računskega sodišča in varuha človekovih pravic.

Poslovnik DZ v glavnem ne razlikuje pravic poslancev glede na to, ali so člani koalicije ali pa pripadajo opoziciji. Vendar so pravice poslancev opozicije oz. parlamentarne manjšine dokaj široko opredeljene. Poslovnik DZ npr. omogoča, da tretjina vseh poslancev s svojimi glasovi prepreči sprejemanje predloga zakona po skrajšanem postopku ali izsili uvedbo parlamentarne preiskave. Prav tako lahko zahteva razpis zakonodajnega referenduma ali ustavnosodno presojo zakonov. Pripadnikom opozicije gredo včasih določene prednosti (poseben čas za razpravo o vprašanjih, ki jih predlaga opozicija, prednost pri zasedbi vodilnih mest v nekaterih delovnih telesih itd.). Tudi poslovnik državnega zbora določa, da vodilne funkcije v delovnih telesih, ki opravljajo nadzor nad varnostno informativnimi in obveščevalnimi službami, in v delovnem telesu, ki nadzoruje

državni proračun in finance, zasedajo člani opozicijskih poslanskih skupin (čl. 127).

Poslanci v novih demokratično izvoljenih parlamentih počasi prevzemajo odgovornosti, ki so povezane z zahtevnim poslanskim delom v sodobnih parlamentih. Uveljavljajo se kot posredniki med volilnim telesom in parlamentom in kot zastopniki strankarskih interesov v parlamentih, kjer se stranke šele oblikujejo. V precej konfliktnem parlamentarnem okolju še niso mogli razviti vseh sposobnosti oblikovanja skupnega nacionalnega interesa ali kooperativnega načina delovanja. Od tega je precej odvisno, kako uveljavljajo pravice in tudi kako razumejo poslanske dolžnosti. Pretirano izrabljanje določenih pravic, do katerih prihaja v novih parlamentih, kot so npr. vlaganje podobnih zakonov, dolgotrajne razprave, jemanje odmorov za posvetovanja, pogoste zahteve po spreminjanju dnevnih redov ali sklicanju izrednih zasedanj in končno obstrukcija, omejuje pravice drugih poslancev, hkrati pa zmanjšuje predvidljivost zakonodajnega odločanja. To še posebej pride do izraza pri namernem povzročanju nesklepčnosti. Tudi vlaganje velikega števila interpelacij, ustavnih obtožb itd. lahko preusmerja pozornost od perečih vprašanj, ki bi jih bilo treba rešiti v doglednem času, s tem pa lahko nastaja večja škoda, kot pa so koristi, ki jih imajo poslanci, s tem da opravljajo nadzor nad delovanjem vlade.

### **Poslanske strankarske skupine (parlamentarni klubi ali frakcije)**

V razvoju sodobnih demokracij dobivajo stranke kot sredstvo posredovanja interesov posameznih družbenih skupin in slojev in tudi kot oblikovalke politične volje državljanov vse pomembnejšo vlogo.

Zaradi pomena, ki ga imajo stranke v sodobnih demokracijah, je njihova vloga pogosto opredeljena tudi v ustavah. Ustava ZR Nemčije je prva opredelila vlogo političnih strank in jim priznala status javnega prava (čl. 21). Kot izraz političnega pluralizma in pomemben dejavnik pri oblikovanju politične volje jih opredeljujeta tudi francoska (1958) in španska ustava (1978). Predlaganih določb o političnih strankah v osnutku slovenske ustave ni bilo.<sup>120</sup>

Cilj vsake stranke je prestopiti volilni prag, ki je določen za vstop v parlament in v njem dobiti čim več mandatov. Znotraj parlamenta pa mora vzpostaviti ustrezno sodelovanje med vsemi poslanci, ki so kandidirali in bili izvoljeni na njenih listah. Tudi v interesu samih poslancev, ki

<sup>120</sup> V novi ustavi RS iz leta 1991 so politične stranke opredeljene le posredno; omenjeni sta svoboda združevanja in prepoved, da bi bili pripadniki policije in obrambnih člani političnih strank. Omenjena je tudi nezdružljivost funkcije sodnika in javnega tožilca ter ustavnega sodnika s funkcijami v političnih strankah.

se zavzemajo za podobne cilje, je, da se med seboj povežejo. Poslanska strankarska skupina ali frakcija tako postane posebna oblika delovanja poslancev iste stranke v parlamentu na podlagi skupnega (strankarskega) programa. Pomeni način uresničevanja strankinih programov in konkretnih predvolilnih obljub volivcem v procesih parlamentarnega odločanja. Vendar opravljajo poslanske skupine tudi številne druge pomembne naloge, ki so pomembne z vidika širšega procesa političnega odločanja (Beyme, 1982: 117). Med njimi gre omeniti zlasti naslednje:

- zagotavljanje stalne zveze med vodstvi strank kot oblikovalk politične volje državljanov in parlamentom kot osrednjo institucijo političnega sistema,
- povezovanje volivcev z institucijami moči in izvajanje odgovornosti stranke volilnemu telesu,
- povezovanje med parlamentarno večino in vlado. Poslanske skupine parlamentarne večine namreč omogočajo vladi stabilno vladanje, s tem da ji zagotavljajo trajno večinsko podporo za vse zakonodajne programe in vse posamezne predloge,
- oblikovanje stališč in argumentov, na podlagi katerih je mogoče opredeliti glavne razlike med strankami, pa tudi stopnjo soglasja v zvezi s pomembnimi vprašanji,
- nadzor procesa odločanja, opozarjanje na nepotrebna podaljševanja in ovire, prevzemanje odgovornosti za nepravočasno ali pomanjkljivo ocenjevanje možnih posledic neke odločitve,
- strokovna in tehnična pomoč posameznim, zlasti novim poslancem pri poslanskem delu, njihovo uvajanje v delo parlamenta in delovnih teles,
- obveščanje javnosti o svojem delu in delu parlamenta v sredstvih množičnega obveščanja, do katerih imajo dostop.

Poslanske strankarske skupine so za vsako stranko življenjskega pomena, saj je parlamentarna »arena« ena od treh »aren« dejavnosti političnih strank (poleg »interne strankarske arene« in »arene volilnega boja«). V parlamentu dokazuje vsaka stranka svoj smisel obstoja in svojo resnično demokratično naravnost. Poslanske strankarske skupine ali frakcije morajo torej biti delovno in poslovno oz. politično učinkovite. Zato se postavlja vprašanje, kako zagotavljati ustrezno frakcijsko strnjenost in poslansko lojalnost do stranke. Določena stopnja strankarske discipline je nepogrešljiva za tekoče delo parlamenta. Ta disciplina ni v nasprotju s svobodo vesti poslanca oz. s svobodnim poslanskim mandatom, ki je pogosto opredeljen v ustavah (poslanci kot predstavniki vsega ljudstva pri svojem opredeljevanju niso vezani na navodila niti svojih volivcev niti stranke in se odločajo svobodno). Pripadnost neki strankarski ali vrednostni usmeritvi torej opravičujejo prav s svojo svobodno vestjo, ki jim prav tako ne preprečuje, da med opravljanjem poslanske funkcije izstopi-

jo iz skupine in postanejo samostojni poslanci ali se priključijo neki drugi poslanski skupini. Prestopi poslancev iz ene skupine v drugo niso le pojav sedanjega časa in so bili znani že v prejšnjih obdobjih razvoja parlamentarizma, tako v angleškem parlamentu konec 19. stoletja kot v avstrijskem državnem zboru na prehodu iz 19. v 20. stoletje. Danes so v glavnem redkost in ne sprožajo večjih političnih pretresov, v ustaljenih strankarskih demokracijah tudi ne povzročajo večjih sprememb v razmerjih politične moči. Takšne možnosti nastopijo le, ko imajo vladajoče koalicije šibko večino in ko lahko ob izstopu manjšega števila poslancev iz posamezne koalicijske stranke pade vlada ali pa lahko obstane le kot manjšinska. Izstopanje poslancev pa ima lahko pomembne posledice za poslansko skupino. Zaradi izstopa poslancev iz manjše poslanske skupine se lahko število njenih članov zmanjša pod določeni minimum, zaradi česar izgubi status poslanske skupine (primer stranke Zelenih v Nemčiji).

V redkih primerih in pod posebnimi pogoji se v parlamentih oblikujejo nove poslanske skupine strank, ki na volitvah sploh niso nastopale. To so primeri, ko se posamezni poslanci, ki zaradi nestrinjanja z vodstvom svoje stranke izstopijo iz stranke in njene poslanske skupine, združijo in ustanovijo novo stranko in poslansko skupino. Tudi v parlamentih novih demokratičnih držav, kjer se razmerja moči še vedno oblikujejo, niso bili redki primeri, da je zaradi razhajanj v stranki del poslancev neke stranke izstopil in ustanovil novo stranko ali pa je več strank oblikovalo novo stranko. Takšen je primer razcepa v nekdanji SDZ jeseni 1992, ko je del poslancev oblikoval novo Demokratsko stranko, ta pa je marca 1994 skupaj z Liberalno demokratsko stranko in Zelenimi Slovenije ter »neparlamentarno«<sup>1</sup> Socialistično stranko ustanovila Liberalno demokracijo Slovenije.

V sodobnih parlamentarnih demokracijah se poslanci, ki so kandidirali in so bili izvoljeni na istih strankarskih listah, že ob konstituiranju parlamenta samoumevno združujejo v poslanske skupine. Ob ustanovitvi poslanske skupine poslanci izvolijo tudi vodstvo skupine za določen čas ali celotno obdobje mandata (predsednika, namestnike itd.) ter predlagajo svoje člane za člane delovnih teles. Poslanske skupine delujejo na podlagi posebnega lastnega poslovnika, ki običajno določa povezave z vodstvom stranke, pristojnosti vodstva in opredeljevanje skupnih nalog in strategij, način zavzemanja stališč do vprašanj, ki so na dnevnem redu, naloge članov poslanske skupine (udeležba na sestankih in sejah, dejavno zavzemanje stališč ter stopnjo poslanske discipline (vključno s sankcijami).

Poslanske skupine ne bi mogle opravljati svoje vloge, če se ne bi redno sestajale pred vsakim zasedanjem parlamenta in po potrebi tudi med zasedanjem ter tekoče opredeljevale svojih stališč do vseh pomembnih vprašanj. Na sestanke poslanskih skupin ali frakcij so vabljeni tudi člani

vodstva stranke, člani vlade in drugi državni funkcionarji, ki so člani stranke (če je stranka v vladni koaliciji), v državah članicah Evropske unije pa tudi poslanci Evropskega parlamenta, ki so člani iste stranke.

Poslanske strankarske skupine so posebne združbe s posebnimi natančno določenimi cilji in imajo zato posebno strukturo. Nekatere raziskave poslanskih skupin so pokazale, da so praviloma oligarhično strukturirane. Na sestankih članov skupine pogosto le potrjujejo usmeritve in odločitve, ki so jih sprejela strankarska vodstva. Vodstvo oz. predsednik (vodja) skupine ima pomembno vlogo pri odločanju znotraj skupine, sekretarji skupin pa običajno nadzirajo obnašanje posameznih poslancev in zagotavljajo glasovalno disciplino. V praksi poslanskih skupin ugotavljamo tudi različne stopnje odvisnosti od vodstva poslanske skupine. Najbolj odvisni so novi poslanci, ki šele začenjajo svojo parlamentarno kariero in o njihovi morebitni novi kandidaturi presoja vodstvo stranke. Bolj neodvisni so poslanci, ki imajo določene izkušnje in funkcije v sami skupini ali znotraj delovnih teles, ki razpolagajo z nekim strokovnim znanjem ali pa so zaradi svojega nastopanja v parlamentarnih razpravah znani v širši javnosti. Ker lahko pričakujejo, da bodo ponovno izvoljeni, jih tudi stranka uvršča na vrh kandidatnih list za volitve. Na tretjem mestu so uglednejši člani, ki so si pridobili ugled tudi zunaj stranke zaradi svojega strokovnega, publicističnega in drugega delovanja. Najbolj samostojen položaj imajo seveda strankarski voditelji (Kranjc, 1993: 87).

V poslovnih parlamentov so poslanske strankarske skupine običajno opredeljene kot prostovoljna združenja poslancev oz. poslancev, izvoljenih na istih listah, kar je v skladu z opredelitvijo svobodnega poslanskega mandata. Le v nekaterih državah (Italija) se morajo poslanci, ki so člani istih strank, združiti v iste poslanske skupine oz. klube. Vendar poslovniki pogosto preprečujejo preveliko fragmentarnost parlamentov z določbami o najmanjšem številu ali deležu poslancev za ustanovitev poslanske skupine ali frakcije. Poslovnik nemškega Bundestaga npr. določa pogoj najmanj 5 % vseh poslancev za ustanovitev poslanskega kluba. V francoski Assemblée Nationale lahko ustanovi poslansko skupino 30 poslancev, v italijanski poslanski zbornici (Camera dei Deputati) pa jo lahko ustanovi 20 poslancev.

Poslovniki sodobnih parlamentov dokaj podrobno opredeljujejo vlogo poslanskih skupin in njene posebne pravice in pristojnosti, ki jih imajo v razmerju do posameznih poslancev. Med posebnimi pravicami je najpomembnejša pravica sodelovanja v organih parlamenta, zlasti v posebnem organu predsednika parlamenta (predsedstvu, kolegiju), ki ima kljub svoji posvetovalni vlogi velik vpliv na programiranje dela in postavljanje dnevnih redov. Člani tega organa so po pravilu vodje vseh poslanskih skupin ne glede na njihovo velikost. Poslanske skupine imajo posebno pravico in dolžnost sodelovati s svojimi predstavniki v delovnih telesih, pri čemer je njihova zastopanost v njih odvisna od števila članov.

**Tabela 19:** Volilni prag in minimalna merila za ustanovitev poslanskih skupin v parlamentih Srednje in Vzhodne Evrope

| Parlament (dom)               | Število poslancev | Število parlamentarnih strank | Volilni prag+   | Najmanjše število poslancev za ustanovitev poslanske skupine |
|-------------------------------|-------------------|-------------------------------|-----------------|--------------------------------------------------------------|
| Nemški Bundestag (1994)       | 669               | 5                             | 5 %             | 5 %                                                          |
| Poslanski dom poljskega Sejma | 460               | 6                             | 5 % (8 %)       | 15                                                           |
| Madžarski Országgyűlés        | 386               | 6                             | 5 %             | 15                                                           |
| Češka Poslanecka Snemovna     | 200               | 8                             | 5 % (7 %, 9 %)  | 10                                                           |
| Slovaška Narodna rada         | 150               | 12                            | 5 % (7 %, 10 %) | *                                                            |
| Hrvaški Zastupnički dom       | 127               | 9                             | 5 % (8 %, 11 %) | 4                                                            |
| Državni zbor                  | 90                | 7                             | 3 mandati       | 3                                                            |

+ odstotki v oklepaju veljajo za koalicije

\* ni podatkov.

Nekatere vodilne funkcije se načeloma razdelijo med poslanske skupine opozicije. Poslanskim skupinam oz. njihovim predstavnikom gre po poslovniku posebej določen čas za enakopravno predstavitev vseh pogledov in stališč ob vseh vprašanjih na dnevnem redu. Prav tako imajo prednosti v razpravah, pri vlaganju amandmajev itd. Celota teh pristojnosti in posebnih pravic ter prednosti daje poslanskim skupinam precejšnjo moč v primerjavi z vsemi drugimi udeleženci v procesu zakonodajnega odločanja.

V Sloveniji so prve poslanske strankarske skupine nastale po prvih demokratičnih volitvah leta 1990, ko strankarski sistem še ni bil ustrezno razvit in tudi struktura takratne republiške skupščine, sestavljene iz treh zborov, še ni bila usklajena s strukturo sodobnih parlamentov.<sup>121</sup> Takratna Skupščina RS je 8. maja 1990 sprejela začasni poslovnik, ki je v 33. členu omogočal ustanovitev skupin delegatov političnih organizacij in neodvisnih delegatov oz. »klubov delegatov«. Vodje skupin delegatov so bili stalno zaposleni v skupščini (člen 29). Skupine so postale oblika povezovanja delegatov političnih organizacij in oblikovanja skupnih stališč, niso pa dobile drugih posebnih pristojnosti in pravic. Tako so bile us-

<sup>121</sup> Z dopolnili k ustavi SR Slovenije iz leta 1974, sprejetimi v septembru 1989, je bila prvič priznana svoboda ustanavljanja političnih strank, v decembru 1989 pa je bil sprejet zakon o političnem združevanju, ki je omogočil nastop strank na volitvah spomladi 1990.

tanovljene skupine delegatov vseh v skupščini zastopanih političnih strank, stranke, ki so sestavljale koalicijo Demos, pa so se usklajevale v klubu te koalicije. Usklajevanje stališč v teh skupinah je bilo posebej zahtevno tudi zaradi potrebe po enotnem nastopanju strank v treh zborih.

O poslanskih skupinah posebej govori tudi začasni poslovnik Državnega zbora RS, ki ga je ta sprejel na svoji konstitutivni seji 23.12.1992. Začasni poslovnik je določil rok 15 dni, v katerem se morajo ustanoviti poslanske skupine, do njihove ustanovitve pa se šteje, da jih sestavljajo vsi poslanci, ki so bili izvoljeni s posameznih strankarskih list (člen 13). Z določili, da poslanske skupine sodelujejo pri sestavljanju delovnih teles državnega zbora (člen 17), so poslanske skupine postale institucionalno sestavni del državnega zbora in temeljni predpogoj njegove učinkovitosti. Začasni poslovnik je določal, da poslansko skupino ustanovijo najmanj trije poslanci, in ni dal statusa poslanske skupine poslancema madžarske in italijanske narodne skupnosti, pač pa jima je le zagotovil pogoje za delo.

Nova ustava RS, ki je bila sprejeta 23. decembra 1991, le posredno omenja poslanske skupine, in sicer le v zvezi s predlaganjem kandidata za predsednika vlade. Predsednik države se je na podlagi 111. člena ustave dolžan posvetovati z vodji poslanskih skupin. Stranka (ali koalicija strank), ki je dobila največ glasov, ima torej po svoji poslanski skupini pravico predlagati (in izvoliti) predsednika vlade. Poslanske skupine lahko v drugem krogu volitev predsednika vlade tudi same predlagajo svojega kandidata. Tudi zakon o poslancih, sprejet leta 1992 (dopolnjen leta 1994), ki sicer v 19. členu podrobno našteva pravice poslancev, ne govori izrecno o pravici poslancev do povezovanja v poslanske skupine. Vendar pa omenja, da se v državnem zboru na prvi konstitutivni seji izvoli mandatno-imunitetna komisija, v kateri morajo biti zastopani poslanci vseh poslanskih skupin (čl. 7). Prav tako nalaga državnemu zboru, da zagotavlja poslanskim skupinam potrebno administrativno pomoč ter materialne in druge možnosti za delovanje (čl. 34).

Status, pristojnosti in pravice poslanskih skupin je celovito določil šele novi poslovnik DZ, sprejet 5. junija 1993 v VIII. poglavju. Kako pomembne so poslanske skupine za delo državnega zbora, je razvidno iz določbe 120. člena, po kateri morajo poslanci ustanoviti poslanske skupine najkasneje v 8 dneh po konstituiranju DZ. Vodja poslanske skupine mora o njeni ustanovitvi obvestiti predsednika DZ in mu predložiti njihove podpise. Vendar pa poslovnik v poglavju o konstituiranju državnega zbora hkrati določa, da se že pred konstituiranjem oblikujeta dve komisiji (komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve in mandatno-imunitetna komisija), v katerih morajo biti predstavniki vseh poslanskih skupin. Pri tem poslovnik enostavno določa, da sestavljajo poslanske skupine vsi poslanci, izvoljeni na istoimenskih listah, in poslanca narodnosti (čl. 119). Ob tem se postavlja vprašanje, ali ne bi bilo

treba določiti, da se tudi poslanske skupine oblikujejo že ob konstituiranju ali pred njim (Mozetič: 1998, 8).

Po poslovniku slovenskega državnega zbora lahko poslansko skupino ustanovijo najmanj trije poslanci (čl. 120), kar je v nekakšnem sorazmerju z velikostjo državnega zbora. Vendar imata status poslanske skupine tudi dva poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti, čeprav imata poseben madat. Podobno kot poslovnik drugih parlamentov tudi poslovnik DZ v 119. členu tudi podrobneje opredeljuje, da je »poslanec lahko član le poslanske skupine istoimenske liste, na kateri je bil izvoljen, oz. poslanske skupine parlamentarne stranke, katere član je«. V istem mandatu je mogoče ustanoviti le eno poslansko skupino neodvisnih poslancev (122. člen). Takšna skupina je le organizacijska oblika, ki zagotavlja določeno administrativno in materialno podporo.

Poslovnik DZ na drugi strani tudi zelo široko omogoča, da poslanci, ki so bili izvoljeni na strankarskih listah, izstopijo in ustanovijo novo poslansko skupino, če se politična stranka razdeli na dve ali več novih političnih strank ali če se iz dela članstva stranke ustanovi nova. Za ustanovitev take nove strankarske poslanske skupine velja le pogoj, da so najmanj trije taki poslanci, ki hočejo ustanoviti novo stranko, ki tako postane parlamentarna stranka, čeprav sploh ni sodelovala na volitvah.<sup>122</sup>

Poslovnik obširno določa številne pristojnosti poslanskim skupinam in jim daje precejšnjo moč glede na druge udeležence in pomemben vpliv na celoten proces zakonodajnega odločanja in oblikovanja politik. Predsednik DZ se mora posvetovati z vodji poslanskih skupin pri določanju dnevnega reda. Pri obravnavi posameznih točk dnevnega reda imajo vodje poslanskih skupin pravico povedati mnenje svojih skupin. Lahko predlagajo, da se razprava ali odločanje o točki dnevnega reda preloži na naslednjo sejo. Poslanska skupina lahko zahteva sklic delovnega telesa, ki ga je predsednik v tem primeru dolžan sklicati. V zakonodajnem procesu lahko poslanska skupina predlaga, da se ponovno opravi splošna obravnava o zakonu ali da se zakon vrne v prvo obravnavo. V drugi obravnavi lahko vlaga dopolnila do konca razprave, le ona – in ne več posamezni poslanci – jih lahko vlaga v tretji obravnavi. Pri obravnavanju predloga proračuna lahko pove stališče do uskladitvenega amandmaja le predstavnik poslanske skupine. Vodje poslanskih skupin lahko povedo predsedniku države svoje mnenje o možnih kandidatih za predsednika vlade, preden predsednik države izbere kandidata in ga predlaga državnemu zboru v izvolitev.

Poslanske skupine v DZ imajo posebne poslovnike, ki določajo pogoje za članstvo, organizacijsko strukturo ter način odločanja oz. oblikova-

<sup>122</sup> V prvem mandatu DZ so nekateri poslanci, ki so izstopili iz SNS, ustanovili novo stranko SND (Slovenska nacionalna desnica), ki ni sodelovala na volitvah leta 1992, in tudi novo poslansko skupino.

nja stališč. Poslovnike sprejemajo nekatere poslanske skupine povsem samostojno, vendar s kvalificirano večino (poslanski skupini SLS in SKD). V posameznih primerih poslovnik potrdi predsedstvo stranke (poslanska skupina ZLSD), ali pa ta začne veljati šele, ko vodstveni organ da soglasje (poslanska skupina LDS).

Opravljene raziskave kažejo, da so poslanske skupine postale pomembna institucija znotraj slovenske skupščine in kasnejšega državnega zbora in da so pomembno vplivale na delo državnega zbora kot tudi na delo delovnih teles.<sup>123</sup> Možnosti njihovega ustanavljanja so dokaj široke ali celo preširoke, saj poslovnik DZ omogoča, da poslanci, ki izstopijo iz že obstoječih poslanskih skupin, ustanovijo nove strankarske skupine. Takšne spremembe v številu poslanskih skupin, ki vplivajo na razmerja moči, pa seveda vplivajo na učinkovitost dela DZ. Poslanske skupine so postale poleg delovnih teles in plenarnih zasedanj izredno pomembna in nepogrešljiva oblika dela. Večina poslancev se je znotraj skupine začela redno ali občasno dogovarjati o vprašanjih, ki so bila na dnevnih redih zasedanj in sestankov delovnih teles, ter usklajevati svoje dejavnosti, kar je pomembno prispevalo k racionalizaciji dela. Poslanske skupine dajejo svojim članom pomembno podporo pri njihovem usmerjanju in pri reševanju konkretnih vprašanj ter jim pomagajo pri oblikovanju zakonodajnih predlogov, predlogov amandmajev, itd. Uveljavile so se tudi kot posrednik med strankami in poslanci, izboljšala se je tudi seznanjenost poslancev s stališči strank. Poslanske skupine so hkrati postale neke vrste okno, skozi katero volivci opazujejo delovanje strank in presojaajo njihovo doslednost. Ob tem je bilo opaziti, da poslanci svoje poslanske discipline niso razumeli v pomenu dosledne zavezanosti pri glasovanju, kar opozarja na zapletenost teh razmerij v novi demokraciji (Kranjc, 1993: 99).

### Delovna telesa

Celoten parlament ali njegov dom je preveliko telo, da bi moglo razpravljati in odločati o vseh zadevah v celoti. Da bi lahko parlament učinkovito deloval in da bi lahko zakonodajni postopki čim racionalneje potekali, mora razviti ustrezno notranjo organiziranost in specializacijo. Delovna telesa so tako postala nujen pogoj za poglobljeno obravnavanje vseh zadev in smotrno organiziran zakonodajni postopek. Parlamenti z večjimi zakonodajnimi pristojnostmi in možnostmi oblikovanja politik imajo običajno dobro razvit sistem delovnih teles (Mezey, 1979: 64).

<sup>123</sup> Glej npr. rezultate anket med poslanci državnega zbora, opravljenih v letih 1994 in 1998, ki ju je opravil Center za politološke raziskave, IDV, Fakulteta za družbene vede.

Ob svojem nastanku so se delovna telesa ustanavljala za vsako posamezno pomembno zadevo v postopku, članstvo v takem »ad hoc« delovnem telesu je prenehalo s sprejetjem končne odločitve. Stalna delovna telesa so parlamenti ustanovili najprej za področja, kjer so opravljala svoje klasične funkcije. Po 2. svetovni vojni se delovna telesa vedno bolj začno oblikovati skladno s področji posameznih ministrov. Nekateri parlamenti v Zahodni Evropi so strukturo svojih delovnih teles posodobili v okviru ustavnih reform; tak primer je švedski Riksdag, ki se je leta 1970 preoblikoval v enodomno telo in hkrati oblikoval delovna telesa, ki natančno pokrivajo ustrezna ministrstva v vladi (Isberg, 1982: 4).<sup>124</sup> Večina med njimi je izhajala iz predpostavke, da večje število delovnih teles povečuje zakonodajno produktivnost. S to predpostavko se ujema tudi zamisel, da je na ta način mogoče hkrati obravnavati več zakonov v postopku njihovega sprejemanja.

Stalna delovna telesa v sodobnih parlamentih prevzemajo velik, včasih več kot sorazmeren del celotnega zakonodajnega bremena in uporabljajo postopke, ki jih celoten parlament ne bi mogel. Na ta način je zakonodajno delo organizirano na način, ki omogoča osredotočenje na probleme in poglobljeno razpravo; zato se delovna telesa poslancem zdijo kot okolja, kjer je mogoče najbolje delati. Vendar pa delovna telesa niso zgolj podaljški parlamentov, saj imajo svojo posebno avtonomnost. Večina stalnih delovnih teles, ki se ukvarja z zakonodajnim delom, opravlja hkrati tudi številne širše funkcije, ki so pomembne v procesih političnega odločanja. Nekatera pa imajo posebne ožje naloge in se ukvarjajo z imuniteto ali privilegiji poslancev, vprašanji poslovnika, volitvami in z drugimi organizacijskimi zadevami (Shaw, 1979: 363).

Prva in najpomembnejša funkcija je *funkcija specializacije* (Mattson in Strom, 1993: 249). Sistem stalnih delovnih teles z jasnimi pristojnostmi in stalnim članstvom omogoča, da se poslanci lažje seznanjajo z vsebino zadev, ki jih morajo obravnavati znotraj posameznih področij oblikovanja politik, hkrati pa tudi s samim potekom sprejemanja posameznih zakonskih predlogov. Takšen razvoj v smeri vedno večje delitve dela, ki omogoča hkratno obravnavanje velikega števila zadev, povečuje učinkovitost zakonodajnega dela. Čim večji je parlament in čim večje je število delovnih teles, tem večji so prihranki v delovanju parlamenta. Druga pomembna funkcija delovnih teles pa je *zagotavljanje neprekinjenega zakonodajnega dela in stabilnosti oblikovanja politik*. Ta funkcija zagotavlja t. i. institucionalno ravnotežje in preprečuje vpliv sprememb pri oblikovanju politik, ki jih prinaša spreminjanje večin. Številne izkušnje iz dela novih

<sup>124</sup> Izjema je francoska Assemblée Nationale, ki je leta 1959 zaradi domnevne prevelike fragmentiranosti interesov opustila prejšnji izredno razvejan sistem visoko specializiranih delovnih teles z manjšim številom članov in oblikovala le šest delovnih teles z zelo velikim številom članov.

parlamentov kažejo, da so z delovnimi telesi zagotovili specializacijo in stabilnost, čeprav dejansko niso mogli doseči kontinuitete v članstvu (Zajc, 1997: 64).

Tretja funkcija delovnih teles je *pridobivanje informacij* (Shepsle in Weingast, 1994: 1994). Poslanci se zavedajo, da zaradi pomanjkanja časa ne morejo dobiti niti uporabiti vseh potrebnih informacij. Prav tako vedo, da so lahko rezultati nekih ukrepov ali izbranih sredstev lahko zelo različni. Celo v državah s trdnimi političnimi sistemi lahko povsem dobro zamišljene politike prinesejo nezaželene rezultate. Še posebej težko pa je presoditi možne posledice predlaganih zakonov v državah v prehodu. Novi zakoni so lahko nekonsistentni in težko izvedljivi. Poslanci lahko sicer po svojih osebnih zvezah pridobijo veliko pomembnih informacij, vendar pa svoje znanje lahko razširijo le znotraj delovnih teles. Svoje znanje in izkušnje iz dela v delovnih telesih na različne načine posredujejo drugim poslancem, ki se morajo zanašati na njihove ocene ali predloge. Pomanjkanje ustreznih informacij je zlasti velik problem v novih demokratičnih parlamentih, ki pogosto ne razpolagajo z dovolj organiziranimi podatki in razvitimi raziskovalnimi službami.

Četrta funkcija je *medstrankarsko usklajevanje*. Delovna telesa so na različne načine povezana s strankarskimi poslanskimi skupinami. Njihov vpliv na delo delovnih teles je najočitnejši pri predlaganju njihovih članov in delitvi vodilnih funkcij v delovnih telesih. V večini parlamentov se sedeži v delovnih telesih delijo med parlamentarne stranke sorazmerno, izvolitev članov pa je le formalna. Prav zato se v delovnih telesih srečujejo strankarski strokovnjaki za posamezna področja. Strankarske frakcije »pomagajo« delovnim telesom tako, da svoje predstavnike seznanjajo z usmeritvami in mnenji. Stranke, ki sestavljajo koalicijo, svojim članom pogosto pripravljajo tudi pogajalska stališča za pogajanja s člani, ki predstavljajo opozicijske stranke (Olson, 1994: 66). V zadnjem času ugotavljajo, da strankarski klubi tudi v parlamentih z dolgo tradicijo izvajajo velik vpliv na svoje člane in s tem posredno nadzirajo delovna telesa. Zlasti velik vpliv imajo predsedniki delovnih teles, ki delujejo v korist svojih strank. Po mnenju nekaterih naj bi bila delovna telesa zgolj sredstvo usklajevanja med najmočnejšimi strankami (Cox in McCubbins, 1993: 117). Takšne ocene se ne zdijo pretirane tudi, ko gre za nove parlamente, kjer predstavljajo strankarski klubi oz. skupine strankarsko opredeljenih poslancev glavni način oblikovanja politik.

Prav tako pomembna je peta funkcija delovnih teles, to je *omogočanje pogajanj oz. pridobivanje pogajalskih koristi* (*»gains from trade«*). Glede na to, da so člani delovnih teles izbrani na podlagi boljšega poznavanja področja, strokovnih izkušenj ali pa zgolj dolgotrajnega članstva v istem telesu, sestavljajo posebno skupino posameznikov s skupnimi vrednotami. V situacijah, ko gre za kolektivno odločanje, zasledujejo svoje posebne cilje, vendar skušajo dosegati tudi praktične kompromise – odstopajo od svo-

jih zahtev, če lahko pridobijo pomembnejšo korist ali pa zgolj pričakujejo nasprotno uslugo. Na drugi strani pa se člani delovnih teles obnašajo podobno in skupaj postavljajo najvišje zahteve, ki koristijo celotnemu področju oblikovanja politik. Za razvojne programe na svojih področjih običajno zahtevajo precej več, kot dovoljujejo proračunska sredstva (Mattson in Strom, 1996: 253). S tega vidika se zdi, da politične stranke vendarle nimajo takšnega vpliva na delo delovnih teles. Pogajalska in usklajevalna funkcija delovnih teles je zlasti poudarjena v novih parlamentih, kjer prihaja do močno ideološko pogojenih razprav in soočanj, zaradi katerih je težko najti praktične kompromise, demokratična sredstva razreševanja nasprotij pa so včasih blokirana. Zato lahko stalna delovna telesa odigrajo vlogo posebnih laboratorijev, v katerih se premagujejo nerazrešena nasprotja in iščejo produktivni pristop.

Poleg rednih delovnih teles ustanavljajo parlamenti tudi posebna občasna telesa, med katere sodijo tudi preiskovalne komisije za proučitev različnih zadev, s katerimi bi se sicer moralo ukvarjati sodišče, vendar so posebnega nacionalnega pomena. Njihova funkcija je *preiskovanje posebnih pomembnih zadev*, običajno v nacionalnem interesu. Čeprav so take komisije pomemben vir moči sodobnih parlamentov, običajno pomenijo sredstvo opozicije, ki preko njih dokazuje javnosti, da nadzoruje zakonitost dela državnih organov. Parlamentarna preiskava prihaja v poštev v sodobnih parlamentih takrat, ko obstoja sum o zlorabi položaja visokih državnih uradnikov in se represivni aparat in sodni organi ne odzovejo tako, kot bi se morali. Parlamentarno preiskovalno telo naj bi predvsem proučilo zadevo in jo nato prepustilo pristojnim organom, ki morajo pod pritiskom parlamenta in javnosti hitro in učinkovito ukrepati, preiskovalno telo pa se s tem ukine.

Te pogosto nasprotujoče in prekrivajoče se funkcije delovnih teles sodobnih parlamentov nam omogočajo boljše razumeti njihovo dejansko vlogo pri zakonodajnem odločanju. Delovnim telesom v novih parlamentih le s težavo uspeva razvijati vse tiste pomembne funkcije, ki so jih telesa v »starih« parlamentih lahko razvila v veliko daljšem časovnem obdobju in ki pomembno prispevajo k učinkovitosti celotnega parlamenta. Zdi se, da se delovna telesa v novih parlamentih predvsem uporabljajo kot prizorišče konfrontacije in mesto strankarskega nastopanja. Veliko manj pa se uporabljajo kot mesto zbiranja informacij, pripravljanja objektivnih analiz stanja in oblikovanja dolgoročnih politik. V državah, ki se morajo iz različnih vzrokov hitro odzivati na dogajanje v političnem in gospodarskem okolju, še posebej, če gredo skozi zapletene procese pridruževanja večjim evropskim skupnostim, pa je opaziti, da se premalo hitro odzivajo v skupnem interesu.

Oblikovanost delovnih teles v prejšnjih parlamentih srednje- in vzhodnoevropskih držav je v glavnem ustrezala bolj ali manj dekorativni vlogi teh parlamentov, čeprav so bile tudi med njimi določene razlike. Ra-

ziskovalci ugotavljajo, da si je poljski Sejm izbojeval precej pomembnejšo vlogo v primerjavi s parlamenti drugih vzhodnoevropskih držav (Olson, 1994: 121). Delovna telesa so bolj ali manj ustrezala klasičnim funkcijam parlamenta, (zakonodaja, sprejemanje proračuna), veliko manj pa so pokrivala področja ministrstev ali razvijala samostojne dejavnosti. Tudi Skupščina SRS je še v zadnjem mandatu svojega delovanja (1986–1990) imela pomanjkljivo razvito strukturo delovnih teles. Novi parlamenti so v glavnem odgovorili na izzive posodabljanja in kmalu ustvarili povsem novo strukturo delovnih teles. Večina novih demokratičnih parlamentov je oblikovala racionalno število delovnih teles – od 11 do 18. V slovenski skupščini je bil po prvih demokratičnih volitvah leta 1990 narejen poskus hitre posodobitve delovnih teles – izoblikovanih je bilo izredno veliko delovnih teles (47), kar je na videz odprlo velike možnosti hitrega in specializiranega zakonodajnega dela, vendar njihov celotni učinek ni mogel prispevati k večji celotni učinkovitosti. Glede na to, da je slovenski državni zbor v obdobju 1992–1996 imel kar 23 stalnih delovnih teles in da je njihovo število na začetku naslednjega obdobja naraslo na 26, bi lahko rekli, da velikost parlamenta ne vpliva na njihovo število, čeprav za večino drugih parlamentov tega ne bi mogli trditi.

Medtem ko naj bi večje število delovnih teles prispevalo k večji gospodarnosti delovanja, naj bi manjša velikost delovnih teles prispevala k njihovi specializaciji. V strokovni literaturi je najti ugotovitve, da je število članov delovnih teles odvisno od velikosti parlamenta in števila v njem zastopanih strank. Nasploh velja pravilo, da imajo pomembnejša delovna telesa več članov. Nekateri raziskovalci pa ugotavljajo, da so manjša delovna telesa učinkovitejša, čeprav imajo lahko težave s sklepčnostjo. Primerjalni podatki o številu članov delovnih teles novih parlamentov v Srednji in Vzhodni Evropi kažejo, da je število članov precej odvisno od velikosti parlamenta. Delovna telesa v poljskem Sejmu imajo do 47 članov, medtem ko ima največje telo madžarskega Orszaggyülesa 27 članov. Delovna telesa češkega poslanskega doma (Poslanecka snemovna) ali slovaškega parlamenta (Narodna rada) imajo največ 19 članov, medtem ko imajo delovna telesa v Državnem zboru od 5 do 25 članov. V italijanski poslanski zbornici (Camera dei deputati) in v nemškem Bundestagu najdemo sicer precej več članov v posameznih delovnih telesih, vendar to število v primerjavi s celotnim številom poslancev ni pretirano. V večini parlamentov z daljšo demokratično tradicijo ugotavljamo zelo racionalno število članov delovnih teles, v nekaterih je število članov delovnih teles enako ne glede na pomembnost delovnega telesa (švedski Riksdag ali norveški Storting).

Število članov delovnih teles se občasno spreminja odvisno od števila strank, ki so zastopane v parlamentu ali njegovem domu. V parlamentih, kjer se sedeži v delovnih telesih delijo po sorazmernem načelu, pogosto prihaja do pogajanj med strankami o zastopanosti posameznih strank. V

parlamentih z vnaprej določenim številom sedežev v delovnih telesih so zaradi pritiska manjših poslanskih klubov povečali to število (Riksdag). V parlamentih, ki omogočajo predstavništvo v delovnih telesih vsaki poslanski skupini ne glede na njeno velikost, so nekateri poslanci bistveno bolj obremenjeni kot drugi.

Več kot očitno je, da lahko preveliko število delovnih teles in njihova velikost glede na skupno število poslancev (še posebej če je v parlamentu zastopanih več strank in je vsaki poslanski skupini zagotovljeno zastopstvo v skoraj vsakem delovnem telesu) pripeljeta ne samo do prevelikih obremenitev poslancev, ampak tudi do drugih nepredvidenih posledic za smotrno obvladovanje zakonodajnega in drugega dela. Člani delovnih teles se ne morejo dovolj poglobljeno ukvarjati z zadevami, njihova pozornost posameznim področjem pa je neenakomerna in občasna. Če so poslanci člani več delovnih teles, nastanejo tudi velike težave sklicevanja sestankov. Raziskovalci ugotavljajo, da prevelika obremenjenost z delom v več delovnih telesih slabo vpliva na motiviranost in iniciativnost poslancev, prav tako pa vpliva na zmanjšanje prisotnosti na sejah in zasedanjih.

Prav zato obstajajo v številnih parlamentih posebne omejitve glede članstva v delovnih telesih. Vendar v večini parlamentov tolerirajo, da je nekaj najbolj izkušenih poslancev članov dveh delovnih teles. Tako v nemškem Bundestagu in švedskem Riksdagu kot v poljskem Sejmu, češki Poslanecki snemovni ali madžarskem Országgyűlésu število mest v delovnih telesih ne presega bistveno celotnega števila poslancev. V švedskem Riksdagu predstavljajo skupno število mest v delovnih telesih le 77 % vseh mest v parlamentu, v poljskem Sejmu pa 95 %. Obremenjenost s članstvom v več delovnih telesih je precej bolj neugodna v državnem zboru, kjer je bil vsak poslanec že v prvem mandatu 1992–1996 povprečno član štirih stalnih delovnih teles, kar je bistveno presegalo raven obremenjenosti poslancev v drugih parlamentih. Podobno obremenjenost ugotavljajo tudi v tem mandatu.

Oblikovanost delovnih teles nam seveda ne razkriva njihovega dejanskega pomena in obsega dela. V vseh parlamentih so delovna telesa, ki prevzemajo neprimerljivo večje zakonodajno breme kot druga. Delovna telesa, ki se ukvarjajo s finančnimi vprašanji, gospodarsko politiko, notranjimi zadevami ali mednarodni odnosi, niso samo najpomembnejša, ampak običajno tudi najbolj obremenjena. Potrebne bi bile posebne študije posameznih delovnih teles, ki bi omogočile primerjavo med njimi in njihovimi dejanskimi obremenitvami v posameznih obdobjih, upoštevajoč, da parlamenti občasno preusmerjajo svojo pozornost s posameznih področij na druga. Še posebej pa bilo treba prikazati razlike v obremenitvah delovnih teles posameznih parlamentov v prehodnem obdobju.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Za primerjavo lahko navedemo podatke o delu odbora za finance in kreditno-monetarno politiko državnega zbora, ki se je v treh letih (od začetka 1993 do konca

**Tabela 20:** Oblikovanost delovnih teles parlamentov in obremenjenost poslancev

| Parlament<br>(dom)                    | Število<br>poslan-<br>cev | Število<br>stalnih<br>del. tel. | Velikost<br>Št. članov<br>min./maks. | stalnih d. t.<br>Št. mest v<br>vseh d. t. | Količnik<br>obremen-<br>jenosti | Seje:<br>Zaprte<br>Odprte |
|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| Nemški Bun-<br>destag (1994–98)       | 676                       | 22                              | 17/41                                | 730                                       | 1,09                            | Z                         |
| Poljski Sejm<br>(1993–97)             | 460                       | 25                              | 17/41                                | 440                                       | 0,95                            | O                         |
| Madžarski Orszag-<br>gyűlés (1994–98) | 386                       | 19                              | 7/27                                 | 389                                       | 1,07                            | O                         |
| Švedski<br>Riksdag (1998–)            | 349                       | 16                              | 17                                   | 272                                       | 0,77                            | Z                         |
| Češka Poslanecka<br>snemovna (1996–)  | 200                       | 11                              | 12/24                                | 200                                       | 1,0                             | O                         |
| Slovaška Narodna<br>Rada (1994–98)    | 150                       | 11                              | *                                    | 180                                       | 1,2                             | O                         |
| Hrvaški Zastup-<br>nički dom (1995–)  | 127                       | 19                              | 7/15                                 | 254                                       | 2,0                             | O                         |
| Izraelski<br>Knesset                  | 120                       | 12                              | *                                    | 184                                       | 1,5                             | Z                         |
| Slovenski Državni<br>zbor (1992–96)   | 90                        | 23                              | 8/23                                 | 375                                       | 4,1                             | O                         |
| (1996–)                               | 90                        | 26                              | 5/25                                 | 379                                       | 4,2                             | O                         |

Vir: nacionalne parlamentarne statistike

\* ni podatkov

Moč delovnih teles se izraža skozi njihovo samostojnost in dejavnost v zakonodajnem procesu (Olson, 1991: 60). Moč ali vpliv delovnih teles je mogoče opredeliti na več načinov in zajema različne vidike, od zakonodajne pobude in pridobivanja informacij do nadzora nad uresničevanjem zakonov in politik. Predpostavljamo lahko, da je njihova moč večja, če imajo zakonodajno pobudo in če se postopek dejansko začne v njih, to je, če prva obravnavajo predloge zakonov, preden gredo v razpravo na skupno zasedanje. K večji moči delovnih teles prispeva tudi način dela – praviloma zaprte seje delovnih teles naj bi omogočale neposrednejše soočanje argumentov in olajševale iskanje kompromisov ob nujnih popuščanjih, ki so včasih videti kot nenačelna. Na sejah, ki so odprte za javnost in množična občila, poslanci pogosto skušajo povečevati svojo priljubljenost.

V večini novih parlamentov delovna telesa prva obravnavajo predloge zakonov. Vendar nimajo vsa zakonodajne pobude (poslanski dom češkega parlamenta in državni zbor). Delovna telesa imajo precejšnjo moč

leta 1995) sestal 107-krat in obravnaval 275 predlogov zakonov. Samo v letu 1995 je obravnaval 82 predlogov zakonov v različnih fazah postopka, sprejetih je bilo 30.

dopolnjevanja predlogov zakonov. V razmerju do izvršilne oblasti imajo pomembne pristojnosti in od vlade lahko zahtevajo dokumente in informacije. Prav tako lahko vabijo priče, v madžarskem parlamentu in poljskem Sejmu jih lahko tudi prisilijo k pričanju. Te formalne pristojnosti delovnih teles novih parlamentov se sicer med seboj razlikujejo, vendar so dokaj podobne tistim v parlamentih z daljšo tradicijo. Pomembnejša je le ena razlika – medtem ko so seje delovnih teles v »starejših« parlamentih praviloma zaprte za javnost, so seje delovnih teles novih parlamentov praviloma odprte (Zajc, 1996: 58).

Delovna telesa niso nekaj novega v razvoju slovenskega parlamentarizma. Poznale so jih že prejšnje skupščine SRS in njihovi zbori, le da je bila njihova struktura zelo preprosta, njihove naloge pa komajda primerljive z nalogami sodobnih parlamentov.<sup>126</sup> Delovna telesa, njihove posebne naloge in pristojnosti ter sestava, so bila v modernem smislu oblikovana šele z novimi začasnimi poslovniki po prvih demokratičnih volitvah leta 1990. Začasni poslovnik Skupščine SRS, sprejet 8. maja 1990, je poleg klubov delegatov prvič določil tudi način oblikovanja nekaterih delovnih teles. Poslovnik določa, da se na prvi seji vsakega zbora med delegati izvoli devetčlanska mandatno-imunitetna komisija, ki preizkusi pravilnost volitev in obravnava pritožbe (člen 5). Opredeljuje tudi izvolitev devetnajstčlanske komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve Skupščine RS, katere sestava mora zagotoviti zastopanost političnih organizacij ter upoštevati regijsko zastopanost delegatov (člen 21). Čeprav ne omenja drugih delovnih teles, pa posebej določa, da so predsedniki delovnih teles praviloma na stalnem delu v skupščini (člen 29).

Pomembne novosti je prineselčasni poslovnik Državnega zbora RS, ki je bil sprejet na konstitutivni seji 23. 12. 1992 in je nadomestilčasni poslovnik prejšnje Skupščine RS. Začasni poslovnik omenja delovna telesa in posebej določa, da vodje poslanskih skupin uskladijo predloge za število in sestavo delovnih teles in jih predložijo komisiji (člen 17). Pri sestavi delovnih teles in pri predlaganju poslancev na vodilne položaje se upošteva delež poslancev posameznih poslanskih skupin v skupnem številu poslancev. Poslanci DZ na konstitutivni seji izvolijo tudi mandatno-

<sup>126</sup> Oblikovanost delovnih teles v Skupščini SRS je ustrezala načelu enotnosti oblasti in splošni predstavi o nekonfliktnem urejanju zadev, hkrati pa tudi nerazvitim funkcijam predstavniškega telesa. Tako je poslovnik Skupščine SRS iz leta 1985 v svojem 145. členu določal, da lahko skupščina in njeni zbori ustanovijo komisije, odbore in druga delovna telesa; komisije pa se ustanovijo za proučevanje zadev, ki so skupnega pomena za vse zборе skupščine. Skupščina SRS je imela po 174. členu poslovnika deset komisij (za mednarodne odnose, zakonodajno-pravno komisijo, za narodnosti, pravosodje, za vprašanja borcev NOV, za družbeno nadzorstvo, za vloge in pritožbe, za informiranje in za varstvo človekovega okolja), od katerih večina ni pokrivala vladnih resorjev niti niso imele ustreznih pristojnosti v zakonodajnem postopku.

imunitetno komisijo, v kateri morajo biti zastopane vse poslanske skupine s po enim članom (člen 6). Prav tako izvolijo komisijo za volitve in imenovanja, v kateri morajo biti zastopane vse poslanske skupine, upoštevaje njihovo številčno zastopanost (člen 8). Vendar tudi ta poslovnik ni določil, v kakšnem roku je treba oblikovati delovna telesa niti njihovih posebnih nalog, ki bi nakazovale smotrno delitev dela.

Po poslovniku državnega zbora iz leta 1993 imajo delovna telesa pomembne pristojnosti in izvajajo številne naloge, ki izvirajo iz načela delitve dela. Državni zbor se dejansko ne bi mogel konstituirati in delovati brez delovnih teles – državni zbor se konstituira na prvi seji, ko na predlog mandatno-imunitetne komisije, ki pregleda potrdila o izvolitvi kandidatov in morebitne pritožbe, potrdi mandate poslancev. Komisijo izvoli na predlog poslanskih skupin, pri tem pa se šteje, da do njihove formalne ustanovitve sestavljajo poslanske skupine vsi poslanci, ki so bili izvoljeni na istoimenskih listah (člen 12). Po potrditvi mandatov državni zbor imenuje komisijo za volitve, imenovanja in administrativne zadeve (člen 15). Med pomembnimi določbami v poslovniku je tista, ki pravi, da državni zbor v 30 dneh po konstituiranju imenuje delovna telesa (člen 16).

Državni zbor lahko ustanovi delovna telesa za »proučevanje posameznih področij, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih in za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj«, pa tudi za »proučevanje in obravnavo predlogov zakonov ter drugih aktov državnega zbora« (člen 124). Delovna telesa se delijo na odbore in na komisije državnega zbora. Stalni odbori so ustanovljeni na področjih, na katerih so ustanovljena ministrstva, ali za več področij (člen 130). Komisije pa so ustanovljene za »proučevanje določenih skupnih vprašanj ali za proučevanje posameznih zadev. Med stalnimi komisijami, ki so bile ustanovljene že s poslovníkom so našteje komisija za volitve, imenovanja in administrativne zadeve, mandatno-imunitetna komisija, komisija za poslovnik in komisija za narodni skupnosti (člen 131).

Poslovnik DZ ne predvideva delovnih teles, ki bi imela vnaprej določeno število poslancev – pri določanju njihove sestave upošteva zgolj načelo sorazmernosti. Tako sestava posameznih delovnih teles kot vodilni položaji v njih se določijo ob upoštevanju števila poslancev v posameznih poslanskih skupinah. Pri tem je vsaki poslanski skupini omogočeno vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu (člen 126). Glede na to, da je v državnem zboru zastopanih več strank in da so tudi razlike v številu članov poslanskih skupin zelo velike, prihaja tudi do težav, saj si večje poslanske skupine prizadevajo, da bi bile v delovnih telesih, ki jih posebej zanimajo, vsaj sorazmerno zastopane. Poleg tega se pri sestavi delovnih teles lahko upošteva ustanovitev skupine samostojnih poslancev (člen 129). Drugo načelo, ki ga poslovnik deloma uveljavlja, je načelo delitve določenih vodilnih funkcij med poslance opozicije. Vodilne funkcije v delovnih telesih, ki nadzorujejo varnostno-informativne in obveščevalne

službe ter sestavljanje državnega proračuna in financ, pripadajo predstavnikom opozicijskih strank (člen 127).

Med nalogami delovnih teles so posebej določene konkretne naloge pri pripravi zakonskih predlogov in v zakonodajnem postopku – matično delovno telo obravnava predloge zakonov, ki so mu dodeljeni v obravnavo (člen 136). Drugo delovno telo pa lahko da svoje mnenje o posameznem predlogu zakona matičnemu delovnemu telesu le kot zainteresirano delovno telo (člen 137). Delovno telo se mora pri obravnavi predloga zakona opredeliti in oblikovati pisne predloge (amandmaje) za njegovo dopolnitev oz. se mora opredeliti do predlogov drugih upravičenih predlagateljev, lahko pa tudi zavrne zakonski predlog (člen 138). Za zakonodajni postopek v državnem zboru je značilno, da se delovna telesa sestajajo pred vsako obravnavo in naj bi torej dejavno sodelovala pri vsakem branju predloga zakona.

Vendar imajo delovna telesa tudi širše naloge in pristojnosti v procesu oblikovanja politik – skrbijo za ugotavljanje stanja na posameznih področjih, presojaajo ustreznost zakonodajne ureditve, še posebej glede na dogajanja v svetu, preverjajo učinkovitost uresničevanja sprejetih zakonov ter predlagajo politiko na svojem področju (člen 140). Delovno telo lahko tudi sodeluje pri oblikovanju okvirnega programa dela in dnevnega reda sej državnega zbora. Čeprav nima zakonodajne pobude, pa lahko predlaga, da se na dnevni red uvrstijo vprašanja dolgoročnega oblikovanja politike na posameznem področju, in pri tem opozori na potrebo po izdaji ali spremembi zakonov (člen 147).

Glede na prej naštete funkcije sodobnih delovnih teles so pomembne zlasti naloge pridobivanja dodatnih informacij. Delovno telo državnega zbora lahko zahteva od vlade, drugih državnih organov in zavodov ter skladov podatke in dokumente, ki so pomembni pri oblikovanju politik in zakonov ali za ugotavljanje učinkovitosti njihovega uresničevanja (člen 141). Lahko tudi predlaga, da strokovni ali raziskovalni delavci izvedejo raziskavo (člen 142). Za pridobivanje informacij lahko skliče javne predstavitve mnenj, na katere lahko povabi člane vlade, zastopnike raznih interesov, strokovnjake in druge osebe (člen 143). Matično delovno telo lahko med obravnavo predloga zakona ali pri obravnavi drugih vprašanj vabi na svoje seje zunanje strokovnjake in predstavnike zainteresirane javnosti, ki lahko povedo svoja mnenja in stališča (člen 157). V precejšnjem nasprotju z uveljavljeno prakso dela delovnih teles v parlamentih z daljšo tradicijo so seje delovnih teles državnega zbora praviloma odprte za javnost (člen 162).

Po volitvah v prvi državni zbor leta 1992 in v teku mandata je bilo oblikovanih 23 odborov in komisij s skupaj 375 vseh članov. Po drugih volitvah leta 1996 je bilo oblikovanih 26 odborov in komisij s skupaj 379 člani.<sup>127</sup> V njih je razmerje med člani vladajoče koalicije in opozicije v delovnih telesih skoraj izenačeno. Razlog za to je, da so se delovna telesa

oblikovala na podlagi posebnega sporazuma vseh poslanskih skupin, sklenjenega 15. januarja 1997 v roku, ki ga določa poslovnik v 16. členu (30 dni po konstituiranju), medtem ko se je vladna koalicija izoblikovala šele kasneje. Od skupnega števila mest v 26 delovnih telesih (379), jih 186 pripada koaliciji in 174 opoziciji (to razmerje je v prejšnjem državnem zboru znašalo 213: 121). Glede vodilnih mest v delovnih telesih je bilo to razmerje v prvem mandatu izrazito v korist koalicije (15: 8), medtem ko je v drugem mandatu izenačeno (12: 12), ob tem ko dve preostali delovni telesi vodita en poslanec narodnosti in en neodvisni poslanec.<sup>128</sup>

Med vsemi delovnimi telesi ima poseben položaj komisija za evropske zadeve, ki je bila ustanovljena v začetku leta 1996. Njene naloge so usklajevanje med vsemi delovnimi telesi državnega zbora v procesu približevanja EU, ocenjevanje pripravljenosti Slovenije na vključitev in obravnavanje pogajalskih izhodišč Slovenije. Komisija je v drugem mandatu državnega zbora prevzela način delovanja podobnih delovnih teles v parlamentih držav kandidatk za vstop v EU.

Poleg stalnih delovnih teles je v državnem zboru delovalo tudi precejšnje število posebnih preiskovalnih komisij. V prvem mandatu je bilo oblikovanih pet komisij, ki so bile precej neučinkovite, saj nobena ni dokončala svojega dela. V drugem mandatu pa je bilo (do 31. 3. 1999) ustanovljenih pet preiskovalnih komisij, ki imajo skupaj 38 članov.<sup>129</sup> Med razlogi, ki preiskovalnim komisijam preprečujejo, da bi bile učinkovitejše, je bilo izpostavljeno obračunavanje s političnimi nasprotniki. Parlamentarne stranke bi morale šele spoznati kaj je funkcija parlamentarnih preiskav in kako jih je voditi. Na drugi strani pa zakon o parlamentarni

<sup>127</sup> V državnem zboru prvega mandata je bilo z odlokom 23. 2. 1993 najprej ustanovljenih 7 komisij in 11 odborov. V njegovem drugem mandatu je bilo 16. 1. 1997 po poslovniku ustanovljenih pet delovnih teles (mandatno-imunitetna komisija, KVIAZ, komisija po zakonu o nezdružljivosti, komisija za narodni skupnosti in komisija za poslovnik). Istega dne je bilo s posebnim odlokom ustanovljenih še pet komisij in 11 odborov, 12. 5. 1997 pa je bila izvoljena ustavna komisija. Dne 15. 5. 1997 sta bili ustanovljeni še dve komisiji in en odbor (komisija za nadzor nad delom varnostnih služb, komisija za politiko enakih možnosti in odbor za nadzor proračuna in drugih javnih financ). Komisija za odnose s Slovenci v zajedstvu in po svetu je bila ustanovljena 29. 5. 1997.

<sup>128</sup> Pet poslancev LDS je konec aprila 1998 predlagalo odstop od dogovora poslanskih skupin o sestavi delovnih teles glede na to, da je bil dosežen, še preden je bilo znano katere stranke bodo sestavljale koalicijo in katere bodo v opoziciji. Podpisniki se niso strinjali, da bi nekatera pomembna delovna telesa vodili poslanci opozicijskih strank, in so, sklicujoč se na 126. člen poslovnika, predlagali novo delitev vodilnih mest v komisijah, odborih in v delegacijah DZ. Predstavniki opozicijskih strank se niso strinjali in opozorili, da bi kakršna koli spremembna ostro posegla v odnose v državnem zboru.

<sup>129</sup> V prvih dveh letih so bile ustanovljene tri preiskovalne komisije (o sumu zlorab na kapitalskem trgu, o sumu zlorab v procesu privatizacije in o okoliščinah in posledicah vohunske afere), dne 11. 3. 1999 pa sta bili ustanovljeni še dve komisiji

preiskavi navaja na smiselno uporabo zakona o kazenskem postopku, ki je prirejen za sodne postopke (Mozetič, 1999).

Pri obremenitvah poslancev državnega zbora moramo upoštevati še članstvo v različnih delegacijah. V drugem mandatu so bili (24. 9. 1998) izvoljeni tudi člani slovenskega dela pridružitvenega parlamentarnega odbora (11 članov in 12 nadomestnih članov).

**Tabela 21:** Sestava stalnih delovnih teles državnega zbora

|           | Delovna telesa        |                              |                              |                                 |                          |                                   |                                | Predsednik DT |    |    |    |
|-----------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|---------------|----|----|----|
|           | Število članov skupaj | Število članov koalicije (K) | Število članov opozicije (O) | Poslanca narodne skupnosti (NS) | Samostojni poslanci (SP) | Število članov, ki člani kolegija | Število zame-so njav v sestavi | je član / je  |    |    |    |
|           |                       |                              |                              |                                 |                          |                                   |                                | K             | O  | SP | NS |
| 1992-1996 | 375                   | 213                          | 121                          | 13                              | 28                       | 56                                | 53                             | 15            | 8  | -  | 1  |
| 1997-1998 | 379                   | 186                          | 174                          | 16                              | 3                        | 61                                | 62                             | 12            | 12 | 1  | 1  |

Vir: KVIAZ in Raziskovalni sektor

Stalna delovna telesa državnega zbora prevzemajo precejšen obseg dela, saj so se npr. v prvem mandatu (1992–1996) sestala kar 1764-krat. Na sejah, ki so trajale skupaj 4355 ur, so kot matična delovna telesa obravnavala 1421 predlogov zakonov (v različnih branjih) in 616 predlogov zakonov kot zainteresirana delovna telesa. V štirih letih so na svoje seje povabila kar 2840 strokovnjakov in predstavnikov javnosti in organizirala 49 javnih predstavitev mnenj. Podobno delavnost kažejo tudi v prvem letu drugega mandata (1997).

**Tabela 22:** Delovanje stalnih delovnih teles državnega zbora

|           | Delovna telesa |              |                 |                         |                         |                         |                             | Število vloženih amandm. |        |
|-----------|----------------|--------------|-----------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------------|--------|
|           | Število sej    | Traj. v urah | Točk dnev. reda | Število zakonov kot MDT | Število zakonov kot ZDT | Vabljenih strokovnjakov | Število javnih predstavitev | 2.obr.                   | 3.obr. |
| 1992-1996 | 1764           | 4355         | 6947            | 1421                    | 616                     | 2840                    | 49                          | *                        | *      |
| 1997-1998 | 380            | 1512         | 1542            | 329                     | 69                      | 767                     | 2                           | 323                      | 96     |

\* Ni podatkov.

Vir: KVIAZ in Raziskovalni sektor

(o vpletenosti in odgovornosti nosilcev javnih funkcij v zvezi z najdbo orožja na mariborskem letališču ter v skladišču Ločnik in o vpletenosti nosilcev javnih funkcij v poskuse diskreditiranja policistov in vojakov, ki so l. 1991 sodelovali v

Izkušnje iz dela parlamentov in številne primerjalne raziskave kažejo, da je učinkovitost sodobnih parlamentov, še posebej racionalnost in gospodarnost procesa zakonodajnega odločanja, pomembno povezana z oblikovanostjo delovnih teles in razvitostjo njihovih posebnih funkcij. Delovna telesa v novih demokratičnih parlamentih le počasi dobivajo tiste funkcije, ki so jih postopoma oblikovali parlamenti z daljšo tradicijo. Vendar mora še tako sodobna oblikovanost upoštevati nekatere omejevalne dejavnike, kot so število poslancev, njihova izkušnost, število v parlamentu zastopanih strank, itd. Veliko število delovnih teles ustvarja videz večje učinkovitosti, vendar je neracionalno saj (pri majhnem številu poslancev) zelo obremenjuje poslance in zmanjšuje motiviranost.

Primerjava podatkov o oblikovanosti, sestavi in nekaterih oblikah delovanja delovnih teles državnega zbora kaže najprej na precejšnjo neracionalnost njihovega števila v primerjavi z drugimi parlamenti, upoštevajoč število poslancev in njihovo objektivno obremenjenost. Verjetno niso smotrne tudi velike razlike v številu članov posameznih delovnih teles, prav tako pa tudi ne v razmerju moči med člani poslanci koalicije in opozicije in načinu porazdelitve vodilnih funkcij, ki ne odraža razmerja moči v DZ. Delovna telesa kažejo precejšnjo aktivnost, razvidno v času, ki ga porabijo za svoje delo, vendar pa v celoti niso dovolj učinkovita. Tudi posebne preiskovalne komisije niso dovolj učinkovite oz. se ne uporabljajo skladno z njihovim namenom. Prikazani statistični podatki narekujejo razmislek o racionalizaciji delovnih teles.

Stalna delovna telesa državnega zbora še niso dovolj samostojna in niso razvila vseh posebnih funkcij. Prav gotovo so premalo izkoristila možnosti za produktivno razreševanje protislovij in težko oblikujejo soglasje, tudi ko gre za zadeve, ki imajo načelen ali zgolj simbolen pomen. Zaradi težav pri doseganju soglasja se nerazrešena vprašanja vračajo na skupna zasedanja, kjer je soglasje še težje najti. Njihovi člani zaradi premajhne kontinuitete članstva v delovnih telesih, neizkušenosti in izredno velike obremenjenosti s članstvom v več telesih ne morejo razviti dovolj skupnih vrednot. Primanjkuje jim še vedno kreativnih pristopov in ustreznih pogajalskih sposobnosti, hkrati pa se premalo enačijo s svojimi področji in se še ne obnašajo kot odgovorni oblikovalci dolgoročnih politik na svojih področjih (Zajc, 1996: 57).

Glede stalnih delovnih teles državnega zbora lahko predpostavljamo, da bi jim bilo treba povečati naloge in odgovornost v zakonodajnem postopku. S tem bi odpravili anomalije in velika odstopanja od poslovniško

osamosvojitveni vojni na Koroškem). Pred koncem leta 1999 so državni svetniki zahtevali še uvedbo parlamentarne preiskave o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij na obrambnem ministrstvu v zvezi z domnevno nezakonito porabo proračunskih sredstev.

določenega zakonodajnega postopka, podaljševanje in ponavljanje razprav na skupnih zasedanjih, ki bi morale biti opravljene na delovnih telesih, in prenašanje velikega obsega dela še v tretje branje.

### **Vodilna avtoriteta v parlamentu**

Učinkovitost vodenja sodobnega parlamenta je ena od temeljnih predpostavk učinkovitosti celotne institucije. Vloga vodilne avtoritete (»The Directing Authority«) je zato izredno pomembna, saj zagotavlja spoštovanje zakonodajnega postopka in čim učinkovitejše razpravljanje in odločanje o predlogih zakonov. Vendar pa njegovih pooblastil ni mogoče obravnavati zgolj v formalnem smislu kot usklajevanje dela in zagotavljanje tekočega postopka obravnav, razlago poslovnika med zasedanji ali vzdrževanje reda na zasedanjih. Predsednikovo vlogo je treba pojmovati širše z vidika demokratičnega sistema, saj mora zagotavljati možnost vsem različnim in tudi nasprotujočim si stališčem, da se enakopravno izrazijo. Seje parlamenta mora voditi nepristransko in zagotavljati pravico do govora in replike vsem poslancem ne glede na njihovo strankarsko pripadnost. Njegova posebna dolžnost je, da ščiti vsako manjšino v parlamentu, čeprav mora upoštevati tudi večino in pri odločanju načelo večinskega odločanja.

V številnih parlamentih je vodenje v rokah posameznika (predsednika, »speakerja«); tako je vodenje urejeno v spodnjem domu angleškega parlamenta in v parlamentih, ki so se zgledovali po »westminstrskem« modelu. V drugih najdemo ob predsedniku tudi kolegijsko telo, ki z njim deli odgovornost za delovanje parlamenta. Obstoj teh teles je povezan z možnostjo, da predsednik prenese na posebej usposobljene in odgovorne člane parlamenta del svojih nalog in odgovornosti in na drugi strani, da glede svojih najpomembnejših odločitev, ki so politične narave, dobi mnenja različnih strankarskih klubov. Kolegijsko telo, ki ima različna imena (starešinski svet, biro, prezidij, kolegij itd.), ima običajno posvetovalno vlogo; njegova funkcija je, da predsedniku pomaga, nikakor pa ga ne more nadzorovati ali ovirati. V nobenem primeru pa ne more sprejemati odločitev namesto ali mimo njega. Kolegij običajno sestavljajo predstavniki poslanskih skupin in generalni sekretar, v nekaterih parlamentih tudi predsedniki delovnih teles (švedski Riksdag). Na seji starešinskega sveta nemškega Bundestaga sodeluje tudi vodja urada zveznega kanclerja (Patzelt, 1999: 46). Kolegij ima izredno pomembno vlogo pri ustvarjanju soglasja pri sprejemanju pomembnejših odločitev, kar gotovo vpliva na večjo kvaliteto končnih odločitev. Kljub temu da je kolegij le posvetovalno telo, pa njegova večinska stališča predsednika vendarle zavazujejo vsaj v tem smislu, da običajno ne bo storil nečesa, kar bi bilo v očitnem nasprotju s stališči članov kolegija.

Predsednikom parlamentov pri pripravi in vodenju sej, tekočem izva-  
janju poslovnika itd. pomagajo tudi generalni sekretarji. Generalni se-  
kretar hkrati vodi, organizira in usklajuje delo strokovnih služb. V novih  
demokracijskih parlamentih je vloga generalnega sekretarja precej večja,  
saj skrbi za usklajeno delovanje služb, ki se šele razvijajo, ter za strokov-  
no podporo odločanju, ki je tem bolj potrebna, čim bolj neizkušeni so  
novi poslanci.

Moč in avtoriteta predsednika parlamenta temeljita na različnih pod-  
lagah – od samega poslovnika do parlamentarnih običajev in precedenč-  
nih primerov. Predsednik parlamenta nikakor ne odloča zgolj rutinsko,  
tudi ko gre za običajne zadeve (uvrščanje zadev na dnevne rede ali spre-  
membe dnevnih redov, določanje matičnih delovnih teles, sklicevanje  
sej, podaljševanje ali skrajševanje obravnav, podpisovanje sprejetih zaka-  
nov in drugih aktov, itd.). Njegova vloga je v veliki meri inovativna, zlasti  
ko načrtuje delo parlamenta, določa prednostne zadeve in uvršča zadeve  
na dnevne rede ali razlaga poslovnik. Njegove razlage so pomembne za  
trdnost delovanja vsakega parlamenta ker pomenijo precedenčne prime-  
re in oblikujejo postopkovne standarde (Laundy, 1989: 49)

Formalna in dejanska moč predsednika parlamenta se pogosto razli-  
kujeta – dejanska moč je v veliki meri odvisna od osebnosti, ki to funkci-  
jo opravlja in njegove moralne avtoritete. Zato za predsednike in »spea-  
kerje« običajno kandidirajo poslance, ki imajo neoporečno osebno  
življenje. Dejanska moč je pogosto odvisna od predhodnih izkušenj iz  
poslanskega dela. Predsednik je lahko aktiven ali pasiven, lahko skuša  
pridobivati podporo za svoja stališča v kolegiju in graditi soglasje pri vsa-  
ki zadevi ali pa o vprašanih odloča predvsem sam, ne da bi skušal ugo-  
tavljati stališča kolegija. Njegova vloga je zelo odvisna od parlamentarnih  
tradicij, politične kulture in narave političnega sistema. V Veliki Britaniji  
in državah Commonwealtha uživajo predsedniki parlamentov velik ug-  
led in so zelo samostojni; spodnji dom parlamenta jim zaupa v vseh za-  
devah vodenja, pa tudi razlaganja poslovnika. Tudi pri vodenju razprave  
imajo pravico, da samostojno odločajo, kateremu poslancu bodo dali be-  
sedu. Nasprotno pa je »speaker« predstavniškega doma ZDA močan poli-  
tični voditelj (položaj predsednika predstavniškega doma je tretja najpo-  
membnejša funkcija v ameriškem političnem sistemu), ki sicer korektno  
vodi delo predstavniškega doma, vendar pa je vodenje precej odvisno od  
njegove osebnosti.<sup>130</sup> V parlamentih evropskih držav najdemo ob pred-

<sup>130</sup> Izredno močan osebni pečat delovanju predstavniškega doma ameriškega kongre-  
sa je dal v preteklih letih njegov predsednik karizmatični Newt Gingrich, ki se je  
moral umakniti decembra 1998 (sredi postopka impeachmenta zoper predsednika  
ZDA) zaradi slabih izidov, ki so jih dosegli republikanci na novembrskih vmesnih  
volitvah. Za predsednika predstavniškega doma 106. sklica je bil na prvem zase-  
danju izvoljen republikanec Dennis Hastert, ki bo moral predsedovati strankar-  
sko izredno razdeljenemu domu, v katerem imajo republikanci le šest glasov veči-

sednikih pogosto kolegijska telesa z različno močjo vpliva. V teh parlamentih ima velik pomen politična nevtralnost predsednikov, čeprav nikjer ni popolna. Popolna prekinitev s stranko bi bila tudi nepraktična in v praksi predsedniki izvajajo precejšen politični vpliv. V parlamentih novih demokratičnih držav Srednje in Vzhodne Evrope ugotavljajo pogosto zelo močno ali odločilno vlogo predsednikov, saj je njihovo vodenje v pomanjkanju parlamentarnih izkušenj pomembnejše za oblikovanje parlamentarne prakse.

Naloge predsednikov parlamentov, ki so opredeljene s poslovniki, naj bi zagotavljale demokratično in stabilno delovanje parlamentov ter učinkovito vodenje zakonodajnih postopkov. Predsednik parlamenta na koncu vsakega postopka potrjuje, da je bil postopek izveden v skladu z določili poslovnika. Med funkcijami predsednika parlamenta je posebej pomembno *načrtovanje zakonodajnega dela* v daljšem obdobju, ki pomembno prispeva k predvidljivosti in stabilnosti odločanja. Nujno potrebno je za povezovanje dela znotraj obdobja zasedanj v okviru posameznega leta ali celo v daljših obdobjih, pa tudi za povezovanje dela v posameznih fazah zakonodajnih postopkov, ki potekajo. Načrtovanje dela parlamenta za daljše obdobje ima izjemen političen pomen, saj omogoča določati prednostne naloge in uveljavljati določene koncepte družbenega in gospodarskega razvoja. Ima pa tudi precejšen praktičen pomen zaradi nujnih potreb po zakonodajni preureditvi in dograditvi celih področij ali po usklajevanju (harmonizaciji) notranje zakonodaje s standardi mednarodne skupnosti. Pri načrtovanju je pomembno zlasti usklajevanje dela z vlado, ki na podlagi svojih usmeritev in terminskih programov pošilja v parlament predloge zakonov ali cele »zakonodajne svežnje«. Načrtovanje zakonodajnega dela poteka bolj ali manj predvidljivo v parlamentarnih sistemih z daljšo demokratično tradicijo, kjer se je razvila praksa dobrega sodelovanja med vlado in parlamentom. V novih demokratičnih parlamentih se takšna praksa šele oblikuje, ob izoblikovanih programih se pogosto pojavljajo pritiski po spremembah oz. zahteve, da se posamezna vprašanja urejajo prednostno, to je mimo že predvidenih časovnih terminov in dnevnih redov.

Druga pomembna naloga predsednika parlamenta je *graditi soglasje in premagovati nasprotja* v parlamentu med posameznimi poslanskimi skupinami, ki vodijo do blokad odločanja ali pa do razvodenitve razprave. Pred obravnavo pomembnih vsebinskih in postopkovnih vprašanj se predsedniki običajno posvetujejo s kolegijem. Članom kolegija obrazložijo razloge, zaradi katerih prihajajo v parlament pomembni predlogi zakonov in

ne (dobil je 220 glasov poslancev, medtem ko je 205 poslancev dalo svoje glasove vodji demokratske manjšine Richardu Gephardu. (N. Gingricha bi moral naslediti B. Livingston, ki pa se je položaju odpovedal, potem ko je priznal nedostojno razmerje).

se seznanijo s stališči in zahtevami posameznih poslanskih skupin. Pri tem ugotavljajo tudi možnosti za doseg čim večjega soglasja ter pogoje za popuščanje med nasprotujočimi si stranmi.

Tretja pomembna naloga predsednika, ki je povezana s prvima dvema, je *zagotavljati racionalnost in gospodarnost izvedbe zakonodajnih postopkov* – skrbeti mora za nepretrganost dela in relativno enakomerno obremenjenost parlamenta in s tem zagotavljati ustrezen ritem parlamentarnega delovanja. To lahko dosega predvsem s smotrnim razporejanjem »težjih« in »lažjih« predlogov aktov in s tematsko porazdelitvijo zadev na posamezne seje znotraj obdobja parlamentarnega zasedanja. Predsednik tudi organizira delo parlamenta ter skrbi za kakovostno in pravočasno pripravo sej. Skrbi za spoštovanje rokov, predvidenih za sklicevanje rednih in izrednih sej in za smotrno oblikovanje dnevnih redov in tudi za določanje časa, ki je na razpolago za razpravo o posameznem predlogu zakona (*»allocation of time order«*). Medtem ko so izredne seje v parlamentih z določeno tradicijo izjema, pa so v parlamentih držav v prehodu postale skoraj običajne.

Med pomembnimi nalogami predsednika je tudi *vođenje sej*, ki ga sicer lahko prepusti podpredsednikom ali namestnikom. Med sejami skrbi za spoštovanje določb poslovnika. Če pride do nejasnosti glede razlage določb poslovnika, lahko predsednik razlaga poslovnik med sejo, njegove razlage pa tako postajajo precedenčni primeri (nekateri parlamenti, kot npr. predstavniški dom ameriškega kongresa, stalno dopolnjujejo svoj poslovnik z obveznimi razlagami). Predsedniki tudi zagotavljajo ustrezne možnosti za nemoteno razpravo in vzdrževanje reda na sejah. Za to imajo na razpolago določene sankcije, ki jih lahko izrekajo nediscipliniranim poslancem. Poleg teh opravljajo predsedniki parlamentov tudi pomembne *repräsentative* in ponekod tudi *ceremonialne* funkcije.

Predsedniki parlamentov se morajo ozirati na že uveljavljene rutine in prakse vođenja, ki so se izoblikovale v daljših obdobjih. Nedvomno pa zahteva vođenje strankarsko sprtih parlamentov, v katerih imajo koalicije le majhno večino, ali pa se večina oblikuje od primera do primera, veliko občutka za to, kaj je mogoče doseči v določenem trenutku in kako usklajevati interese v daljšem obdobju. Iz prakse številnih parlamentov je razvidno, da morajo predsedniki znati poudarjati nacionalni interes pred kratkoročnimi in posameznimi odločitvami. Naloge predsednikov novih demokratičnih parlamentov so še posebej zahtevne, saj morajo hkrati zagotavljati učinkovitost povsem novih demokratičnih institucij brez posebnih izkušenj in graditi soglasje v razmerah, ko se politične stranke pravzaprav še niso povsem utrdile. V primerjavi s predsedniki drugih parlamentov je njihova vloga veliko bolj inovativna kot pa rutinska.

Naloge predsednika slovenskega parlamenta so se pomembno spremenile po prvih demokratičnih volitvah leta 1990, ko je predsednik prevzel vođenje pluralistično sestavljene skupščine. Začasni poslovnik DZ z

dne 23. decembra 1992 skopo opisuje, da DZ predsednika izvoli na prvi seji na predlog komisije za volitve, imenovanja in administrativne zadeve ali na predlog najmanj desetih poslancev. Volitve predsednika, ki so tajne, pa vodi predsedujoči seje, ki mu pomagajo štirje poslanci, izvoljeni med poslanci štirih najštevilčnejših poslanskih skupin (člen 9). Predsednik skrbi za sodelovanje z vlado in drugimi državnimi organi, opravlja vse naloge v skladu z ustavo, zakonom in poslovnikom ter skrbi za izvajanje poslovnika, prav tako pa podpisuje zakone in druge akte, ki jih sprejme DZ (člen 14).

Slovenska ustava iz leta 1991 v svojem 84. členu samo določa, da ima državni zbor predsednika. Naloge predsednika državnega zbora so natančno opredeljene v poslovniku DZ, ki smiselno določa, da se predsednik izvoli na prvi konstitutivni seji državnega zbora – do izvolitve predsednika državnega zbora vodi prvo sejo novoizvoljenega državnega zbora najstarejši poslanec (člen 10). Izvolitev predsednika je poleg potrditve poslanskih mandatov najpomembnejše opravilo prve seje državnega zbora. V državnem zboru se še niso dokončno oblikovala pravila, iz katere stranke naj bi bil predsednik. Leta 1992 je mesto predsednika pripadlo najmočnejši parlamentarni stranki (Liberalno-demokratski stranki), po odstopu prvega predsednika (mag. Hermana Rigelnika) s tega mesta je predsedniško mesto znova prevzel član te stranke. Leta 1996 je mesto predsednika državnega zbora pripadlo članu druge najmočnejše stranke (Slovenske ljudske stranke). Iz tega sledi, da bi prišlo do zamenjave osebnosti na tem mestu, če bi se spremenilo razmerje moči v državnem zboru.

Naloge predsednika državnega zbora so podrobno opredeljene v 110. členu poslovnika, ki posebej določa, da predsednik skrbi za izvajanje poslovnika in za dodeljevanje zadev v obravnavo delovnim telesom. Predsednik sklicuje in vodi seje ter opravlja druge naloge v skladu z ustavo, zakonom in poslovnikom DZ. Predsednik je za svoje delo odgovoren državnemu zboru in mora na zahtevo desetih poslancev ali poslanske skupine dati pojasnila o svojem delu (člen 111). Med posebej pomembna opravila predsednika nedvomno sodi tudi priprava okvirnega programa dela državnega zbora in terminskega programa za jesensko in spomladansko zasedanje. Okvirni program dela mora upoštevati poleg predlogov poslanskih skupin in drugih predlogov zlasti program vlade za tekoče leto (člen 105), kar opozarja na izredno pomembno nalogo predsednika, to je usklajevanje programov vlade in državnega zbora. Program, ki ga predsednik predlaga v sprejem državnemu zboru, naj bi bil podlaga uvrščanje zadev na dnevni red (člen 107).

Ob predsedniku DZ je v 115. členu opredeljen kolegij predsednika kot posvetovalno telo, ki predsedniku pomaga pri organizaciji dela državnega zbora, usklajevanju dela delovnih teles in pripravi na seje. Predsednik se s kolegijem, ki ga sestavljajo poleg podpredsednikov vodje

poslanskih skupin, posvetuje o postopkovnih in organizacijskih vprašanjih (predlogih dnevnega reda, predlogih za hitri ali skrajšani postopek, pogojih za ustanovitev poslanskih skupin ali oblikovanje novih ter njihovi zastopanosti v delovnih telesih) ter drugih zadevah, za katere to določa poslovnik (člen 117). Poleg tega se posvetuje tudi o predlogu okvirnega programa dela za posamezno leto in terminskih programih (člen 104). Čeprav je predsednik v določenih primerih dolžan sklicati kolegij in se z njim posvetovati, je iz določb poslovnika razvidno, da kolegij ne soodloča in da predsednik ni vezan na nobena mnenja oz. da v zadevah iz lastne pristojnosti odloča samostojno. Vodenje državnega zbora je torej povsem individualno opravilo (v določenih pogledih bolj kot pa vodenje nemškega Bundestaga). Predsedniku državnega zbora pri pripravi in vodenju sej pomaga generalni sekretar, čigar naloge so opredeljene v 114. členu poslovnika. Ta med drugim določa, da generalnega sekretarja imenuje državni zbor in da je odgovoren državnemu zboru (njegova funkcija preneha s konstituiranjem novega državnega zbora).

V praksi so imeli vsi dosedanja predsedniki od prvih demokratičnih volitev leta 1990 dalje izredno pomembno vlogo. Vsi predsedniki (dr. France Bučar, mag. Herman Rigelnik, Jožef Školč in Janez Podobnik) so dali svoj osebni pečat delovanju slovenskega parlamenta in pomembno vplivali na njegov ritem dela. Vendar pa niso mogli vplivati na zmanjšanje pritiskov po zakonodajnem urejanju in ogromnih obremenitev, zaradi katerih je bilo delo državnega zbora izredno težko načrtovati in organizirati. Pomembno so vplivali na to, kako so bile izkoriščene časovne in strokovne zmogljivosti parlamenta, da je ta lahko sprejemal kar najkakovostnejše odločitve v danih okoliščinah. Izredno pomembna je bila njihova skrb za korektnost zakonodajnega postopka. Pogosto je bilo pomembno, kako je predsednik med sejami razlagal poslovniška določila, saj se te odločitve štejejo kot precedenčni primeri, s čimer se utrjuje stabilnost delovanja državnega zbora. Pri tem predsedniki niso imeli lahkega dela, saj so jih predstavniki opozicije pogosto obtoževali kršenja ali zlorabe poslovnika, neupravičenega zavračanja referendumskih in drugih pobud, nepripravljenosti sklicevati izredne seje ipd.<sup>131</sup>

<sup>131</sup> Eno najhujših obtožb predsednika DZ je izrekla opozicija sredi drugega mandata DZ, ko so poslanci SDS ob sprejemanju dnevnega reda 28. izredne seje DZ 28. X. 1998 izjavili, da predlogov nekaterih pomembnih zakonov zaradi pomanjkanja časa ni bilo mogoče proučiti in da je kršenje poslovnika postalo stalna praksa. Pri tem so obtožili predsednika DZ, da je s tem, ko ni sklical izredne seje o incidentu med poslanca Kacinom in Hvalico (zahtevo je podala četrtina poslancev), kršil ustavo in poslovnik DZ. Trinajst poslancev SDS je nato predlagalo razrešitev predsednika DZ. Na seji KVIAZ-a 26. XI. 1998 se je izkazalo, da razrešitvi ni bila naklonjena nobena druga stranka (čeprav je tekla razprava o slabi organiziranosti dela DZ, so člani menili, da za to ni kriv samo predsednik). Poslanska skupina SDS je nato 3. XII. 1998 umaknila svoj predlog.

Predsedniki so kljub pomanjkanju izkušenj (nekateri so bili kot poslanci prvič izvoljeni v predstavniško telo) s svojo avtoriteto skrbeli za nepretrganost in stabilnost delovanja predstavniškega telesa ter za nepretrganost zakonodajnega odločanja. Ob tem so bolj ali manj uspešno skušali usklajevati različne interese in zmanjševati razlike med stališči poslanskih skupin. Uspelo jim je ustvarjati demokratične razmere za izražanje različnih, tudi najbolj nasprotujočih si mnenj in zahtev in korrektno ščititi pravice manjšine. Ob predsednikih se je v državnem zboru uveljavilo tudi posvetovalno telo – kolegij, ki je postal učinkovito sredstvo za oblikovanje soglasja in v posameznih primerih tudi za odpravljanje blokad odločanja. S precej učinkovitim neformalnim usklajevanjem in brez posebnih pristojnosti odločanja je kolegij pridobil tudi pomembno moč in vpliv v procesu zakonodajnega odločanja.

V preteklih letih je bilo opaziti tudi prizadevanja predsednikov državnega zbora za zmanjšanje razlik med predstavniškim telesom in državljanom in zagotavljanje čim boljše obveščenosti o delovanju državnega zbora. S tem so povečevali ugled te institucije v širši javnosti. Nekateri ankete javnega mnenja sicer kažejo, da jim to ni preveč uspelo, saj je ugled državnega zbora v primerjavi z drugimi institucijami (npr. vlado) precej manjši. Vendar bi nižji ugled državnega zbora lahko pripisali predvsem dejstvu, ki ga ugotavljajo povsod v novih demokracijah, kjer nimajo izkušenj z demokratičnim odločanjem, da je ugled parlamenta tem manjši, čim bolj se v njem pojavljajo veliki in težko rešljivi problemi. Zato je treba učinkovitost vodenja novega parlamenta v Sloveniji kot državi v prehodu presojati ob upoštevanju številnih zunanjih okoliščin prehoda in utrditve demokracije.

### **Interesne skupine**

Čeprav politične stranke prevladujejo v procesih interesnega posredovanja, pa se hkrati uveljavljajo tudi druge oblike in načini uveljavljanja interesov.

Zasebne organizacije državljanov, skupine, ki delujejo na raznih področjih gospodarstva, različne skupnosti itd., ki so dobile skupno ime »interesne skupine«, si običajno prizadevajo vplivati na odločanje in sprejemanje posameznih politik. V večini demokratičnih držav so se razvili posebni načini javnega vplivanja – lobiranja, ki se razlikujejo od neokorporativističnih oblik političnega posredovanja. Takšne nove načine participacije obravnavajo v sodobni literaturi kot sestavni del demokracije (Dahl, 1971: 77), oz. kot način izmenjave informacij in idej med vlado in družbenimi skupinami (Graziano, 1994: 113). Lobiranje je postala osnovna značilnost politike v nekaterih državah, zlasti v ZDA. Te nove oblike participacije štejejo tudi kot enega temeljnih pogojev politične moder-

nizacije (Huntigton, 1993: 64), oz. kot bistveno značilnost prehodnega obdobja utrditve demokracije (Linz, 1990: 147; Schmitter, 1992: 439). Interesne skupine naj bi tako opravljale vrsto pomembnih funkcij v širšem procesu političnega odločanja in oblikovanja politik. Prispevale naj bi k večji skladnosti interesov in pravočasnemu zmanjševanju konfliktov. Prav tako pa naj bi omogočale večjo sprejemljivost odločitev in zmanjševale njihove negativne učinke.

Interesne skupine so zainteresirane uresničiti svoje cilje čim bolj neposredno, to je znotraj vladnih uradov in agencij. Tudi politični in vladni dejavniki pogosto raje prisluhnejo zahtevam interesnih skupin ter ugotavljajo nasprotja med njimi in seboj za zaprtimi vrati, o čemer parlament ne dobiva ustreznih informacij. V nekaterih državah dobivajo posamezne monopolistične organizacije v odnosu do države pravi korporativističen položaj in skupaj z državnimi organi določajo nekatere elemente javnih politik (Avstrija, Nizozemska itd.). V takih primerih je parlament dejansko izključen iz oblikovanja politik na pomembnih sektorjih ali pa celo postane zaveznik sil in praks, ki so po svoji naravi protiparlamentarne.

V razvitih demokracijah pa interesne skupine, ki se ne strinjajo z vladnimi politikami, vedno bolj nastopajo javno, neredko se tudi javno vključujejo v lobiranje posameznih poslancev ali celih poslanskih klubov ter se udeležujejo t. i. »javnih zaslišanj«, ki jih pripravljajo parlamentarna delovna telesa. V nekaterih parlamentih, kjer so delovna telesa na novo oblikovali, so to storili prav z namenom, da bi povečali zanimanje interesnih skupin, da svoja stališča predvsem predstavljajo pred ustreznim matičnim telesom za posamezno področje. Parlamenti na ta način povečujejo svojo odprtost in pridobivajo dragocene informacije. Pridobivanje takih informacij je relativno lahko v primeru če obstoja na nekem področju samo ena interesna skupina ali če jih je več in si ne nasprotujejo. Precej težje je, če si aktivne interesne skupine med seboj nasprotujejo. Na vsak način pa se vloga sodobnih parlamentov pri oblikovanju politik povečuje, če so interesne skupine dobro organizirane in usmerjene k parlamentu kot dejavniku oblikovanja politik. Pomembno je, da znajo predstaviti svoje poglede poslancem in opozoriti na probleme, ki so zunaj običajne pozornosti politikov.

Empirične raziskave opravljene v obdobju 1991–1997 v Sloveniji, kažejo naraščajočo vlogo interesnih skupin. V procesu demokratizacije in transformacije (modernizacije) celih področij dejavnosti se je število interesnih organizacij in društev izredno povečalo (leta 1993 jih je bilo 12.830). Nastop in uveljavitev interesnih skupin v političnem življenju sta bila v Sloveniji veliko bolj dinamična kot v postsocialističnih državah. Vendar pa raziskave javnega mnenja na drugi strani kažejo, da Slovenci tej obliki interesnega povezovanja in tudi političnega vplivanja ne pripisujejo posebne vloge.

Druge raziskave so opozorile, da interesne skupine vidijo v državnem zboru pomembno institucijo, kamor usmerjajo svoje lobiranje. Glede možnosti vplivanja dajejo državnemu zboru celo prednost pred vlado. Državni zbor naj bi bolj odprt in naj bi počasi razvijal načine posvetovanja z interesnimi skupinami (Fink – Hafner, 1998: 291). Posamezne faze zakonodajnega postopka jim zato dajejo precej priložnosti, zlasti tiste, v okviru katerih se lahko opravijo javne predstavitve mnenj. Tudi poslanci DZ sami sodijo, da bi interesne skupine lahko prispevale h kakovosti oblikovanja politik. Podatki iz anket, izvedenih med poslanci državnega zbora leta 1994 in 1998, kažejo, da so se stiki poslancev z interesnimi organizacijami precej okrepili. V zadnji anketi kar 98 % vseh vprašanih izjavlja, da jih je kakšna interesna organizacija že prosila, da oblikujejo pobudo za sprejem ali spremembo kakenga zakona ali za mnenje o možnostih sprejema kakšnega zakona.<sup>132</sup>

**Tabela 23:** Stiki poslancev DZ z interesnimi organizacijami

|            | 1994 | 1998   |
|------------|------|--------|
| - dnevno   | 11 % | 11,5 % |
| - tedensko | 37 % | 59,6 % |
| - mesečno  | 35 % | 17,3 % |
| - redkeje  | 14 % | 11,5 % |

Večina je navedla interesne organizacije, ki se jim zdijo pomembne (med temi so najavili najpogostejše sindikate, kmete, upokoјence, gospodarsko zbornico, zdravstvene institucije in organizacije, lokalne skupnosti in univerzi). Kar 73 % pa je bilo prepričanih, da se število organizacij, ki iščejo stike in želijo vplivati na parlamentarno odločanje v Sloveniji, povečuje (leta 1994 jih je tako sodilo 71 %). Velika večina poslancev – 69 % pa se ni strinjalo s trditvijo, da bi interesne organizacije lahko negativno vplivale na zakonodajno odločanje (povsem enak odstotek leta 1994).

Čeprav so procesi preobrazbe in modernizacije še niso odvisli do konca pojav relativno močnih in vplivnih interesnih skupin vsaj na nekaterih področjih življenja in njihova usmerjenost k državnemu zboru kot osrednji instituciji odločanja, opozarjata, da te oblike organiziranosti civilne družbe že prispevajo k novi kvaliteti oblikovanja politik v državnem zboru. Njihov potencial vplivanja bo še narastel z njihovo dokončno utrditvijo in formalno ureditvijo njihovega delovanja, pri čemer je pomembno, da bo tudi državni zbor ohranil odprtost ter oblike in načine interesnega posredovanja. Čeprav Slovenci spoznavajo, da moderna demokracija nuj-

<sup>132</sup> Raziskava stališč poslancev o delovanju državnega zbora – anketi, izvedeni aprila 1994 in novembra 1998. Izvajalec Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede.

no vsebuje tudi takšne kanale legitimnega vplivanja, so še vedno bolj prepričani o pomenu volitev, pa tudi drugih nekonvencionalnih oblik za izražanje svoje politične volje.

### **Parlamentarne službe za preverjanje skladnosti zakonodaje**

V procesu zakonodajnega odločanja imajo pomembno vlogo posebne parlamentarne službe, ki preverjajo skladnost predlogov zakonov s splošnim pravnim sistemom države. Njihova najpomembnejša funkcija je preprečevati, da bi se v procesih zakonodajnega odločanja uveljavilo arbitrarno politično odločanje, ki bilo v nasprotju z ustavnimi, zakonskimi in poslovnimi omejitvami. Te službe v zakonodajnih postopkih dajejo sicer le neobvezujoča mnenja in stališča, vendar pa lahko s tem bistveno pripomorejo h kakovosti odločitev (Pizzorusso, 1988: 49). Preverjajo kakovost odločitev v vsaki posamezni fazi z vidika upoštevanja splošne pravne teorije in nomotehnik in pri tem uporabljajo svoje lastne izkušnje kakor tudi primere iz drugih pravnih ureditev. Pred sklepnim glasanjem o sprejemu predloga zakona v zadnji obravnavi pa preverjajo njegovo notranjo konsistentnost in predlagajo odpravo morebitnih protislovij in neskladij. Zato pomembno prispevajo h kakovosti zakonov, njihovi trajnosti in končno tudi k pravni kulturi. Njihovo delo pa je pomembno tudi z vidika uresničevanja sprejetih odločitev, njihovega pravnega razumevanja in razlaganja. Slabo pripravljene zakoni povzročajo velike težave v praksi in terjajo pogosta dopolnjevanja; ena od posledic je lahko tudi razveljavitev protiustavnih rešitev na ustavnem sodišču, ki lahko naloži parlamentu, da razveljavljene člene spremeni.

Parlamentarne pravne službe, ki skrbijo za povečevanje izkušenj in znanja o uporabi prava, s svojim delovanjem in prizadevanjem za kakovostne in trajne odločitve posredno pomembno prispevajo tudi k ugledu parlamenta v celoti. Parlament je za konsistentnost odločitev znotraj celih področij in končno za kakovost politik v daljšem obdobju odgovoren vsem državljanom. Slabša kvaliteta odločitev in posledično celih politik ustvarja vtis neučinkovitosti in neobvladljivosti dejanskih družbenih procesov (»ungovernability«).

Službe, ki skrbijo za kakovost zakonodaje, morajo biti politično nevtralne, dovolj samostojne in hkrati dejavne, njihovi delavci pa visoko strokovno usposobljeni in nepristranski. Pri svojem delu si ne smejo privoščiti napak, ki jih pri oblikovanju predlogov zakonov ali amandmajev lahko storijo poslanci ali poslanske skupine, ki svoje pomanjkljivo pravno znanje včasih nadomeščajo z političnimi argumenti ali celo z diskvalifikacijo pravnih strokovnjakov. Svojih funkcij ne bi mogle uspešno opravljati, če bi bile kakor koli omejevale pri svojem delu ali podrejene kakšni dominantni stranki oz. vsakokratni koaliciji. Parlamentarne

(vladne) koalicije pogosto težijo, da bi vplivale na stališča in usmeritve teh služb, ki naj bi zaradi nekega splošnega interesa včasih spregledale kakšno pravno pomanjkljivost ali pristale na rešitve, ki bi bile lahko sporne z ustavnega vidika, a jih vlada kljub temu predlaga. Poseben primer je, da vodstva parlamentov zaradi pritiska vlad sprejemajo v zakonodajni postopek predloge, ki so premalo dodelani, notranje in širše neusklajeni, slabo razumljivi itd.

V slovenski skupščini se je že v prejšnjem obdobju uveljavila zakonodajno-pravna komisija, ki je v procesu demokratizacije v osemdesetih letih skušala omejevati težnje po arbitrarnem političnem odločanju.<sup>133</sup> Njeno vlogo je v državnem zboru prevzel sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, ki je posebej opredeljen v poslovniku DZ, sicer pa tudi v odloku o organizaciji in delu služb državnega zbora.<sup>134</sup> Poslovnik DZ opredeljuje sekretariat kot posebno službo državnega zbora za »pravno obdelavo predlogov zakonov in drugih predpisov ter za dajanje mnenj o njihovi skladnosti z ustavo in s pravnim sistemom« (člen 333). Njegova vloga je poudarjena tudi, ko gre za razlago poslovnika. Komisija za poslovnik, ki daje razlago poslovnika zunaj seje državnega zbora, po potrebi pridobi mnenje sekretariata za zakonodajne in pravne zadeve (člen 334).

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je po poslovniku DZ posebna samostojna služba, ki ni podrejena generalnemu sekretarju, saj sekretarja sekretariata posebej imenuje državni zbor (člen 333). Sekretariat je pristojen za pripravo mnenja o predlaganih zakonih in o vseh drugih aktih, ki jih v skladu s poslovníkom sprejema državni zbor, kot so različni nacionalni programi, deklaracije in resolucije ter obvezne razlage zakonov. Glede na to, da je sekretariat pristojen za pripravo mnenj v vsaki fazi zakonodajnega postopka, je število njegovih mnenj v zvezi s predlogi zakonov, ki jih je DZ sprejemal v rednem v postopku, dejansko trikrat večje od števila tako sprejetih in objavljenih zakonov. V primeru hitrega in skrajšanega postopka ali sprejemanja zakonov o ratifikaciji pa sekretariat oblikuje mnenje le enkrat. Sekretariat je samo v prvi polovici svojega drugega mandata pripravil 615 mnenj v zvezi s predlogi zakonov in 147 drugih mnenj, kar pomeni precejšnje povečanje v primerjavi s prejšnjim obdobjem.<sup>135</sup> Sekretariat je pristojen tudi za pripravo končnega besedila

<sup>133</sup> Zakonodajno-pravna komisija je bila eno od desetih delovnih teles Skupščine SRS in je imela poleg splošnih pristojnosti preverjanja zakonov in drugih aktov z ustavo in pravnim sistemom tudi pristojnost preverjanja splošnih aktov samoupravnih organizacij. Prav tako je lahko opozarjala na potrebo po izdaji ali spremembi zakonov, itd. (Poslovnik Skupščine SRS, 1985, člen 182).

<sup>134</sup> Odlok o organizaciji in delu služb državnega zbora v petem členu določa, da sekretar organizira delo zaposlenih glede pristojnosti in nalog, ki jih ima sekretariat po poslovníku DZ, in sodeluje z generalnim sekretarjem DZ (UL RS št. 19/97, str. 1550).

sprejetega zakona za objavo v Uradnem listu RS. Poleg tega sekretariat tudi oblikuje pravna mnenja v vseh postopkih pred ustavnim sodiščem, kjer je državni zbor udeleženec v postopku.

**Tabela 24:** Delo Sekretariata za zakonodajne in pravne zadeve

|           | Mnenja o predlogih zakonov | Druga mnenja in odgovori na razna zaprosila | Odgovori in pojasnila v zvezi s postopki pred ustavnim sodiščem |
|-----------|----------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 1992-1996 | 873                        | 67                                          | 303                                                             |
| 1996-1998 | 615                        | 147                                         | 111                                                             |

Vir: Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve DZ

Sekretariat je s svojo, v primerjavi z drugimi parlamenti, relativno skromno zasedbo opravljal svoje naloge v izredno težkih razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju, pri čemer je zakonodajalec pogosto šele gradil temeljno zakonodajo brez ustreznih izkušenj. Izpostavljen je bil tudi običajnim političnim pritiskom, ki so značilni za parlamente v prehodu, v katerih je razmerje politične moči včasih pomembnejše od interesov korektnega postopka, na drugi strani pa je bila njegova vloga včasih neupravičeno podcenjevana. Brez njegovih opozoril in mnenj bi poslanci DZ spregledali številne pomanjkljivosti in sprejeli marsikatero predlagane rešitve, ki so bile neusklajene z drugimi zakoni ali celo z ustavo (Ribičič, 1998: 20) in tudi mednarodnimi konvencijami.

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je ena od služb državnega zbora, ki je v danih okoliščinah delovala precej učinkovito. Lahko bi sicer storil več za hitrejšo, manj zapleteno in kakovostnejšo odločanje državnega zbora. Nedvomno pa bi ga bi bilo treba okrepiti, če bi hoteli, da bi pomembneje prispeval h kontinuiteti zakonodajnega odločanja in h kakovosti sprejete zakonodaje. Zaradi potrebe po nadaljnji racionalizaciji delovanja državnega zbora in še posebej zakonodajnega postopka bi bilo smotrno razmišljati tudi o možnosti, da svoje mnenje tudi v drugih primerih, kot npr. o slabo pripravljenih predlogov zakonov, ki so vloženi v postopek, ali o razlogih uporabe hitrih postopkov. Prav tako bi bilo treba bolj upoštevati njegova mnenja.

### Druge parlamentarne strokovne službe

Predstavniška telesa so v svojem razvoju oblikovala posebne administrativne, strokovne in tehnične službe, ki skrbijo za njihovo učinkovito delo-

<sup>135</sup> Sekretariat je leta 1996 izdal tudi Dokumentirani pregled dela v obdobju 1993-1996 v obsegu 3074 strani.

vanje. Sodobni demokratični parlamenti imajo na razpolago zelo široko izbiro strokovnih, organizacijskih in tehničnih možnosti za uresničevanje svojih raznovrstnih funkcij in še posebej za nepretrgan, stabilen in racionalen proces zakonodajnega odločanja. Posebne strokovne in administrativne službe pomagajo pri načrtovanju dela, nudijo strokovno pomoč pri vsebinski pripravi zakonov in oblikovanju politik na posameznih področjih, še posebej pa skrbijo za formalni postopek odločanja in smotrni potek vseh posameznih postopkov ter končno tudi za uresničevanje privilegijev poslancev. S tem pomembno krepijo stabilnost delovanja, zagotavljajo potrebno rutino odločanja in pomagajo dopolnjevati postopkovne standarde in na ta način prispevajo tudi k predvidljivosti zakonodajnih postopkov in kakovosti odločitev (Laundy, 1989: 123).

Strokovno osebje ima naloge na več ravneh parlamentarne organiziranosti. Na ravni celotnega 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. Pomembne naloge pa opravlja strokovno osebje tudi na ravni delovnih teles, kjer je zaradi svojega poznavanja področij in že izvajanih politik v nenadomestljivo strokovno pomoč, ureja podatke in pripravlja gradiva. V zvezi z zadevami na dnevnem redu strokovni delavci po potrebi preskrbijo dodatne informacije, organizirajo javna zaslišanja (»hearings«), vabijo priče, ponekod pa opravljajo tudi manjše raziskave.

Strokovne službe parlamenta vodi generalni sekretar ali generalni direktor, ki je strokovna in nepolitična funkcija. Ne glede na to, ali ga imenuje predsednik ali pa ga izvoli za določen čas parlament, je odgovoren predsedniku parlamenta. Njegove naloge so v veliki meri strokovne, saj med drugim svetuje predsedniku parlamenta in članom širšega kolegijskega telesa o zadevah zakonodajnega postopka in prakse. S svojim strokovnim znanjem in izkušnjami je na razpolago predsedujočemu na sejah parlamenta, zlasti ko gre za sprotno razlago poslovnika. Podobno lahko svetuje tudi predsednikom delovnih teles, poslancem, ki so določeni kot poročevalci v pomembnih zadevah na dnevnem redu, itd. Generalni sekretar je tudi soodgovoren za načrtovanje dela in sestavo dnevnih redov. Kot vodja administrativnih služb parlamenta, od kadrovskih, finančno-računovodskih do tehničnih, skrbi za tekoče in nemoteno poslovanje parlamenta. Prav tako ima nadzor nad raziskovalnim sektorjem in dokumentacijsko in informacijsko službo ter parlamentarno knjižnico (PW, 1975: 344). V zadevah, ki se tičejo uporabe prava pri presoji skladnosti predlogov zakonov z ustavnim sistemom, sodeluje z vodjo ustrezne službe za pravne in zakonodajne zadeve.

Ena od najpomembnejših nalog, s katero so se morali spoprijeti novi

demokracijski parlamenti, ni bila le izbira ustreznega profesionalnega osebja, ampak tudi oblikovanje celotnega sistema parlamentarnih služb. Službe za organizacijo zasedanj celotnega parlamenta in njegovih delovnih teles so postale številčnejše in odgovornejše, organizirane so bile baze podatkov za potrebe poslancev in delovnih teles, vzpostavljeni novi informacijski sistem itd. Pri tem se je pogosto pokazalo, da novi poslanci niso bili vedno prepričani o tem, da res potrebujejo strokovno in svetovalno osebje in modernizirane službe. Do strokovnega osebja iz obdobja pred demokratičnimi volitvami so pogosto izražali nezaupanje, kar se je kazalo v podcenjevanju njihovega dela. Tako v poljskem Sejmu kot v češkem poslanskem domu so sprva izražali precejšen dvom o potrebi po novih raziskovalnih enotah (Laundy, 1989: 125).

S podobnimi težavami se je moral spoprijeti tudi slovenski parlament, saj sta bili funkcija strokovnega vodenja parlamenta kakor tudi organizacija služb za strokovno podporo odločanju prilagojeni prejšnji zasnovi skupščine in njeni posebni strukturi. Poslovnik državnega zbora govori o službah za opravljanje strokovnih, administrativnih in drugih opravil ter tehničnih nalog, ki zagotavljajo pogoje za delo državnega zbora, vodi pa jih generalni sekretar državnega zbora (člen 333). Generalni sekretar poleg tega tudi »pomaga predsedniku državnega zbora pri pripravi in vodenju sej, skrbi za objavljane zakonov in drugih aktov in opravlja druge zadeve ...«. Imenuje ga državni zbor, ki mu je odgovoren za svoje delo, njegova funkcija pa preneha s konstituiranjem novega državnega zbora (člen 114).

Pomemben premik v organizacijskem smislu je bil storjen s sprejemom odloka o organizaciji in delu služb državnega zbora v marcu 1997, ki je natančneje opredelil pooblastila generalnega sekretarja (dajanje smernic in navodil za delo služb, ki zagotavljajo učinkovitost državnega zbora, priprava predloga proračuna državnega zbora, zastopanje državnega zbora itd.). Odlok opredeljuje oddelke oz. sektorje, ki jih vodijo pomočniki generalnega sekretarja, poleg teh pa še kabinet predsednika DZ in odelek za informiranje kot samostojni organizacijski enoti.<sup>136</sup>

Počasi se je izboljševala tudi strokovna podpora odločanju, ki je bila v prejšnji skupščini RS dokaj nerazvita, število strokovnega osebja pa je kazalo na podcenjevanje strokovnosti. V začetku leta 1991 je bilo v tedanjih skupščinskih službah zaposlenih 216 delavcev (med temi naj bi bilo zajetih tudi 62 profesionalnih delegatov). Po podatkih kadrovske službe je bilo 15. 11. 1993 v državnem zboru zaposlenih 249 delavcev, od katerih je bilo 51 strokovnih oz. višjih upravnih delavcev imenovanih na KVIAZ-

<sup>136</sup> Odlok določa tri glavne sektorje – informacijsko-dokumentacijski, ki pokriva informacijski sistem, knjižnico in dokumentacijo, operativno-tehnični sektor, ki skrbi za vzdrževanje zgradbe in raziskovalni sektor, ki pripravlja analize o vprašanih, ki so pomembna za delo DZ (UL RS, št. 19/1997, str. 1550).

u. Od njih je približno polovica delala v delovnih telesih. V juniju 1998 so bili v DZ sistematizirani 303 delavci, zaposlenih pa je bilo 271. Od teh je bilo za strokovne delavce (vključno s 14 delavci v Sekretariatu za zakonodajo in pravne zadeve ter delavci, ki so zaposleni v poslanskih skupinah) sistematizirano 101 mesto, zasedenih pa je bilo 75 mest. V delovnih telesih pa je delalo skupaj 31 strokovnih delavcev (kot svetovalci in sekretarji). Tudi podatki o stopnji izobrazbe delavcev služb državnega zbora kažejo na stalno izboljšanje. Celota podatkov kaže, da se v zadnjih letih ni samo izboljšalo vrednotenje podpore odločanju, ampak da so se hkrati povečale zahteve samih poslancev po strokovni podpori.

**Tabela 25:** Izobrazbena struktura delavcev služb državnega zbora

| Leto  | Stopnja izobrazbe |     |    |     |    |     |    |        |
|-------|-------------------|-----|----|-----|----|-----|----|--------|
|       | VIII              | VII | VI | V   | IV | III | I  | Skupaj |
| 1991  | 2                 | 57  | 12 | 75  | 27 | 11  | 15 | 199    |
| 1992  | 1                 | 61  | 12 | 83  | 30 | 11  | 15 | 213    |
| 1993  | 2                 | 72  | 13 | 98  | 41 | 11  | 20 | 257    |
| 1994  | 4                 | 78  | 14 | 104 | 40 | 10  | 20 | 270    |
| 1995  | 5                 | 81  | 18 | 109 | 42 | 10  | 18 | 283    |
| 1996  | 7                 | 82  | 16 | 106 | 42 | 11  | 18 | 282    |
| 1997  | 7                 | 94  | 16 | 107 | 43 | 10  | 19 | 296    |
| 1998  | 7                 | 94  | 16 | 107 | 43 | 10  | 19 | 296    |
| 1999* | 9                 | 102 | 14 | 103 | 42 | 10  | 19 | 299    |

Vir: Državni zbor (stanje na dan 24.5.1999).

Posebno pomembno je, da je 1. 4. 1998 začel delovati poseben raziskovalni sektor, ki je bil ustanovljen z namenom, da bi udeležencem zakonodajnega postopka (poslancem, delovnim telesom) zagotovil točne in politično nevtralne informacije ter podatke. Njegovo delo naj bi bilo vsebinsko povezano z opravljanjem temeljnih funkcij državnega zbora, še posebej zakonodajne funkcije in nadzora vlade, s tem pa naj bi vplival na učinkovitost njegovega delovanja ter prispeval k njegovi avtonomiji in neodvisnosti. Raziskovalni sektor naj bi se pri svojem delu posluževal znanstvenih metod dela in vključeval najnovejša dognanja stroke.<sup>137</sup> Zgledujoč se po podobnih raziskovalnih enotah v parlamentih z daljšo tradicijo in v novih parlamentih, naj bi spremljal tudi dosežke znanstvenih raziskav, ki jih izvajajo neodvisne raziskovalne institucije in posamezne fakultete ali univerze. S tem je državni zbor glede kvalitete strokovne podpore odločanju končno postal povsem primerljiv drugim parlamentom.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> Glej npr.: Državni zbor, Zbornik 1998/1999, Raziskovalni sektor, junij 1999.

<sup>138</sup> V nemškem Bundestagu deluje znanstveno strokovna služba (Wissenschaftliche Dienste), ki poslancem pripravlja informacije na osnovi naročil in sistematično

Strokovna podpora odločanju v DZ je v primerjavi z drugimi parlamenti še vedno kadrovsko izredno šibka, zlasti če upoštevamo, da mora precej manj poslancev v primerjavi z drugimi parlamenti, opraviti približno enak ali celo večji obseg dela, kot ga morajo opraviti poslanci v precej večjih parlamentih. Ne glede na precejšnjo fluktuacijo zaposlenih v teh službah v prvem mandatu, ki je bila posledica nezaupanja in prenizkega vrednotenja strokovnih delavcev, so strokovne službe državnega zbora zagotovile osnovno stabilnost delovanja državnega zbora, čeprav jim v danih okoliščinah ni uspelo prispevati k predvidljivosti zakonodajnih postopkov. V tem času so si tudi sami strokovni sodelavci nabrali veliko izkušenj in praktičnega znanja, ki je potrebno za servisiranje poslancev, izboljšala pa se je tudi organiziranost delovanja državnega zbora. Za zagotovitev podobne podpore odločanju, kot je zagotovljena v številnih drugih parlamentih, pa bo treba zagotoviti številčnejše strokovne kadre.

### **Vloga drugega doma v zakonodajnem procesu**

Parlamentarizem je moral že ob svojih začetkih razrešiti številna vprašanja predstavljanja interesov v kompleksnih družbah, vključno z vprašanjem kako zagotoviti izražanje interesov tako posameznikov kot družbenih skupin ali teritorialnih delov. Različne politične, zgodovinske in družbene okoliščine ter predhodne izkušnje so vsilile različne rešitve. Številne države so izbrale model dvodomnega predstavništva, v katerem se drugi (zgornji) dom ali senat pojavlja kot dom, ki naj bi imel posebno sestavo in pristojnosti. Medtem ko so člani »spodnjega« doma izvoljeni na splošnih volitvah, je sestava »zgornjega« doma precej drugačna; vse ali večino običajno izvolijo lokalne teritorialne skupščine ali posebni »volilni kolegiji«, razen v veliki Britaniji, kjer je članstvo zgornjega doma oz. lordske zbornice dedno. Združene države Amerike so npr. z ustavo leta 1787 uvedle dvodomni sistem, ki je rezultat kompromisa med načelom številčnosti (enakosti državljanov) in potrebo po zaščiti interesov posameznih držav članic; senat predstavlja interese posameznih zveznih držav. Nemški Bundesrat zagotavlja predstavništvo 16 dežel in jim omogoča, da sodelujejo v zakonodajnem postopku. Način tega sodelovanja je različen in je odvisen od tega, ali gre za zakon, ki mu lahko Bundesrat ugovarja ali pa lahko da pristanek. V vseh primerih dvodomne ureditve, so predvideni posebni postopki usklajevanja procesa odločanja. Le redko pa se poleg klasičnega politično-predstavniškega doma pojavlja še posebej organizirano predstavništvo drugih interesov, ki so povezani s posebno strukturo družbe, poklicnimi skupinami itd. (PW, 1975: 5).

Tudi sodobne razprave o parlamentarizmu postavljajo vprašanje predstavljanja interesov in vključenosti državljanov. Pri zagotavljanju demokratičnosti naj bi sodobne družbe upoštevale tako interese posameznika

kot skupin; posameznik naj bi se vključeval v procese oblikovanja politik bolj kot član različnih skupin. Arend Lijphart, ki izhaja iz predpostavke o globoki razdeljenosti pluralističnih družb (glede na ideološko, politično, etnično, jezikovno, kulturno ali rasno pripadnost), poudarja, da je uporaba večinskega načela v enodomnih parlamentih nedemokratična, ker so manjšine odrinjene od vzvodov moči (Lijphart, 1984: 22). Nekateri drugi teoretiki pa sodijo, da je drugi dom dejansko manj pomemben in celo zavora v procesu odločanja (Blondel, 1969: 373).

Kot del slovenskega ustavnega sistema, vzpostavljenega z novo ustavo leta 1991, je bil poleg državnega zbora oblikovan državni svet. Njegovo oblikovanje naj bi bilo povezano z dejstvom, da nimamo prave parlamentarne tradicije in izkušenj s parlamentarnim strankarstvom. »Nestransko« sestavljen drugi dom naj bi po mnenju enih predstavljal korektiv še ne dovolj razvitega strankarskega doma ali pa njegovo oporo. Po mnenju drugih pa naj bi prav ti razlogi govorili v prid enodomnemu predstavniškemu telesu, kot predstavniku suverenosti slovenskega ljudstva. Drugi dom, izbran po drugačnih načelih funkcionalne in regionalne zastopanosti, bi utegnil ovirati razvoj pravega parlamentarizma, vključno z vzpostavljanjem čim bolj neposrednih odnosov med državnim zborom in njegovim volilnim telesom.<sup>139</sup>

Ne glede na te argumente je oblikovanje državnega sveta treba razumeti predvsem v povezavi z določenimi tradicijami asociacijskega (nepolitičnega) povezovanja med Slovenci. Te so bile v preteklosti nadomestek pravih oblik politične organiziranosti, deloma pa so imele velik narodnoobrambni značaj (Zver, 1992, Lukšič, 1997). Po nekaterih mnenjih so te tradicije globoko vplivale na obnovo civilne družbe v osemdesetih letih in tudi na določene ustavne izbire v obdobju prehoda. Korporativistična dediščina naj bi tako našla svoj izraz tudi v postsocialističnem kontekstu z oblikovanjem predstavniškega telesa, ki izraža lokalne in funkcionalne interese (Fink – Hafner, 1997). Končna kompromisna odločitev je bila torej nepopolna dvodomnost – državni svet niti po sestavi niti po pristojnostih ni tipičen drugi dom, zato niso bili predvideni nobeni posebni postopki usklajevanja kot v običajnih dvodomnih ureditvah.<sup>140</sup>

posreduje dosežke pomembnih raziskav. V švedskem Riksdagu pripravlja informacije za poslance raziskovalna služba, ki zbira tudi širšo dokumentacijo. Podobne službe so bile vzpostavljene v poljskem, češkem in madžarskem ali estonskem parlamentu. Značilno je, da se te službe povezujejo z zunanjimi strokovnimi institucijami ali posameznimi izvedenci in da imajo za ta namen na razpolago v naprej določena sredstva. V estonskem parlamentu predlagajo možne raziskovalne teme poslanci (Krašovec, 2000).

<sup>139</sup> Na možne posledice nezadostnega strankarskega delovanja v parlamentu so opozorili tudi avtorji komentarja k ustavi RS (glej npr. Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem L. Udeta, F. Grada in M. Cerarja, ČZ UL, 1992, str. 58).

<sup>140</sup> Ustava RS določa, da je državni svet zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih,

Državni svet lahko predlaga državnemu zboru sprejem zakonov, sicer pa mu lahko daje le mnenja o zadevah iz svoje pristojnosti. V zakonodajno odločanje pa se vključuje z zahtevo, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča (odložilni veto). Prav tako lahko zahteva razpis referendumu in preiskavo o zadevah javnega pomena (čl. 97 ustave RS). Za sprejem odločitve pri ponovnem glasovanju v državnem zboru je potrebna absolutna večina (vsaj 46 glasov od 90). Takšen postopek lahko vodi do potrditve ali popolne zavrnitve zakona.

Analiza uporabe odložilnega veta v prvem mandatu državnega sveta (1992–97) kaže, da je državni svet razpravljal o uporabi veta proti 56 različnim zakonom, sprejetim v državnem zboru, in da je veto dejansko izglasoval v 34 primerih. Večino teh vetov pa je državni zbor zavrnil s ponovnim glasovanjem in le v osmih primerih ni mogel zbrati potrebne večine.

Dejanski učinek odložilnega veta na delovanje državnega zbora je bil v tem obdobju precej manjši od pričakovanega – od skupnega števila sprejetih zakonov v državnem zboru v obdobju 1992–1996 (381) je bil veto dejansko učinkovit le v šestih primerih, kar je 1,5 % vseh sprejetih zakonov. Državni svet je v prvem letu svojega drugega mandata (1998) izglasoval sedem odložilnih vetov na zakone, ki jih je sprejel državni zbor. Poslanci državnega zbora so v letu 1998 ob ponovnem glasovanju potrdili šest od teh zakonov (zakon o denacionalizaciji, o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, o prispevkih za socialno varnost, o prometnem davku, o sodnih taksah ter o davku na dodano vrednost). O sedmem, to je o zakonu o upravnih taksah, na katerega so svetniki izglasovali odložilni veto dne 23. 12. 1998, ko so poslanci že končali zasedanje, pa so ponovno glasovali na 31. izredni seji DZ, dne 19.1.1999 in ga zavrnilo (Od 71 navzočih, je za zakon ponovno glasovalo 40 poslancev, 29 pa jih je bilo proti).

**Tabela 26:** Število odložilnih vetov državnega sveta

| Leto                        | Število<br>vetov | Število<br>preglasovanih | Število<br>nepreglasovanih |
|-----------------------------|------------------|--------------------------|----------------------------|
| Prvi mandat                 |                  |                          |                            |
| 1993                        | 12               | 10                       | 2                          |
| 1994                        | 8                | 6                        | 2                          |
| 1995                        | 1                | 1                        | -                          |
| 1996                        | 6                | 3                        | 2                          |
| 1997 (do 17.12.1997)        | 7                | 6                        | 2                          |
| Skupaj                      | 34               | 26                       | 8                          |
| Drugi mandat (do maja 1999) | 10               | 9                        | 1                          |
| Skupaj                      | 44               | 35                       | 9                          |

Vir: Državni svet

poklicnih in lokalnih interesov. Sestavljajo ga po štirje predstavniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov in obrtnikov ter samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov (96. člen ustave RS).

Vendar je treba upoštevati nekaj okoliščin. Državni svet se v prvem mandatu vsaj na začetku še ni dovolj organizacijsko utrdil. Pomembnejši razlog pa je, da državni svet ni mogel spremljati oblikovanje zakonskih predlogov od začetka postopka v državnem zboru in ni mogel vplivati v zakonodajnih postopkih pred končnim odločanjem. Posebej težko je državni svet presojal upravičenost zakonov v primeru, ko so ti bili sprejeti po hitrem postopku in je bilo na razpolago izredno malo časa. To stanje se je kasneje nekoliko izboljšalo (Kristan, 1997: 309). Državni svet je začel spremljati predloge zakonov v postopku v državnem zboru in tudi delovna telesa DZ so začela upoštevati možnost, da se državni svet ne bo strinjal s končno odločitvijo oz. posameznimi deli zakona. Državni svet je tako uporabil veto samo v primerih, ko državni zbor ni sprejel njegovih stališč. Glede na možnost, da se bodo glavne dileme in nesoglasja začeli bolj razreševati v predhodnih fazah zakonodajnega postopka, je pričakovati, da se bo uporaba odločilnega veta državnega sveta v prihodnje zmanjšala. To pa seveda predpostavlja veliko večjo vlogo in odgovornost državnega sveta.

Na drugi strani pa je vloga državnega sveta in učinkovitost njegovih odločilnih vetov mogoče presojati tudi s pomočjo števila ustavnih sporov. Državni svet je namreč samo v obdobju 1992–1997 sprožil 15 ustavnih sporov v zvezi z zakoni, na katere je vložil veto, vendar so bili potrjeni pri ponovnem glasovanju v državnem zboru. Ustavno sodišče je (v tem času) v devetih primerih sprejelo stališče državnega sveta in ugotovilo protiuslavnost posameznih določb zakonov (Kristan, 1997: 310).<sup>141</sup>

Ne glede na to, pa vloga državnega sveta pri odločanju v državnem zboru v prvem mandatu ni bila posebej izrazita in pomembna. Zato dejansko ni prispeval k stabilnosti in predvidljivosti procesa zakonodajnega odločanja oz. h konkretnim postopkom sprejemanja zakonov. Del razlogov je seveda v tem, da državni svet nima položaja pravega drugega doma, s katerim bi se moral državni zbor usklajevati med zakonodajnimi postopki. V tem primeru bi državni svet lahko bistveno bolj vsebinsko sodeloval pri pripravi zakonov, vendar pa bi to precej podaljševalo zakonodajne postopke. Na drugi strani nima niti tako številnih in tako specializiranih teles za spremljanje procesov na posameznih področjih in se

---

<sup>141</sup> Poseben primer je zakon o SOVI, ki ga je DZ sprejel 25. 3. 1999 na svoji redni 12. seji. Dne 31. 3. 1999 je DS sprejel odločilni veto na zakon, ki se je tako vrnil v obravnavo DZ. Poslanci so 7. 4. 1999 na 34. izredni seji zakon potrdili s potrebno večino (medtem ko je bil zakon pri glasovanju v DZ sprejet s 36 glasovi, je pri ponovnem glasovanju dobil 47 glasov). Potem ko je komisija za politični sistem DS dne 19. 4. 1999 kritično razpravljala o zakonu, so se državni svetniki 5. 5. 1999 odločili, da bodo zakon poslali v presojo Ustavnemu sodišču RS (17. člen zakona naj bi bil v nasprotju z 38. členom ustave, ki določa, da ima vsakdo pravico, da se seznani s podatki, ki se nanašajo nanj, in do varstva ob njihovi zlorabi).

tudi zato lahko uveljavlja predvsem kot »reaktivno« telo. Državni svet tudi zelo težko reagira na predloge, ki so vloženi po hitrem postopku. Pomemben del interesov, ki bi se morali izražati skozenj, se sicer v »strankarski« preobleki laže in hitreje uveljavlja skozi državni zbor. Na to vpliva tudi število predstavnikov lokalnih interesov in drugih, ki so izvoljeni na splošnih volitvah v državni zbor.

## 7. Sprejemanje odločitev – način glasovanja

Ko parlamenti sprejemajo odločitve in glasujejo o zakonih in drugih aktih (proračunu, ustavnih amandmajih, resolucijah, odlokih itd.) uporabljajo posebna pravila odločanja, ki sama po sebi do določene mere vplivajo na končno odločitev. Ta določajo uporabo večinskega načela ali drugačnih pravil, če je za neko odločitev potrebno soglasje, in tudi metode glasovanja oz. načine združevanja glasov. Predpisujejo tudi način izbora med več medsebojno izključujočimi se alternativami. Pri tem gre predvsem za dva različna različna postopka – zaporedni postopek, ki je bolj znan v evropskih parlamentih, in eliminacijski postopek, ki je v uporabi v anglo-ameriškem prostoru.

Glasovalni postopek je zelo pomemben za stabilnost zakonodajnega postopka, saj prispeva k predvidljivosti končnih odločitev, še posebej če sta zagotovljeni določena trdnost koalicijskih vlad in zadovoljiva poslanska disciplina, to je osnovna zanesljivost poslanskega glasovanja. Zato so glasovalni postopki deležni posebne pozornosti tako političnih analitikov kot politikov. V novih parlamentih postsocialističnih držav Srednje in Vzhodne Evrope prihaja glede izbire in izvedbe postopkov do precejšnjih nejasnosti, ki neposredno zmanjšujejo predvidljivost končnega izida glasovanja (Rasch, 1998: 3).

Eliminacijski postopek temelji na primerjavi med različnimi alternativami in na vsaki stopnji omogoča izbor ene alternative. Po glasovanju o prvih dveh alternativah se zmagovalna alternativa pomeri s tretjo, večinska zmagovalka s četrto itd. V nasprotju z eliminacijskim postopkom, v katerem se alternative lahko postavljajo poljudno, pa zaporedni postopek poteka tako, da se alternative najprej razvrstijo po vrsti v skladu z določeno logiko, npr. od najbolj nesprejemljive k najbolj sprejemljivi ali zaželeni. Nato se ugotovi, ali večina podpira prvo alternativo ali ne. Če jo večina podpira, je alternativa sprejeta in glasovanja ni treba nadaljevati, ker so preostale alternative odpadle, če pa se večina odloči proti prvi alternativni, se glasovanje premakne k drugi, in če tudi ta ni sprejeta k tretji, itd. Z vidika stroškov sprejetja neke odločitve je zaporedni postopek, ki predpostavlja niz zaporednih glasovanj o predlogih, sprejemljivejši, saj zagotavlja večjo hitrost in enostavnost glasovanja.

Tako politični analitiki kot strankarski politiki in poslanci pa vedo, da je izid glasovanja pri vsakem postopku lahko odvisen od vrste dejavnikov. Na izide glasovanja je mogoče vplivati na več načinov, med drugim že s strateškim manevriranjem pri določanju dnevnega reda ali z določanjem alternativ in tudi z določanjem vrstnega reda alternativ oz. glasovanja o njih. Včasih je pomembna celo izbira časa, kdaj se razprava konča in je neki predlog dan na glasovanje. Zelo pomembno je, ali je v tem trenutku na seji zadostna večina vseh poslancev, saj lahko ob precejšnji izenačenosti moči koalicije in opozicije prisotnost ali odsotnost nekaj poslancev pomembno vpliva na izid. Pri postavljanju alternativ lahko prihaja do strateških dodatkov ali umikov. Eden od načinov manipulacije je tudi »strateško glasovanje«, ko nasprotniki nekega predloga glasujejo zanj zaradi pridobitve določenih drugih koristi. Takšno glasovanje je mogoče le na podlagi določenih informacij o preferencah drugih poslanskih skupin ali vsaj predpostavk o njihovem možnem glasovalnem obnašanju.

Za odločanje v evropskih parlamentih je značilno, da je določanje dnevnega reda decentralizirano, vendar imajo vladni predlogi določene prednosti. S tem da vlade vlagajo večino ali pretežno večino predlogov, dobivajo določen vpliv na oblikovanje dnevnega reda. Preden predsednik določi predlog dnevnega reda, se posvetuje s strankarskimi voditelji oz. kolegijem kot posebnim posvetovalnim telesom, kar preprečuje zaplete in odpira realne možnosti, da se vsebinska razprava in tudi postopek glasovanja hitro izvedeta. Ne glede na to, pa ima večina v zakonodajnem telesu še vedno možnost, da spremeni ali potrdi predlagani dnevni red. Predloge lahko dajejo tudi posamezni poslanci ne glede na to, ali se le-ti nanašajo na popolnoma nove zadeve ali zadeve, ki so že na dnevnem redu. Druga značilnost je, da na kasnejše določanje vrstnega reda alternativ do določene mere vplivajo delovna telesa, ki nosijo del odgovornosti za pripravo odločitev. Tretja pomembna značilnost je, da se v primerih, ko obstajajo različne alternative, najprej glasuje o najbolj skrajnih in deviantnih predlogih in se nato približuje sprejemljivejšim. Pri tem se opredelitev, kaj je najbolj skrajno ali oddaljeno od prvotnega predloga, prepušča predsedujočemu ali parlamentarni večini.

Določbe o dnevnem redu in načinu glasovanja v državnem zboru, ki so natančno določene v poslovniku DZ, se v veliki meri ujemajo z ureditvijo v drugih evropskih parlamentih. Predsednik državnega zbora uvršča posamezna vprašanja na dnevni red sej na podlagi programa dela po posvetu s kolegijem (člen 107). Okvirni program dela in terminski program dela je poprej potrdil državni zbor (člen 106). Vendar imajo poslanci velike možnosti za razširjanje dnevnega reda z uvrščanjem novih zadev oz. za umikanje zadev z dnevnega reda. Med obravnavo posamezne točke predsedujoči odloča, kdaj sklene razpravo (člen 71). Če je k členu zakona predlaganih več amandmajev, je uporabljen zaporedni postopek glasovanja, pri čemer predsedujoči določi zaporedje glasovanj. Poslanci

**Tabela 27:** Glasovalni postopki in uporaba glasovanja o najbolj oddaljenih različicah na začetku – parlament (spodnji dom) izbranih držav

| Države             | Glasovalne procedure |               | Glasovanje o najbolj oddaljenih variantah na začetku |
|--------------------|----------------------|---------------|------------------------------------------------------|
|                    | Zaporedna            | Eliminacijska |                                                      |
| Nemčija            | +                    |               | +                                                    |
| Italija            | +                    |               | +                                                    |
| Francija           | +                    |               | +                                                    |
| Velika Britanija   |                      | +             | -                                                    |
| Švedska            |                      | +             | -                                                    |
| Švica              |                      | +             | -                                                    |
| Poljska            | +                    |               | +                                                    |
| Češka              | +                    |               | -                                                    |
| Slovaška           | +                    |               | -                                                    |
| Madžarska          | +                    |               | +                                                    |
| Slovenija          | +                    |               | +                                                    |
| Evropski parlament | +                    |               | +                                                    |

\* Povzeto po: Rasch, Voting Procedures in European Parliaments, prispevek na mednarodni konferenci »Problems and Dilemmas of Parliamentary Leadership«, Ljubljana, 1998 (Državni zbor RS).

najprej glasujejo o tistem amandmaju, ki najbolj odstopa od vsebine predloga zakona, in potem po istem načelu o drugih amandmajih (člen 192). Ko so končani razprava o predlogu zakona in razprava ter glasovanje o amandmajih, državni zbor glasuje o predlogu. Zakon je na koncu sprejet, če je število glasov »za«, večje od števila glasov, oddanih »proti«, kadar ni z ustavo ali zakoni predpisana drugačna večina (člen 198).

V zvezi s tem je tudi vprašanje velikega števila odločitev, ki jih je treba sprejeti v državnem zboru. Pogostost odločanja znotraj delovnih teles in na plenarnih zasedanjih, ki je odvisna tako od kakovosti priprave zakonov kot tudi od števila branj, namreč spreminja državni zbor v glasovalni stroj. Odločitve so pogosto sprejete brez dejavne večinske udeležbe poslancev, v posameznih primerih celo z manj kot tretjinsko podporo (Ribičič, 1995: 295). V posameznih primerih prihaja do ponavljanja glasovanja, pri katerem se spreminja podpora predlogom zakonov.<sup>142</sup>

Glasovalni postopek v državnem zboru kljub svoji določenosti in relativni enostavnosti ne prispeva dovolj k predvidljivosti odločitev. Pogosto spreminjanje predlaganih dnevnih redov in preobsežni dnevni redi, ogromno amandmajev (alternativnih sprememb) k predlaganim členom v drugi in tudi v tretji obravnavi ter vsesplošna nepreglednost glasovanj

<sup>142</sup>Pri ponovnem glasovanju o zakonu o SOVI na 34. izredni seji DZ dne 7. 4. 1999 je bil zakon pri prvem glasovanju zavrnjen (45 glasov za, 21 proti). Potem ko je poslanec DeSUS-a F. Žnidaršič zaprosil za ponovitev glasovanja, je bil zakon sprejet (47 glasov za, 19 proti). Ko je nato poslanec SDS P. Rupar ugotovil, da se je pri glasovanju zmotil, je prišlo do tretjega glasovanja (47 glasov za, 21 proti).

in še posebej prepuščanje odločanja drugim, vnašajo v proces odločanja dokajšnjo nepredvidljivost ali vsaj nejasnost glede uspešnega dokončanja posameznih branj ali rokov dokončnega sprejema zakonov.

## **8. Zakonodajno odločanje in porazdelitev moči – poskus sklepnih ugotovitev**

Parlamenti so takoj na začetku svojega delovanja poleg osnovne organizacijske strukture morali razviti tudi posebne postopke sprejemanja odločitev. Vzpostavljena formalna in neformalna pravila odločanja so parlamentom skupaj s stabilnim načinom vodenja (stable patterns of leadership), ki se ne spreminja v času ali glede na posamezne zadeve, dajali značilnosti institucionaliziranega zakonodajnega telesa (Copeland in Patterson, 1994: 152). Urejeni postopki in odločevalska rutina so omogočili regularnost kolektivnega obnašanja udeležencev v zakonodajnih postopkih (regularity of collective behaviour) in prispevali k predvidljivosti odločitev. Hkrati so se oblikovali posebni načini porazdelitve moči in odgovornosti, od katerih je odvisno, kdo predvsem in na kakšen način nadzoruje zakonodajne tokove.

Porazdelitev moči in odgovornosti med udeležence v procesu zakonodajnega odločanja je izredno specifična in daje vsakemu parlamentu poseben značaj, hkrati pa je – kot kažejo primeri parlamentov z daljšo tradicijo – tudi spremenljiva. Porazdelitev moči in odgovornosti je lahko racionalna, če ne koncentrira preveč moči v rokah enega ali glavnega odločevalca, vendar je spet ne sme razpršiti v taki meri, da bi posamezni udeleženci imeli nedoločeno količino moči in odgovornosti (Longley, 1996: 312). Prevelika razpršitev moči zmanjšuje učinkovitost odločanja, omogoča nastajanje nejasnih situacij in ustvarja potrebo po pogostih razlagah in tudi po intervencijah vodstva parlamenta od zgoraj. Na drugi strani pa tudi prevelika centralizacija moči in vpliva ne prispeva nujno k učinkovitosti. V večini evropskih parlamentov z daljšo tradicijo ugotavljajo v povojnem obdobju poseben trend razvoja – po prevladi poslancev se je uveljavila premoč strankarskega kluba ali frakcije, medtem ko v zadnjem času ugotavljajo nekakšno ravnotežje med strankarskim klubom in delovnimi telesi (Schuttemeyer, 1995). V ameriškem kongresu, kjer se je na začetku 20. stoletja uveljavilo seniorsko načelo, sta se moč in odgovornost dolgo časa koncentrirala okrog predsednikov delovnih teles in vodstva doma. V sedemdesetih letih pa se je pomen seniorskega načela zmanjšal, medtem ko se je povečala moč strankarskih vodstev. Posledica je bila prevelika razpršitev moči in s tem večja fluidnost zakonodajnega odločanja ter manjša učinkovitost (Longley, 1996: 314). Do nove spremembe v razmerju moči v smislu njene koncentracije v rokah pred-

sednika je prišlo sredi devetdesetih let. V novih in prenovljenih parlamentih Srednje in Vzhodne Evrope, ki se ukvarjajo z izredno zahtevnimi in kompleksnimi nalogami, se ureditev procesa zakonodajnega odločanja še vedno preveč razlikuje od ureditve zakonodajnega odločanja v drugih parlamentih z daljšo demokratično tradicijo in izkušnjami parlamentarnega dela (nemškem, francoskem, švedskem, itd.). Te razlike so očitne, če presojamo proces zakonodajnega odločanja glede na specifične cilje tega procesa in še posebej glede na uresničenost temeljnih načel zakonodajnega postopka. Opaziti je zelo različne vzorce delitve moči med udeleženci v zakonodajnih procesih, npr. med strankarskimi skupinami in delovnimi telesi. V nekaterih novih parlamentih, kot npr. v češkem parlamentu, so ugotavljali predvsem delitev moči po strankarski liniji, to je med velike in majhne stranke oz. med poslance večinske koalicije in opozicije (Reschova, 1996: 322).

V procesu zakonodajnega odločanja v državnem zboru, ki je opredeljen s sedanjim poslovníkom, je mogoče ugotavljati predvsem posebno delitev moči in odgovornosti med vlado in državnim zborom. Vlada lahko izsiljuje državni zbor s hitrimi postopki in zahtevami po hitrem uvrščanju svojih predlogov na dnevne rede. Državni zbor naj bi tako v kratkem času odločal o zelo pomembnih zadevah, medtem ko vlada v svojem postopku priprave predloga zakona lahko ravna nerazumljivo dolgo. Pri tem v zakonodajni postopek vlaga tudi predloge, ki so slabo domišljeni ali celo nekonsistentni, računajoč, da bo kasneje uporabila svoje široke možnosti dopolnjevanja lastnih predlogov. Gre za izrazito zlorabo hitrih postopkov za namene, ki ne ustrezajo poslovníškim pogojem. Pri tem se vlada ne more sklicevati na posebne zakonodajne programe, saj so bili ti v preteklosti ohlapni in nedorečeni – na to so vplivale tudi precejšnje razlike med koalicijskimi partnerji tako pri ocenjevanju dejanskih procesov in pri pristopih k oblikovanju politik kot pri opredeljevanju prednosti zakonodajnega urejanja. Moč vlade se povečuje tudi zaradi možnosti vračanja predloga zakona predlagatelju (vladi) v dopolnitev. Takšna ureditev, ki ruši načelo samostojnosti zakonodajnega telesa in zabrisuje odgovornost oz. omogoča prelaganje odgovornosti, ima pomembne posledice za proces zakonodajnega odločanja.

Porazdelitev moči med druge udeležence v procesu zakonodajnega odločanja kaže na precej široko opredelitev pravic in nedoslednost pri določanju odgovornosti. V primerjavi s poslanskimi skupinami imajo delovna telesa manjšo dejansko moč. Delovna telesa razpolagajo z velikimi formalnimi pristojnostmi v zakonodajnem postopku – prva opravijo razpravo o predlogu zakona, pomembno dopolnjujejo in spreminjajo predloge zakonov, opravljajo lahko raziskave, zbirajo informacije ter nadzorujejo uresničevanje zakonov. Vendar pa nimajo niti zadostne dejanske moči niti ni povsem določena njihova odgovornost za celovito obravnavo predlogov zakonov. Nerazčiščena vprašanja, ki se iz delovnih teles vrača-

jo na skupna zasedanja, preobremenjujejo državni zbor in prispevajo k splošni nepreglednosti zakonodajnih postopkov. Zaradi nedosledno uresničenega razmerja moči med koalicijo in opozicijo v delovnih telesih nastajajo nove težave. Člani delovnih teles so preobremenjeni z delom v preštevilnih komisijah in odborih in niso mogli razviti vseh tistih značilnosti, ki zagotavljajo kontinuiteto zakonodajnega dela ter predvidljivost postopka. Povečanje dejanske moči in odgovornosti delovnih teles ob nujni racionalizaciji njihovega števila je torej ena temeljnih predpostavk stabilnega, kontinuiranega in predvidljivega zakonodajnega dela.

Poslanske skupine so se uveljavile in postale pomembna oblika dela večstrankarskega državnega zbora (poleg delovnih teles in skupnih zasedanj). Imajo pomemben vpliv ne glede na svojo velikost – vsaki poslanski skupini je praviloma zagotovljeno vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu. Poslanske skupine, celo majhne, lahko izvajajo precejšen vpliv preko kolegija, s katerim se predsednik posvetuje o vseh pomembnejših vprašanjih – od priprave predloga okvirnega programa dela za posamezno leto in uvrščanja posameznih vprašanj na dnevne rede sej do zastopnosti predstavnikov poslanskih skupin v delovnih telesih. S svojimi stališči lahko pomembno pogojujejo oblikovanje soglasja o obravnavanju najpomembnejših zadev na dnevnih redih.

Kolegij predsednika državnega zbora je v dosednji parlamentarni praksi razvil precej pomembno urejevalno in usmerjevalno moč in se uveljavil kot mesto za sodelovanje poslanskih skupin in neformalno preseganje nasprotij, ki otežujejo zakonodajno odločanje. Kljub temu da je posvetovalno telo, ima v praksi vendarle precejšen vpliv na odločitve predsednika državnega zbora. Ta sicer odloča individualno, vendar pa mora upoštevati mnenja kolegija, če naj v njem skuša preverjati svoje zamisli ali iskati možnosti soglasja. Vloga predsednika državnega zbora je bolj ali manj omejena na načrtovanje zakonodajnega dela, usklajevanje z vlado in nepristransko vodenje. Vendar bi lahko svojo moč in odgovornost veliko bolj uveljavljal za boljše sodelovanje med vlado in državnim zborom. Svojo dejansko moč bi lahko uveljavil tudi za zavračanje preslabo pripravljenih zakonodajnih predlogov. Njegova pomembna naloga je tudi uresničevanje poslovnika in njegova sprotna razlaga, s čimer lahko prav tako utruje svoj vpliv.

Delitev moči in odgovornosti v državnem zboru lahko ugotavljamo tudi, ko gre za poslance večinske koalicije in opozicije. Poslovnik sicer ne razlikuje posebej pravic in dolžnosti poslancev glede na to, ali njihova stranka pripada koaliciji ali pa opoziciji, vendar pa je iz pravic, ki jih zagotavlja manjšini oz. posameznim poslancem, mogoče ugotavljati nesorazmerje moči v korist parlamentarne opozicije. Poslovnik ji npr. omogoča, da s tretjino glasov vseh poslancev zahteva in izsili razpis zakonodajnega referenduma, ustavnosodno presojo zakonov ali uvedbo parlamentarne preiskave, prav tako pa lahko prepreči skrajšani zakonodajni

postopek. Opozicija ima široke možnosti za podaljševanje zakonodajnega odločanja (dolge razprave, neomejeno število nastopov posameznih poslancev, repliciranje, pojasnjevanje glasovanja, prekinjanje zasedanj z odmori za posvetovanja, povzročanje nesklepčnosti) in celo za odkrito obstrukcijo, s čimer lahko blokira delovanje državnega zbora (Ribičič, 1999: 98), ki niso primerljive s pravicami opozicije v drugih parlamentih (kljub temu, da opozicijski poslanci uživajo določene prednosti). Nekatere pravice na škodo racionalnosti in ekonomičnosti postopka pa lahko pretirano izrabljajo tudi poslanci koalicije – sprejemanje slabo pripravljenih predlogov zakonov v postopek pomembno vpliva na podaljševanje postopkov, vlaganje velikega števila amandmajev na lastne predloge zamagljuje sam smoter dopolnjevanja. Sprejemanje slabih zakonov zahteva pogoste nove zakonske dopolnitve, vodi do ponovnega odločanja in ustavnih sporov.

K večji predvidljivosti zakonodajnega odločanja in kakovosti sprejetih zakonov sicer prispevata dva udeleženca, katerih pomoč in podpora sta izredno pomembni. Na prvem mestu so službe državnega zbora, ki zagotavljajo pomembno organizacijsko in strokovno pomoč, nepristranske informacije ter podatke raziskav, ki pomembno razbremenjujejo in pripomorejo k odgovornejšemu pojmovanju vlog in nalog posameznih udeležencev zakonodajnega odločanja. Te službe bi se morale bistveno okrepiti glede na majhno število poslancev. Prav tako pomembna je posebna parlamentarna služba, ki skrbi za strokovnost zakonodajnega urejanja – Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve pomembno preprečuje voluntarizem pri zakonodajnem odločanju.

Sedanji način porazdelitve moči in odgovornosti med udeležence v procesu zakonodajnega odločanja v državnem zboru je preveč fragmentiran in fluiden, še ne dovolj izoblikovana odločevalska rutina in način vodenja pa kažeta, da je slovenski državni zbor, tako kot drugi novi parlamenti v Srednji in Vzhodni Evropi, še vedno v fazi notranje institucionalizacije. Moč in odgovornost udeležencev sta preveč razpršena oz. nista ustrezno porazdeljena. Prav tako nista medsebojno usklajena na način, ki bi omogočal zadostno regularnost kolektivnega obnašanja vseh udeležencev. Oblikovanost zakonodajnega odločanja kakor tudi porazdelitev moči med udeležence povzroča nejasne situacije, ko posamezni udeleženci lahko pričakujejo, da bodo svojo odgovornost uresničili kasneje, ali da bo njihovo nalogo opravil nekdo drug. Prevelika razpršitev moči in odgovornosti in njuna neusklajenost ne prispeva k stabilnosti in predvidljivosti procesa odločanja in s tem k predvidljivosti in kakovosti končnih odločitev.



## LITERATURA

- Agh, Attila (1994), The Europeanization of ECE Politics and Emergence of the New Democratic Parliaments, v: (A. Agh, ur.), The Emergence of ECE Parliaments – The First Steps, HCDS, Budapest,
- Agh, Attila (1995), The Legislative Activity of the First Parliament, v (A. Agh in S. Kurtan, ur.), The First Parliament, HCDS, Budapest,
- Agh Attila (1996), Meso-Politics in Central Europe: Fighting with Infantile Disease in Europeanization and Democratization, The Second Steps, HCDS, Budapest,
- Agh, Attila (1998), The Politics of Central Europe, Sage Publications, London,
- Antič, G., Milica (1998), Ženske v parlamentu, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana,
- Bagehot, Walter (1867), The English Constitution, Chapman and Hall, London,
- Bachrach in Baratz (1970), Power and Poverty,
- Bavcon, Ljubo (1992), Človekove pravice in temeljne svoboščine v novi ustavi Republike Slovenije; v: Nova ustavna ureditev Slovenije, Zbornik razprav, Pravna fakulteta v Ljubljani,
- Bernik, Ivan (1989), Socialistična družba kot obmoderna družba, v: Družboslovne razprave, št. 7/89, ISU – Slovensko sociološko društvo, Ljubljana
- Beer, Samuel (1969), Modern British Politics, Faber, London,
- Beer, Samuel (1990), The British Legislative and the Problem of Mobilizing Consent, v: (P. Norton, ur.) Legislations, Oxford University Press,
- Beyme, Klaus (1973), Opposition, v: Marxism, Communism and Western Society. A Comparative Encyclopaedia, Vol. VI., Herder & Herder, New York,
- Beyme, v. Klaus (1982), Parteien in Westlichen Demokratien, R. Piper Co. Verlag, München,
- Beyme, Klaus (1985), The Role of the State and the Growth of the Government, International Political Science Review, št.1/85,
- Bibič, Adolf (1993), Racionalnost opozicije, v: (D. Zajc, ur.), Slovenski parlament v procesu politične modernizacije, FDV in SPOD,
- Bibič, Adolf (1997), Conflicts and Consensus: Pluralism and Neocorporatism in the Old and New Democracies, v: (S. Kropivnik, I. Lukšič in D. Zajc, ur.), Conflicts and Consensus, Third Regional Conference of the Central European Political Science Associations, SPOD, Ljubljana,

- Biščak, Bogdan (1998), *Professional Support in the Legislative Process*, v (L. Longley in D. Zajc ur.): *The New Democratic Parliaments – The First Years*, RCLS IPSA, Appleton,
- Blondel, Jean (1969), *An Introduction to Comparative Government*, London,
- Bobbio, Norberto (1987), *Which Socialism?: Marxism, Socialism and Democracy*, Polity Press,
- Brezovšek, Marjan (1993), *Federalizem in decentralizacija*, Založba Karantanija, 1994,
- Brown, W. Holmes (1995), *Rules of Procedure in the U.S. Congress*, v: *Rules of Procedure and Parliamentary Practice*, Sejm of the Republic of Poland, Warsaw,
- Bučar, France (1969), *Uvod v javno upravo*, CZ, Ljubljana,
- Bučar, France (1988), *Usodne odločitve*, Časopis za kritiko znanosti, Ljubljana,
- Bučar, France (1993), *Prehod skozi rdeče morje*, Založba Mihelač, Ljubljana,
- Cox, Garry in McCubbins, Mathew (1993), *Comparing Legislatures*, Little, Brown and Co., Boston,
- Dahl, Robert A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven,
- Dahl, Robert (1989), *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven,
- Duverger, Maurice (1950), *L'Influence des Systemes Electoraux sur la Vie Politique*, Armand Colin, Paris,
- Ferfila, Bogomil in Phillips, Paul (1999), *Slovenia and Canada, A Comparative Approach*, FDV, Ljubljana,
- Fink-Hafner, Danica (1997), *Development of a Party System*, v: (D. Fink-Hafner in J. R. Robbins, ur.) *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*, Dartmouth, Aldershot,
- Fink -Hafner, Danica (1998), *Organized interests in the policy-making process in Slovenia*, *Journal of European Public Policy* 5:2, junij 1998,
- Fisher, Roger in Ury, William (1981), *Getting to Yes – Negotiation Agreement Without Giving In*, Penguin Books, Houghton Mifflin Comp.,
- Goati, Vladimir (1990), *Svobodne volitve v Jugoslaviji*, TiP, št. 5–6/91,
- Gorbachev, Mikhail (1991), *The August Coup*, Harper Collins Publishers, London,
- Grad, Franci (1995), *Nekatere značilnosti razmerij med državnim zborom, državnim svetom, predsednikom republike in vlado*, *Javna uprava*, št. 4/95,
- Grad, Franci (1995), *Prispevek na strokovnem srečanju pravnikov s področja javnega prava*, Brdo pri Kranju, november 1995,
- Grad, Franc (1996), *Volitve in volilni sistemi*, Institut za javno upravo, Ljubljana,

- Grad Franc, Kaučič Igor, Ribičič Ciril in Kristan Ivan (1996), *Državna ure-ditev Slovenije*, ČZUL RS, Ljubljana,
- Grad, Franci in Kaučič, Igor (1997), *Ustavno pravo Slovenije*, Visoka poli-cijsko-varnostna šola, Ljubljana,
- Graziano, Gigi (1994), *Lobbying, Exchange and Definition of Interests*, v (A. Bibič in G. Graziano, ur.): *Civil Society, Political Society, De-mocracy*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana,
- Hamon, Francis (1995), *Referendum*, DZS, Ljubljana,
- Hribar, Spomenka (1991), *Dolomitska izjava*, Nova revija, Ljubljana,
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London,
- Huntington, Samuel P. (1991), *How Countries Democratize*, *Political Science Quarterly*, št. 4/91,
- Huntington, Samuel (1993), *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman and London: University of Okla-homa Press,
- Ilonszki, Gabriella (1996), *Parliamentary Committees and Policy Making in Hungary*, *Budapest Papers on Democratic Transition*, št. 106/ 1996,
- Ilonszki, Gabriella (1996), *From Marginal to Rational Parliaments*, v (A. Agh in g. Ilonszki, ur.), *Parliaments and Organized Interests – the Second Steps*, HCDS, Budapest,
- Igličar, Albin (1995), *Zakonodajno odločanje*, ČZ UL, Ljubljana,
- Isberg, Magnus (1982), *The First Decade of the Unicameral Riksdag*, *Stockholms Universitet*, Stockholm,
- Jackiewicz, Irena in Jackiewicz, Zbigniew (1996), *The Polish Parliament in Transition: In Search for a Model*, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.): *Parliaments and Organized Interests*, HCDS, Budapest,
- Jambrek, Peter (1988), *Velika in usodna ustavna prevara*, *Delo*, sobotna priloga (29. X. 1988),
- Jambrek, Peter (1989), *Oblast in opozicija v Sloveniji*, *Obzorja*, Maribor,
- Jambrek Peter (1990). *Ustavna izvedba načela delitve oblasti. V: Teorija in praksa*, št. 10–11, str. 1179–1189,
- Jambrek, Peter (1992), *Ustavna demokracija*, DZS, Ljubljana,
- Janda, Kenneth, Berry, Jeffrey in Goldman, Jerry (1992), *The Challenge of Democracy. Government in America* (tretja izdaja), Houghton Mifflin Company, Boston,
- Janko, Lojze (1997), *Zahtevno in intenzivno obdobje prilagajanja*, *Parla-mentarec*, št. 7/1997.
- Jasiewicz, Krzysztof (1993), *Polish Politics on the Eve of the 1993 Elec-tions: Towards Fragmentation or Pluralism?*, *Communist and Post-Communist Studies*, št. 26(4),
- Jović, Dejan (1996), *Party System Development from a Parliamentary Perspective in Croatia*, v: (A. Agh in G. Ilonszki, ur.): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, HCDS, Budapest,

- Judge, David (1993), *The Parliamentary State*, Sage, London,
- Judge, David (1994) *East Central European parliaments: The First Steps*, v: (A. Agh), *The Emergence of ECE Parliaments, The First Steps*, HCDS, Budapest,
- Kernochan, James (1976), *The Legislative Process*, Minneola, New York,
- Kerševan, Tatjana (2000), *seminarska naloga*, FDV, Ljubljana,
- Kiewiet, Roderic in McCubbins, M.D. (1991), *The Logic of Delegation*, University of Chicago, Chicago,
- Kitschelt, Herbert (1992), *The Formation of the Party Systems in East Central Europe*, v: *Politics & Society*, št. 3/92,
- Kos, Marko (1999), *Slovenska inteligenca*, Nova revija, Ljubljana,
- Košunica, Vojislav in Čavoški, Kosta (1983), *Stranački pluralizam ili monizam*, Institut društvenih nauka, Beograd,
- Kovač, Bogomir (1998), *Naša menadžerska elita je bolj evropska od politične*, Delo, 5. 12. 1998,
- Kranjc, Stane (1993), *Politične stranke in parlament: parlamentarne frakcije (skupine, klubi)*, v (D. Zajc, ur.): *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, FDV, Ljubljana,
- Krašovec, Tatjana (2000), *Programiranje dela v državnem zboru RS in usklajevanje s programom vlade*, *seminarska naloga*
- Kristan, Ivan (1996), *Specifics of Slovene Bicameralism*, v: (S.Kropivnik, I. Lukšič in D. Zajc, ur.), *Conflicts and Consensus*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana,
- Krivic, Matevž (1990), *Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in stabilno vlado – sistem konstruktivne nezaupnice*, *Teorija in Praksa* št. 10–11/90, Ljubljana,
- Krivic Matevž (1992), *Vlada – nova ustavna ureditev*, *Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete v Ljubljani*,
- Kušej Gorazd, Pavčnik Marjan in Perenič Anton (1996), *Uvod v pravoznanstvo*, ČZUL RS, Ljubljana,
- Laundy, Philip (1989), *Parliaments in the Modern World*, Aldeshot, Gower,
- Liebert Ulrike in Cotta Maurizio (1990), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, Pinter Publishers, London in New York,
- Lijphart, Arend (1984), *Democracies in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven,
- Linz, Juan, J. (1990), *Transitions to Democracy*, *The Washington Quarterly*, Summer 1990,
- Loevenberg, Gerhard in Patterson, Samuel (1979), *Comparing Legislatures*, Little, Brown and Co., Boston,
- Loewenstein, Karl (1957), *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: The University of Chicago Press,

- Longley, Lawrence (1996), *Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Systemic Change: Perspectives and a New Research Framework*, v: (A. Agh in G. Ilonszki ur.) *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, HCDS, Budapest,
- Longley, Lawrence, D. in Peirce, Neal, R. (1996), *The Electoral College Primer*, Yale University Press, New Haven,
- Longley, Lawrence in Zajc, Drago (1998), *The First Years of the New Democratic Parliaments*, v: *The New Democratic Parliaments*, RCLS of IPSA, Appleton,
- Luhman, Niklas (1992), *Legitimacija kroz proceduru*, Naprijed, Zagreb,
- Lukšič, Igor (1991), *Demokracija v pluralni družbi*, Znanstveno publicistično središče, Ljubljana,
- Mach, Bogdan in Wesolowski, Włodzimierz (1999), *Politicians in Times of Transformation*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, P98-001,
- Malova, Darina in Sivakova, Danica (1996), *The National Council of the Slovak Republic*, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.): *Parliaments and Organized Interests: The Second Steps*, HCDS, Budapest,
- Mansfeldova, Zdenka (1999), *Das Tschechische Parlament*, prispevek na mednarodni konferenci »Parlamente und Systemwechsel in Osteuropa«, Berlin, 19.-21. februarja 1999,
- Matthews, Donald in Valen, Henry (1999), *Parliamentary Representation – The Case of Norwegian Storting*, Ohio State University Press,
- Mattson, Ingvar in Strom, Kaare (1995), *Parliamentary Committees*, v (H. Doringled, ur.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press,
- Melik, Vasilij (1965), *Volitve na Slovenskem*, Slovenska matica, Ljubljana,
- Merkel, Wolfgang (1994), *Democratic Consolidation and Civil Society, Problems of Democratic Consolidation in East Central Europe*, v (A. Bibič in G. Graziano, ur.): *Civil Society, Political Society, Democracy*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana,
- Mezey, Michael (1979), *Comparative Legislatures*, NC: Duke University Press, Durham,
- Mirčev, Dimitrij in Igor Spiroski (1998), *The Role and Early Experiences of the Macedonian Parliament in the Process of Transition*, v: (L. Longley in D. Zajc, ur.): *The New Democratic Parliaments – The First Years*, RCLS IPSA, Appleton,
- Mirčev, Dimitrij in Spiroski, Igor (1999), *Vodstvo v makedonskem parlamentu*, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, Zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana,
- Montesquieu, Charles (1900), *De l'Esprit des Lois*, Flammarion, Paris,
- Mozetič, Miroslav (1999), *Funkcije predsednika državnega zbora RS*, v

- (D. Zajc, ur.): Parlamentarno vodenje, Zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana,
- Mozetič, Miroslav (1999), Parlamentarna preiskava (magistrsko delo),
- Norton, Philip (1993), *Does Parliament Matter*, Harvester&Wheatsheaf, New York, London,
- Offe Claus (1985), *Politična moč in oblast*, Delavska enotnost, Ljubljana,
- Offe Claus (1991), *Capitalism by Democratic Design? Facing the Triple Transition in East Central Europe*, *Social Research*, 58/4,
- Ogriz, Albin (1926), *Politične stranke, samozaložba*, Ljubljana,
- Olson, David (1994), *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*, M. E. Sharp, Inc., New York,
- Olson, David (1997), *Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe*, *International Political Science Review*, št. 4/1997,
- Palecki, Krzysztof (1994), *The Dilemmas of Legal Transition in Poland*, v (A. Bibič in G. Graziano, ur.): *Civil Society, Political Society and Democracy*, Slovensko politološko društvo, Ljubljana,
- Patzelt, Werner, J. (1999), *Parlamentarno vodstvo v Nemčiji*, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje, zbornik mednarodne konference, Državni zbor*, Ljubljana,
- Pitamic, Leonid (1927), *Država*, Založila Družba Sv. Mohorja (ponatis CZ, Ljubljana, 1996),
- Pitkin, Hanna (1967), *The Concept of Representation*, University of California, Los Angeles,
- Pizzorusso, Alessandro (1988), *The Law-Making Process as a Juridical and Political Activity*, v (A. Pizzorusso, ur.): *Law in the Making, A Comparative Survey*, Springer Verlag, Berlin,
- Predan, Milan (1992), *Vse poveljne slovenske vlade*, Založba za alternativno teorijo, Maribor,
- Prunk, Janko (1998), *Kratka zgodovina Slovenije*, Založba Grad, Ljubljana,
- Puhar, Alenka (1999), *Ena prijazna, z opravičilom*, Delo, 26. 6. 1999,
- Rae, Douglas (1996), *Volilni zakoni*, v (S. Gaber, ur.): *Volilni sistemi*, zbornik, Krt, Ljubljana,
- Rasch, Bjorn Eric (1992), *Controlling the Executive*, *BPDT*, št. 42,
- Rasch, Bjorn, Eric (1999),  *Glasovalne procedure in formiranje dnevnega reda v evropskih parlamentih*, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje, zbornik mednarodne konference, Državni zbor*, Ljubljana,
- Reschova, Jana in Syllova, Jindriska (1996), *The Legislature of the Czech Republic*, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.): *The Second Steps*, HCDS, Budapest,
- Reynolds, Andrew in Reilly, Ben (1997), *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm,

- Ribarič, Miha in Ribičič, Ciril (1983), *Delegatski skupščinski sistem*, Ljubljana,
- Ribičič, Ciril (1995), *Nekatere značilnosti odločanja v slovenskem parlamentarizmu (1992–1994)*, 1. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, zbornik, Institut za javno upravo, št. 1/95, Ljubljana,
- Ribičič, Ciril (1997), *Oblikovanje vlade v parlamentarnem sistemu Slovenije*, v: (M. Brezovšek, ur.), *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, Ljubljana, SPOD, zbornik,
- Ribičič, Ciril (1998), *O vlogi Sekretariata ob upokojitvi njegovega staroste*, *Parlamentarec*, št. 6/98,
- Ribičič, Ciril (1999), *Med hitrostjo in kakovostjo*, v: (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, zbornik mednarodne konference, Ljubljana, Državni zbor,
- Riker, W. H. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press,
- Rousseau, Jean, Jacques (1960). *Družbena pogodba* (predgovor Gorazd Kušej), CZ, Ljubljana,
- Rupel, Dimitrij (1994), *Čas politike*, DZS, Ljubljana,
- Rupel, Dimitrij (1998), *Svoboda proti državi*, Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana,
- Rupel, Dimitrij (1999), *Narod prihodnosti*, Delo (30. 4. 1999),
- Sands, Roger (1995), *Rules of Procedure in the British Parliamentary Tradition*, v: *Rules of Procedure and Parliamentary Practice*, Sejm of the Republic of Poland,
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmitter, Philippe (1992), *The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups*, *American Behavioral Scientist* 35 (4–5),
- Schreiner, H. Josef (1995), *Rules of Procedure in the German Parliamentary Tradition*, v: *Rules of Procedure and Parliamentary Practice*, Bureau of Research, Sejm of the Republic of Poland, Warsaw,
- Shaw, Malcolm (1979), »Conclusions«, v (John Lees in M. Shaw, ur.): *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Martin Robertson, Oxford,
- Shepsle, Kenneth in Weingast, Barry (1984), *Legislative Politics and Budget Outcomes*, v (G. Mills in L. Palmer, ur.): *Federal Budget*, Urban Institute, Washington,
- Shüttemeyer, Suzanne (1994), *Hierarchy and Efficiency in the Bundestag: The German Answer for Institutionalizing Parliament*, v (G. Copeland in S. Patterson, ur.): *Parliaments in the Modern World*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press,
- Strom, Kaare in Müller, Wolfgang (1999), *Koalicijsko vladanje v parla-*

- mentarnih demokracijah, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, Zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana, Šmidovnik, Janez (1992), *Moč in nemoč slovenske vlade*, TiP, št. 11/12, Šmidovnik, Janez (1996), *Ali je res krivo le sodstvo*, Delo, 3.2.1996, Šnuderl, Makso (1950), *Zgodovina ljudske oblasti*, DZS, Ljubljana, Taagepera, Rein in Shugart, Matthew (1989), *Designing Electoral Systems*, v: *Electoral Studies*, št. 1/89, Velišček, Jožica (1998), *Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela Državnega zbora*, v (D. Zajc, ur.): *Parlamentarno vodenje*, zbornik referatov iz mednarodne konference, Vrišer, Boris (1993), *Zakonodajni postopek*, Shemetični prikaz po poslovniku Državnega zbora, PP, št. 26/93, Weber, Max (1986), *Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, New York, Weber, Max (1988), *Protestantska etika in duh kapitalizma*, ŠKUC, Ljubljana, Wiatr, Jerzy (1999), *Lasting Cleavages and Changing Party System in Poland – 1989–1999* (avtorski tekst), Zajc, Drago (1991), *Civilna družba in pravice posameznika*, Nova Revija, št. 108/91. Zajc, Drago (1993), *Procesi politične modernizacije v (Vzhodni) Evropi in Sloveniji*, v: (D. Zajc, ur.), *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*, zbornik, Ljubljana, FDV, Zajc, Drago (1994), *The Formation of Parliamentary Coalitions in Slovenia*, v: (A. Agh, ur.): *The Emergence of East, Central European Parliaments: The First Steps*, HCDS, Budapest, Zajc, Drago (1996), *Legislative Developments in a New Democracy: The Case of Slovenia*, v (A. Agh in G. Ilonszki, ur.), *Parliaments – The Second Steps*, HCDS, Budapest, Zajc, Drago (1996), *Delovna telesa v državnem zboru*, Slovenski parlament – izkušnje in perspektive, zbornik SPOD, Ljubljana, Zajc, Drago (1996), *Vpliv volilnih sistemov na sestavo in delovanje parlamentov*, raziskovalno poročilo, Ljubljana, FDV – CPR, Zajc, Drago (1997), *Parliamentary Conflict Resolution in the New East-Central European Parliaments*, referat na XVII. Kongresu IPSA, Seul, Zajc, Drago (1998), *From Transition to Consolidation – The Case of Slovenia*, v: (S. Berglund, T. Hellen in F. H. Aarebrot, ur.) *The Handbook of Political Science in Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, Zajc, Drago (1999), *Istitucionalizacija slovenskega državnega zbora – proceduralni standardi, vodenje in distribucija moči v procesu odločanja*, v: (D. Zajc, ur.) *Parlamentarno vodenje*, zbornik mednarodne konference, Državni zbor, Ljubljana,

Zver, Milan (1992), *Korporativizem v slovenski politični misli v 20. in 30. letih*, Časopis za kritiko znanosti, Ljubljana,

Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem L. Udeta, F. Grada in M. Cerarja, ČZUL RS, Ljubljana, 1992,

(OIUP) *Osnove italijanskega ustavnega prava in ustava Republike Italije* (uvod N. Brandt, predgovor L. Janko), Ljubljana, ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1998,

(PW) *Parliaments of the World, Interparliamentary Union*, The MacMillan Press, London, 1976, *The Role of the Central European Parliaments in the Process of European Integration*, zbornik mednarodne konference, Praga, 1977.

## STVARNO KAZALO

- »acquis communautaire« 76  
 Agh, Attila 29, 33, 55, 70, 76, 82, 107  
 Antić, Milica 47  
 Bavcon, Ljubo 17  
 Beer, Samuel 28, 113  
 Bernik, Ivan 14  
 Beyme, Klaus 52, 67, 169  
 Bibič, Adolf 50  
 Blondel, Jean 204  
 Bobbio, Norberto 4  
 Brezovšek, Marjan 216  
 Bučar, France 83, 84, 193  
 človekove pravice 4, 14, 17, 22, 23, 47, 68, 76, 81, 104, 167, 182  
 Dahl, Robert 14, 15, 18, 194  
 delavsko samoupravljanje 4  
 delež žensk v parlamentu 47, 48, 120  
 delež izgubljenih glasov 42, 53  
 delitev mandatov 42, 137  
 delovna telesa (»committees«):  
   – matična 133, 149, 150, 151, 155, 184, 186, 189, 195  
   – zainteresirana 150, 184, 186  
 demokratični deficit 113  
 dnevni redi 70, 71, 101, 154, 184, 192, 208, 209  
 dopolnila k slovenski ustavi 5, 36, 172  
 državni program RS za prevzem pravnega reda EU 77, 78  
 državni svet 5, 28, 36, 40, 46, 74, 151, 159, 164, 204, 205, 206, 207, 214  
 državni zbor 5, 6, 30, 36, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 49, 57, 59, 61, 70–82, 87, 88, 91, 93, 94, 107, 115, 120, 121, 147–152, 154–160, 167, 179, 180, 183, 184, 192, 193, 196, 198–202, 205–209, 211  
 družbena nasprotja (»cleavages«) 6, 50, 119  
 družbena pogodba 64, 221  
 Duverger, Maurice 24  
 dvopolno povezovanje strank 58  
 Evropska komisija 61, 77, 78, 156  
 Ferfila, Bogomil 85, 87, 88  
 Fink-Hafner, Danica 196, 204  
 glasovalni postopki 207, 209  
 globina zakonodajnega poseganja 68  
 Grad, Franci 36, 37, 39, 40, 42, 66, 68, 94, 204, 210  
 Graziano, Gigi 194  
 Hamon, Francis 217  
 Hribar, Spomenka 217  
 Huntington, Samuel 12, 13, 14, 19  
 Igličar, Albin 29, 65, 67, 132, 133  
 Ilonszki, Gabriella 69, 110  
 implementacija odločitev 126  
 informacijska in mobilizacijska funkcija 112  
 interesne skupine 112, 125, 157, 194, 195, 196, 214  
 Isberg, Magnus 176  
 Jambrek, Peter 15, 24, 33, 34  
 Janko, Lojze 76  
 Jasiewicz, Krzysztof 51  
 Jović, Dejan 217  
 Judge, David 50, 64, 103  
 kakovost zakonodaje 82, 83, 197  
 Kaučič, Igor 36, 66, 94  
 Koštunica, Vojislav 14  
 koalicije:  
   – načelna koalicija (Demos) 56, 57, 60  
   – mala koalicija« 57, 60, 101

- »velika koalicija 57, 60
- »pragmatična koalicija« 60
- komunistična partija 4, 17, 20
- konflikti 31, 50–54, 58, 59, 61–63, 94, 111, 115, 116, 117, 120, 121, 161, 195
- konsolidacija demokracije 7, 29, 49, 62, 111, 119
- kontrola vlade 120
- kooperativno razmerje med koalicijo-opozicijo 62
- koordinacija parlamentarnih strank 62
- korporativna stanovska vladavina 3
- Kos, Marko 107
- Kovač, Bogomir 109
- Krašovec, Tatjana 204
- Kranjc, Stane 171, 175
- kreativni pristopi k razreševanju konfliktov 64, 187
- Kristan, Ivan 33, 36, 66, 94, 206
- kritična masa skupnostne zakonodaje 80
- Krivic, Matevž 24
- kriza legitimnosti 17
- Laundy, Philip 84, 157, 162, 189, 200, 201
- »legislativni paradoks« 82, 120
- Liebert, Ulrike 28, 51
- Lijphart, Arent 58, 204
- Linz, Juan 13, 15, 17, 18, 19, 20, 26, 195
- Longley, Lawrence, D. 210
- Luhman, Niklas 124, 128, 157
- Lukšič, Igor 204
- Malova Darina 219
- Mansfeldova, Zdenka 55, 69
- Melik, Vasilij 219
- Merkel, Wolfgang 13
- Mirčev, Dimitar 41
- množična sredstva obveščanja 96, 114, 116
- Mozetič, Miroslav 110, 174, 186
- Müller, Wolfgang 51
- načela zakonodajnega postopka 210
- načrtovanje zakonodajnega dela 70, 190
- nepisana pravila zakonodajnega odločanja 134
- neusklajenost koalicije 58
- normativna integracija interesnega pluralizma 65
- Norton, Philip 29, 31, 69, 95, 96, 104, 106, 113, 119, 125
- nujni (hitri) postopek 117
- oblikovanje koalicij 41, 49, 51, 53, 63
- oblikovanost delovnih teles 178, 180, 182
- obseg zakonodajnega »out-puta« 80, 82
- odločevalske funkcije 29
- odprti telefon 117
- Offe, Claus 28, 129
- Ogriz, Albin 220
- Olson, David 28, 32, 127, 177, 179, 181
- opozicija:
  - sestava opozicije 62
  - moč opozicije 22
- organiziranje zakonodajnega dela 70, 72
- osamosvajanje narodov 16
- ovrednotenje (evaluacija) odločitev 127
- Packenhams, Robert 29, 30
- Palecki, Krzysztof 68
- parlamentarizacija interesov 51
- parlamentarizem 3, 4, 5, 12, 13, 18, 29, 64, 65, 117, 148, 182, 203, 204, 210
- parlamentarne raziskovalne službe 177
- parlamentarni poslovniki

- (»Standing Orders«) 70, 129,  
 136, 137, 145, 164  
 Patzelt, Werner, J. 188  
 Pitamic, Leonid 16, 40, 66, 137  
 Pizzorusso, Alessandro 83, 124,  
 125, 126, 196  
 politična elita 5, 14, 19, 20, 21,  
 22, 104, 109  
 politična modernizacija 12, 13,  
 16, 21, 124  
 poročilo Evropske komisije o  
 napredku Slovenije v procesu  
 vključevanja v EU 79  
 poslovnik državnega zbora 61,  
 115, 147, 152, 167, 173,  
 182, 201  
 pravice poslancev opozicije  
 (parlamentarne manjšine) 167  
 pravice poslancev 162, 167, 173  
 pravila zakonodajnega postopka  
 130, 133  
 pravna in politična kultura 83  
 predhodna obravnava 151  
 predhodni primeri (»precedents«)  
 134, 135, 137, 140  
 predlagalna moč (»power of initia-  
 tion«) 125  
 predsednik parlamenta  
 (»The Directing Authority«)  
 126, 143, 189, 190  
 predstavljane družbenih  
 interesov 37  
 predvidljivost odločitev 124  
 preiskovalne komisije 178,  
 185, 187  
 prenašanje sej DZ preko interneta  
 118  
 prenašanje zasedanj parlamenta  
 115  
 preverjanje skladnosti  
 zakonodaje 197  
 pritiski po zakonodajnem  
 urejanju 69  
 Prunk, Janko 220  
 racionalizacija in razreševanje  
 konfliktov 50  
 Rae, Douglas 220  
 Rasch, Bjorn, Eric 96, 97, 207  
 razmerje moči 21, 22, 192, 212  
 razpršitev moči odločanja 210,  
 211, 214  
 razvitost funkcij 29, 119  
 reparlamentarizacija 28  
 Reschova, Jana 211  
 revija Parlamentarec 217, 221  
 Ribarič, Miha 221  
 Ribičič, Ciril 36, 66, 82, 94, 160,  
 199, 209, 212  
 Rupel, Dimitrij 110  
 rutina zakonodajnega  
 odločanja 134  
 samoodločba 5, 16, 34, 111  
 Sands, Roger 140  
 Schmitter, Philippe 195  
 Schüttemeyer, Suzanne 221  
 Sivakova, Danica 219  
 služba vlade RS za evropske  
 zadeve 77  
 stopnja proporcionalnosti 43  
 strankarske skupine 168, 169,  
 171, 172, 175  
 strategije RS za vključevanje v EU  
 77  
 stroški represije 18, 19  
 strokovna javnost 118  
 Strom, Kaare 51, 176, 178  
 Syllova, Jindriska 220  
 Šmidovnik, Janez 93  
 Taagepera, Rein 37, 49  
 tiskovne konference predsednika  
 DZ 117  
 totalitarni sistemi 4, 13, 14, 17,  
 21, 62  
 tranzicija 4, 5, 7, 29, 30, 32, 49, 50,  
 53, 54, 62, 74, 80, 81, 82, 98,  
 100, 119  
 udeleženci v zakonodajnem  
 postopku 130, 156

- upravljanje ugleda 114
- ustava iz l. 1974 29, 33, 34, 137
- ustava RS 104, 116, 166, 173, 204
- ustavno sodišče 46, 55, 80, 100, 126, 131, 167, 206
- uvedba 3 TV programa za neposredno prenašanje sej DZ 115, 117
- varuh človekovih pravic 81, 167
- Velišček, Jožica 80
- volilni prag 5, 38, 39, 41, 49, 108, 120, 168, 172
- volilni sistemi:
  - proporcionalni sistem 5, 24, 37–49
  - večinski sistem 24, 38, 39, 40, 44–46
- Weber, Max 136
- Wesolowski, Włodzimerz 109
- Wiatr, Jerzi 51
- zakoni, ki omogočajo prevzemanje pravnega reda EU 82
- zakoni, ki so vplivali na potek tranzicije 74
- zakonodajna funkcija 64
- zakonodajna pobuda 68, 125, 157, 164
- zakonodajni programi 69, 70, 77
- zakonodajno odločanje 29, 124, 127
- zakonsko prereguliranje (»overregulation«) 82, 83