

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
univerzitetnega programa

**POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE
SLOVENIJE**

Kandidatka: Mojca Ravnik
Številka indeksa: 04033061
Mentor: izredni prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, december 2008

POVZETEK

23. decembra 1991 je slovenska skupščina sprejela ustavo, s katero je bil uveden nov parlamentarni sistem, ki temelji na parlamentarni obliki državne oblasti ter načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

23. decembra 1992 se je konstituiral Državni zbor Republike Slovenije na svoji prvi seji, potem ko je potrdil poslanske mandate ter izvolil predsednika in podpredsednika Državnega zbora.

Državni zbor je organ, ki ustreza splošno uveljavljenemu izrazu parlament, ki torej opravlja funkcijo političnega predstavništva ljudstva in funkcijo zakonodajne oblasti oziroma odločanja o vseh najpomembnejših vprašanjih življenja in delovanja v državi.

Nov državni zbor je takoj začel posodabljati zakonodajni postopek, pri čemer je posebej poudaril demokratičnost postopka kot predpogoj legitimnosti odločitev. Nov poslovnik državnega zbora je bil sprejet v juniju 1993 in je pomenil velik napredek pri institucionalizaciji državnega zbora. V letih uporabe poslovnika in delovanja državnega zbora so se pokazale številne pomanjkljivosti, zato je bil poslovnik večkrat spremenjen in dopolnjen. V državnem zboru so se pojavile ideje, da bi namesto nadaljnjega spreminjanja in dopolnjevanja obstoječega, bilo primerneje pripraviti nov poslovnik, ki bi se bolj zgledoval po poslovniki sodobnih parlamentov.

Poslovnik državnega zbora igra zelo pomembno vlogo pri zakonodajnem postopku, saj natančno določa način obravnave predlogov zakonov in drugih aktov oziroma potek dela parlamenta.

S poslovníkom je urejeno delo parlamenta in njegova notranja organizacija. Zato vsebuje določbe o konstituiranju predstavniškega telesa, njegovem delovnem področju in njegovih sejah ter o pravicah in dolžnostih poslancev in njihovi odgovornosti. V poslovníku so še pravila o poslanskih skupinah ter delovnih telesih parlamenta, o volitvah in imenovanjih ter o razmerjih parlamenta, o volitvah in imenovanjih ter o razmerjih parlamenta do drugih državnih organov, pa tudi norme o parlamentarni preiskavi, javnosti dela itd.

KLJUČNE BESEDE:

Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije

Državni zbor Republike Slovenije

Volitve

Zakonodajni postopek

Parlament

SUMMARY

The parliament of the republic of Slovenia has on 23 of December 1991 adopted a constitution with which a new parliament system was introduced. It is based on the parliamentary form of the state authority and a principle of authority sharing in the legislative, executive and judicative.

The parliament of the republic of Slovenia was constituted on its first session on 23 of December 1992. It was done after mandates of members of parliament were confirmed and after president and two vice presidents of the parliament were elected.

The parliament is an organ that can also fit in the synonym state council which performs duties of political representatives of the people and duties of legislative authority and defines all most important questions of living and operating in the country respectively.

A new parliament has started modifying a legislation procedure at which it especially placed stress on a democracy of the procedure as preliminary condition for legitimacy of decisions. New rules of procedures from the parliament of the republic of Slovenia were adopted in June 1993 and it meant a great progress at institutionalizing of the parliament.

Many insufficiencies appeared through the years of using the rules of procedures and operating of the parliament. For that, rules of procedures were often modified and supplemented. Many ideas appeared in the parliament that instead of further modifications and supplements of existing ones it would be more suitable to prepare new rules of procedures, which would be more alike rules of procedures in modern parliaments.

Rules of procedures of the parliament are very significant for legislation procedure, because it accurately defines the way of proceeding law propositions and other acts and working course of the parliament respectively.

The Rules of Procedure regulate the internal organisation of the National Assembly and its work, so they contain provisions on formation of the representative body, its field of work and sessions, on the rights and duties of the deputies and their responsibility. The Rules of Procedure also include the rules on deputy groups and working bodies of the National Assembly, on elections and nomination and on relations with other state bodies as well as the normative regulations of parliamentary inquiries, openness of work etc.

KEY WORDS:

Rules of procedures from the Parliament of the republic of Slovenia, The Parliament of the republic of Slovenia, Elections, Legislation procedure, Parliament

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD.....	1
2 POJEM SPLOŠNEGA PREDSTAVNIŠKEGA ORGANA	3
2.1 Izvor in razvoj poslovnika	3
2.2 Pravna narava poslovnika	5
3 DRŽAVNI ZBOR KOT PREDSTAVNIŠKO TELO REPUBLIKE SLOVENIJE.....	7
3.1 Splošna opredelitev	7
3.2 Volitve in sestava	8
3.2.1 Volitve	8
3.2.1.1 Volilna pravica	8
3.2.1.2 Splošna načela volilnega sistema.....	9
3.2.1.3 Večinski in proporcionalni sistem	10
3.2.1.4 Volitve državnega zbora po veljavni zakonodaji	10
3.2.1.5 Volilne enote.....	11
3.2.1.6 Volilni organi.....	12
3.2.1.7 Kandidiranje	13
3.2.1.8 Volilna kampanja.....	13
3.2.1.9 Glasovanje.....	14
3.2.1.10 Ugotavljanje volilnih izidov.....	14
3.2.1.11 Razdelitev mandatov	14
3.2.1.12 Varstvo volilne pravice.....	15
3.3 Funkcije in pristojnosti.....	15
3.4 Položaj in funkcije poslancev	16
3.4.1 Položaj poslancev	16
3.4.2 Nezdržljivost poslanske funkcije.....	17
3.4.3 Poslanska imuniteta.....	17
4 VSEBINSKA IN PRAVNA NARAVA POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA	20
4.1 Splošne določbe	20
4.2 Konstituiranje državnega zbora	20
4.3 ORGANIZACIJA IN DELOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA	21
4.3.1 Predsednik in podpredsednik državnega zbora	21
4.3.2 Kolegij predsednika državnega zbora	22
4.3.3 Generalni sekretar in službe državnega zbora.....	22
4.3.4 Zakonodajno-pravna služba državnega zbora	23
4.3.5 Poslanske skupine	23
4.3.6 Delovna telesa	23
4.3.7 Seje državnega zbora	25
4.3.8 Udeležba poslancev na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles	27
4.3.9 Javnost dela.....	27
4.4 AKTI IN POSTOPKI.....	28
4.4.1 Akti državnega zbora	28
4.4.2 Zakonodajni postopek.....	28

4.4.2.1	Načela zakonodajnega postopka	31
4.4.3	Postopek za sprejem državnega proračuna, rebalansa državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna	36
4.4.4	Postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe.....	37
4.4.5	Postopek za sprejem drugih aktov državnega zbora.....	37
4.4.6	Postopek za spremembo ustave	37
4.4.7	Postopek v zvezi z referendumom	37
4.4.8	Postopek obtožbe predsednika republike, predsednika vlade in ministrov	37
4.4.9	Postopek volitev in imenovanj	38
4.4.10	Postopek v zvezi z imuniteto	38
4.5	RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO DRUGIH DRŽAVNIH ORGANOV .	38
4.5.1	Razmerja državnega zbora do državnega sveta	38
4.5.2	Razmerja državnega zbora do predsednika republike.....	39
4.5.3	Razmerja državnega zbora do vlade	39
4.5.4	Razmerja državnega zbora do ustavnega sodišča	41
4.5.5	Razmerja državnega zbora do varuha človekovih pravic.....	42
4.5.6	Razmerja državnega zbora do drugih državnih organov	42
4.6	MEDNARODNO IN DRUGO SODELOVANJE	43
4.6.1	Mednarodno sodelovanje	43
4.6.2	Sodelovanje s slovenskimi manjšinami, izseljenci in zdomci.....	43
4.7	DELO DRŽAVNEGA ZBORA V VOJNEM ALI IZREDNEM STANJU.....	43
4.8	RAZLAGA POSLOVNIKA	43
4.9	ROKI	44
4.10	PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE	44
5	PRIMERJAVA NEKDANJEGA IN SEDANJEGA POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA.....	45
5.1	RAZLOGI ZA SPREMINJANJE IN DOPOLNJEVANJE POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA	45
6	PRAVNA IN DEJANSKA MOČ POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA.....	49
7	ZAKLJUČEK.....	52
	LITERATURA	53
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	56

1 UVOD

V Republiki Sloveniji, ki je bila sestavni del nekdanje Jugoslavije, je po ustavi LRS iz leta 1947 veljalo načelo enotnosti oblasti. Najvišja organa državne oblasti LR Slovenije po ustavi sta bila ljudska skupščina LRS in njen prezidij. Ljudska skupščina je imela o svoji notranji organizaciji in načinu dela poslovnik. Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije vsebuje pisana pravila, ki v več kot dvesto členih celovito urejajo organizacijo in način dela parlamenta ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev.

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 pomembnem 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, posamezni zakoni in nepisanimi pravili, običaji in rutinami sestavljajo parlamentarno pravo države. Poslovniki so hkrati rezultat zgodovinskega razvoja in parlamentarnih tradicij.

Poslovniki se morajo naslanjati na ustave, ki določajo način volitev v parlament in njegovo sestavo, običajno pa tudi splošna načela, kako naj parlament obravnava zakonske predloge, ter načine, kako jih lahko sprejema 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. Avtonomni poslovnik, ki ga sprejme parlament in s katerim določa lastno poslovanje oziroma zakonodajni postopek, lahko štejemo za neke vrste zakon ali pa celo za »malo ustavo« - tudi za sprejemanje poslovnika je običajno potrebna večina ali celo obvezna ponovitev glasovanja v naslednjem mandatu.

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.

Poslovniki opredeljujejo tudi posebna telesa, ki predsedniku parlamenta 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. Opredeljujejo vrste aktov, ki jih sprejema parlament, in način njihove obravnave. Določajo način vključevanja posameznih udeležencev v proces zakonodajnega odločanja in njihove pristojnosti. Posebej so določene pristojnosti predsednika parlamenta, 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, sestavljanje dnevnih redov in sklicevanje sej ter podrobno določajo tudi sankcije za prekoračitev govorov, kršitve reda ali žalitve. Značilnost sodobnih poslovnikov je tudi težnja po specializaciji zakonodajnega odločanja, ki jo uresničujejo z delitvijo dela med skupna zasedanja in delovna telesa.

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 posebej opredeljujejo pravice in dolžnosti udeležencev v zakonodajnem postopku. Glavno vsebinsko delo naj bi se opravilo v stalnih delovnih telesih, ki jih parlament na začetku svojega mandata posebej ustanovi za obravnavanje vprašaj 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 sprejetih zakonov.

Cilj, ki sem ga pri pisanju diplomske naloge zasledovala, je bil podrobna predstavitev poslovnika Državnega zbora, primerjava nekdanjega in sedanjega poslovnika ter učinek poslovnika na delo v Državnem zboru.

Vsebino diplomskega dela sem razdelila v šest poglavij. V uvodnem delu navajam uvodne misli o poslovniku in njegovih funkcijah na splošno. V drugem poglavju sem predstavila pojem splošnega predstavniškega telesa. Podrobneje sem opisala izvor in razvoj poslovnika, ter pravno naravo poslovnika. V tretjem poglavju predstavljam Državni zbor kot predstavniško telo Republike Slovenije in podrobneje predstavim volitve, njegovo sestavo, funkcije in pristojnosti, ter položaj poslancev. Četrto poglavje je namenjeno vsebinski in pravni predstavitvi poslovnika Državnega zbora. Peto poglavje je namenjeno primerjavi nekdanjega in sedanjega poslovnika.

V zadnjem poglavju sem podrobno predstavila pravno naravo poslovnika Državnega zbora.

2 POJEM SPLOŠNEGA PREDSTAVNIŠKEGA ORGANA

Predstavniška telesa, ki so danes nepogrešljiv element v političnem smislu globalnih družb, so se razvila iz pozno srednjeveških stanovskih skupščin. Te so postopoma pridobivale na pomenu, ko so vse bolj omejevale fevdalnega monarha pri njegovih splošno obveznih političnih ukrepih. Tudi predstavniško telo meščanske demokracije je sprva podedovalo takšno nadzorstveno funkcijo nad dejanskimi izvrševalci oblasti, sčasoma pa se je v zrelem kapitalizmu oblikovalo vsaj formalno najvišji zakonodajni državni organ. Za nastanek in razvoj predstavniških teles sta morala biti izpolnjena dva pogoja. Najprej se je moral pojaviti osamosvojen aparat državne oblasti in potem določena mera samostojnosti družbe nasproti državi. Takšne samostojnosti zgodnja ter srednja doba fevdalizma nista poznali.

»Izraz »predstavniško telo« navadno označuje tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Ker ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo kot svojo najpomembnejšo funkcijo, se imenuje tudi zakonodajno telo. V okviru zakonodajne funkcije zakonodajno telo sprejema zakone kot (poleg ustave) najvišje pravne akte, katerih vsebina so najpomembnejše družbene odločitve. V sodobnih demokratičnih državah je zakonodajno telo vedno hkrati tudi splošno predstavniško telo v Angliji, kasneje pa se je z razvojem parlamentarne demokracije tudi drugod uveljavil kot splošno ime za predstavniško oziroma zakonodajno telo« (Grad, Kaučič, 1997, str.179).

Parlament se je najprej razvil v Angliji, kjer se je izraz parlament uporabljal že za srednjeveško stanovsko skupščino, kasneje pa tudi za dvodomno telo, iz katerega je nastal sedanji dvodomni britanski parlament, ki ga sestavljata spodnji dom (House of Commons) in zgornji dom (House of Lords).

Na evropskem parlamentu je tekel razvoj drugače, saj se je parlament po angleškem vzoru začel v celinski Evropi uvajati šele v prejšnjem stoletju, vendar zelo počasi in se je v sodobnem pomenu uveljavil večinoma šele po prvi svetovni vojni (Grad, Kaučič, 1997, str.179).

2.1 IZVOR IN RAZVOJ POSLOVNIKA

V samostojni slovenski državi smo dobili celovit poslovnik državnega zbora najprej leta 1993. Po nekaj letih izkušenj z uporabo tega poslovnika so se priprave za spremembo oziroma nov poslovnik začele v posebni strokovni skupini že v letu 1997. Strokovna skupina je naslednje leto pripravila delovno gradivo za novi poslovnik, vendar so poslanci leta 1999 predlog sprememb in dopolnitev poslovnika na plenarni seji državnega zbora zavrnil. Prav tako je bil konec leta 2001 zavrnen predlog skupine poslancev za sprejem novega poslovnika. Predlagatelji iz vrst poslancev so isto leto predlog poslovnika

nekoliko spremenili in ga ponovno predlagali v sprejem, tako da je bil novi poslovnik državnega zbora Republike Slovenije končno sprejet 2002. Na velike težave pri sprejemanju veljavnega poslovnika opozarja dejstvo, da je glasovala za sprejem tega poslovnika komaj zadostna večina poslancev¹ in da je bil tako pomemben akt za delo parlamenta sprejet po (izjemnem) hitrem postopku. Takšen način sprejemanja gotovo ni najboljše zagotovilo za visoko stopnjo identifikacije poslancev s poslovníkom ter za njegovo tekoče in neproblematično izvajanje. Za poslovnik, ki mu v poslanskem žargonu rečemo kar »mala ustava«, bi namreč lahko upravičeno pričakovali, da ga bodo poslanci sprejeli tako rekoč soglasno.

Poslovnik parlamenta je za organiziranost in delo predstavniškega telesa najpomembnejši splošni pravni akt, takoj za ustavo. V vsakem primeru je s svojimi normami o notranji členitvi predstavniškega telesa, pravicami in obveznostmi poslancev in določili o postopkih sprejemanja zakonov in drugih parlamentarnih odločitvah ključnega pomena za delovanje zakonodajne veje oblasti in za kakovost sprejetih zakonov. Poslovnik predstavniškega telesa z razčlenitvijo institutov zakonodajnega postopka v mnogo čem določa način vlaganja zakonskih predlogov, njihovo bolj ali manj poglobljeno obravnavo v parlamentarnih delovnih telesih in na njegovih plenarnih zasedanjih ter večjo ali manjšo strogost v procesu nastajanja zakona, ki potem vplivajo na kakovost vsakega posameznega zakona in s tem pravnega sistema celotne globalne družbe.

V poslovniških določbah za sprejem zakona so zapisana ravnanja poslancev, ki jih morajo opraviti, da predlog pravne ureditve dobi naravo zakona. Zakonodajni postopek kaže organiziran način nastajanja pravnih norm. Organiziranost v procesu nastajanja pravnih norm pa je ravno bistvena značilnost, po kateri se s formalnega vidika razlikujejo pravne norme od drugih vrst družbenih norm. Običajna pravila, morala, pravila lepega vedenja in podobna družbena pravila nastajajo spontano, za pravne norme pa sta vnaprej določena organ, ki jih sprejme, in postopek, po katerem so te norme sprejemane (Igličar, 2004:329). Zato je postopek sprejemanja zakona njegova nepogrešljiva formalna sestavina, akt, ki ne bi bil sprejet po postopku, vnaprej določenim z ustavo in poslovníkom, ne bi mogel dobiti narave zakona.

Pravica državnega zbora, da sam sprejema svoj poslovnik, je določena že v ustavi (94.člen), ki predpisuje tudi, da se poslovnik sprejema z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, z večino torej, ki je zahtevnejša od večine, potrebne za sprejem večine zakonov. S tega vidika je v našem sistemu dana poslovniku večja teža kot večini zakonov. Poleg poslovnika se lahko način dela in organizacija dela državnega zbora ureja tudi z odloki o ustanovitvi delovnih

¹ 94. člen Ustave RS določa:«državni zbor ima poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.» Za sprejem veljavnega poslovnika je glasovalo 57 poslancev, 24 pa jih je bilo proti.

teles in s poslovniki delovnih teles (Pravnik, Let. 62, št. 9/10, 2007, str. 488-489).

2.2 PRAVNA NARAVA POSLOVNIKA

V številnih svojih določbah je poslovnik vir ustavnega prava (Grad, 2002:131). Kar velja še posebno za poslovniška pravila glede zakonodajnega postopka, za člene, ki opredeljujejo javnost dela parlamenta in pravice ter dolžnost poslancev. Pri določanju zakonodajnega postopka je slovenska ustava na poslovnik državnega zbora prenesla celo pooblastilo, da lahko spreminja faze tega postopka, kar je gotovo ustavnopravna vsebina.

Ustava je namreč tudi nekakšen program zakonodaje, pri čemer jo potem poslovnik zakonodajnega organa s svojimi normami o načinu sprejemanja zakonov dopolnjuje. Zato je tako pomembno, kako so razumljena pravna načela in norme v poslovniškem razčlenjevanju in kako potem poslanci razumejo določila poslovnika.

Poleg tega je seveda nemogoče, da bi poslovnik lahko vnaprej predvidel vse najrazličnejše situacije v procesu odločanja v predstavniškem telesu. V ne povsem jasnih položajih se poslanci zatečejo k razlagi poslovniških določb. Že sam poslovnik državnega zbora določa, da med sejo državnega zbora oziroma njenega delovnega telesa razlaga poslovnik predsedujoči. Kadar državni zbor ne zaseda, pa daje razlago poslovnika Komisija za poslovnik, in to na pobudo poslancev, delovnih teles državnega zbora ali vlade. Pred sprejemom razlage lahko komisija pridobi mnenje zakonodajne pravne službe, razlago pa potem sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih članov. Navsezadnje lahko Komisija za poslovnik tudi predlaga državnemu zboru sprejem avtentične razlage poslovnika.

Za ustavnopravno naravo poslovnika govorijo tudi poslovniška določila, ki opredeljujejo ravnanje političnih subjektov oziroma poslanskih skupin pri parlamentarnem odločanju. Norme poslovnika so izjemno pomembne za delovanje demokratične oblike oblasti, saj so zlasti proceduralne norme odločilne pri doseganju legitimnosti sprejetih parlamentarnih odločitev. Poleg tega poslovnik z ureditvijo razmerja do drugih državnih organov posega v organizacijo vrhovnih državnih organov, kar je prav tako sestavina ustave v materialnem pomenu.

V smer nad zakonske narave poslovnika kaže še način njegovega sprejemanja, saj je za izglasovanje poslovnika potrebna večja večina, kot je ustavno predvidena za sprejem drugih zakonov. Ustave predvidevajo pri tem pogosto razne kvalificirane večine ob absolutnem in relativnem izhodišču; tako je v slovenski ustavi zahtevana za sprejem poslovnika državnega zbora Republike Slovenije dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev. Ustavno določena kvalificirana večina ima namen doseči večjo usklajenost interesov pri določanju

pravil, po katerih bo potem parlament sprejemal zakone in druge svoje odločitve. Za sprejem teh odločitev pa zadošča navadna večina opredeljenih glasov. Vsaj poslovniške norme o postopku za sprejemanje zakonov pa so gotovo ustavo tvorne narave, saj določajo način dograjevanja pravnega sistema, ko ustava v materialnem smislu določa, kako naj nastanejo zakoni. Zato sta tudi priprava in sprejem poslovnika vedno zahtevno politično in strokovno opravilo.

Poslovník vsebuje tako kot zakon splošne in abstraktne pravne norme ter je sprejet v zakonodajnem organu po zakonodajnem postopku. S tem upošteva materialne in formalne prvine definicije zakona, čeprav seveda po samem imenu ta akt ni označen kot zakon. S tega vidika srečamo ugotovitve, da je v hierarhiji pravnih aktov poslovnik podoben zakonu in da ima v nekaterih delih značaj zakona. Podobno stališče vendar le do tistih poslovniških določb, ki urejajo postopek sprejemanja aktov v predstavniškem telesu zagovarja v svojih odločbah tudi slovenska ustavno sodna praksa.

Razumevanje ustavne opredelitve poslovnika je včasih tudi ožje, tako da je ta obravnavan predvsem kot izraz notranje avtonomije parlamenta in njegove pravice do samoorganiziranja. Takšen pogled pa pripelje do sklepa, da je poslovnik v hierarhiji pravnih aktov nižji od zakona in da mora biti z njim v skladu. Če je poslovnik parlamenta obravnavan zgolj kot avtonomni notranji akt organizacije in poslovanja predstavniškega telesa, je podrejen tako ustavi kot zakonu (Pravnik, letn. 62, št. 9/10, 2007, str. 481-502).

3 DRŽAVNI ZBOR KOT PREDSTAVNIŠKO TELO REPUBLIKE SLOVENIJE

3.1 SPLOŠNA OPREDELITEV

Vlogo splošnega predstavniškega telesa v slovenski ureditvi opravlja državni zbor. Državni zbor Republike Slovenije šteje 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice s tajnim glasovanjem. V njem so predstavljeni državljani Slovenije in pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti. Vsaka narodna skupnost ima v državnem zboru zagotovljeno po eno poslansko mesto.

Člani državnega zbora so izvoljeni za dobo štirih let, mandatna doba pa je lahko tudi krajša v primeru, če pride do razpusta državnega zbora pred iztekom mandata in do predčasnih volitev.

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. To so zakonodajna funkcija, volilna funkcija in nadzorna funkcija. V okviru zakonodajne funkcije državni zbor opravlja predvsem naslednje naloge: sprejema spremembe ustave, sprejema zakone in druge splošne akte, sprejema svoj poslovnik, sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum(Kaučič, Grad, 1999, str. 187).

V okviru volilne funkcije državni zbor Republike Slovenije voli ter imenuje in razrešuje predstavnike vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, sodnike ustavnega sodišča in druge sodnike, varuha človekovih pravic, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča in druge nosilce javnih funkcij, za katere tako določa zakon.

Državni zbor v okviru svoje nadzorne funkcije predvsem odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem. Poleg teh pristojnosti državni zbor odloča tudi o razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter o uporabi obrambnih sil.

Temeljna načela o načinu in organizaciji dela državnega zbora so zapisana v poslovniku. Poslovnik sprejmejo poslanci z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. Državni zbor opravlja svoje delo na zasedanjih in sejah. Svoje odločitve državni zbor lahko sprejema, če je na seji navzoča večina poslancev. Praviloma državni zbor sprejema svoje odločitve z večino navzočih poslancev. Pri glasovanju o nekaterih stvareh je potrebna zahtevnejša večina: večina glasov vseh poslancev (absolutna večina), dve tretjini glasov navzočih poslancev (relativna kvalificirana večina). Odločitve se praviloma sprejemajo z

javnim glasovanjem. Tajno glasovanje pa se uporablja le za nekatere volitve (npr. predsednik vlade) in pri nekaterih občutljivejših odločitvah (npr. odločanje o zaupnici vlade).

Državni zbor izvoli svojega predsednika z večino glasov vseh poslancev. Predsednik državnega zbora predstavlja državni zbor in vodi njegovo delo. Za svoje delo je odgovoren državnemu zboru. Poleg predsednika ima državni zbor lahko največ tri podpredsednike, ki pomagajo predsedniku pri njegovem delu.

Pri uresničevanju funkcij državnega zbora imajo pomembno vlogo delovna telesa državnega zbora, ki proučujejo posamezna področja dela državnega zbora, pripravljajo predloge odločitev državnega zbora o politiki na teh področjih, oblikujejo stališča do posameznih vprašanj ter pripravljajo, proučujejo in obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov državnega zbora. Delovna telesa o svojih stališčih in predlogih poročajo državnemu zboru. Državni zbor ima dve vrsti delovnih teles: delovne odbore in delovne komisije.

Poslanci, ki so bili izvoljeni z iste kandidatne liste, imajo pravico, da se povezujejo v poslanske skupine. Vodje poslanskih skupin sodelujejo v kolegiju predsednika državnega zbora pri organiziranju dela državnega zbora, pri pripravah sej, v zakonodajnem postopku in pri drugih zadevah, ki se nanašajo na poslovanje državnega zbora.

Službe državnega zbora opravljajo vrsto strokovnih, administrativnih ter drugih opravil in tehničnih nalog. Delo vseh služb vodi generalni sekretar, ki ga imenuje državni zbor (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.2 VOLITVE IN SESTAVA

3.2.1 Volitve

»Volitve so v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa. Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat, pooblastilo za to, da odločajo v njihovem imenu o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Zato volitve dajejo legitimnost izvajanju oblasti s strani predstavniškega telesa« (Kocjančič, Ribičič, Grad, Kaučič, 1998, str. 144).

3.2.1.1 Volilna pravica

»Najpomembnejši element volilnega sistema je volilna pravica, ki je ena temeljnih političnih pravic, od katere je v veliki meri odvisen tudi značaj volilnega sistema in sploh političnega sistema v določeni državi. Predpisi o volilni pravici določajo krog oseb, ki imajo pravico voliti v predstavniška telesa, in krog oseb, ki imajo pravico, da so izvoljene za člane teh teles. V sodobnih ustavnih ureditvah je volilna pravica določena v ustavi kot ena temeljnih političnih pravic

državljana. Volilna pravica obsega pravico voliti (aktivna volilna pravica) in pravico biti izvoljen (pasivna volilna pravica)« (Kocjančič, Ribičič, Grad, Kaučič, 1998, str. 145).

3.2.1.2 Splošna načela volilnega sistema

Splošna načela volilnega sistema so podana že v sami ustavi, kjer je tudi določeno, da se s kvalificirano večino sprejme zakon, ki podrobneje ureja področje volilnega sistema in postopek volitev. Volilni sistem predstavlja zbir pravic in postopkov, ki se nanašajo na volilno pravico, določanje volilnih enot organov, na kandidiranje in potrjevanje list kandidatov, glasovanje na voliščih, ugotavljanje volilnih izidov, razdelitev mandatov in varstvo volilne pravice.

Ustava predpisuje štiri načela, ki so temeljna za ureditev volilnega sistema: načelo splošne volilne pravice, načelo enake volilne pravice, načelo neposrednih volitev oziroma glasovanja in načelo tajnosti glasovanja.

a) Načelo splošne volilne pravice

Načelo splošne volilne pravice pomeni, da je pravica vsakega državljan, ki je dopolnil starost 18 let in mu ni odvzeta poslovna sposobnost, da lahko voli (aktivna volilna pravica) in da je lahko izvoljen (pasivna pravica).

b) Načelo enake volilne pravice

Načelo enake volilne pravice pomeni, da je glas vsakega državljan vreden enako, vsak državljan ima torej en glas. Vsi državljani imajo tako enak pomen in vpliv na oblikovanje predstavniških teles.

c) Načelo neposrednih volitev oziroma glasovanja

Načelo neposrednih volitev oziroma glasovanja pomeni, da volivci sami neposredno oziroma direktno (brez posrednika) glasujejo za kandidate za člane predstavniškega telesa. Če pa državljani volijo oziroma izberejo svoje predstavnike, k nato izvolijo člane predstavniškega telesa, gre za posredne volitve. Jasno je, da lahko pride »prava« volja volivcev do izraza le pri neposrednih volitvah. Poleg tega se z neposrednimi volitvami v nekem smislu tudi vzpostavi neposredna povezava med volivcem in izvoljenim, državljani pa vedo, da so njihovi glasovi upoštevani neposredno in da so torej direktno sami vplivali na to, kdo bo izvoljen in kdo ne. Seveda uresničitev tega načela zahteva pri sami izvedbi glasovanja osebno glasovanje in ne dovoljuje, da bi lahko en državljan glasoval namesto drugega.

d) Načelo tajnosti glasovanja

Z načelom tajnosti glasovanja se želi zagotoviti, da bo volivec izrazil svojo voljo oziroma odločitev svobodno (vsak volivec ima pravico, da se svobodno

opredeljuje in da ga pri tem ne sme nihče ovirati ali kako drugače vplivati na njegovo odločitev). S tajnostjo glasovanja je onemogočen pritisk na volivca, saj bo samo on vedel, kako se je odločil. Tajnost glasovanja se zagotavlja z ustreznimi pogoji na samem volišču (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.2.1.3 Večinski in proporcionalni sistem

Pri volilnem sistemu je zelo pomembno, kako se glasovi volivcev pretvorijo v poslanske sedeže v parlamentu. To bistveno vpliva na sestavo in delovanje parlamenta in s tem na politično življenje v državi nasploh. V teoriji poznamo dva volilna sistema – večinski in proporcionalni sistem.

a) Večinski volilni sistem

Bistvo tega sistema je v tem, da je v posamezni volilni enoti izvoljen kandidat, ki je dobil največ glasov. Poznamo dve vrsti večinskega volilnega sistema: sistem relativne večine (Anglija) in sistem absolutne večine. V praksi se običajno uporablja sistem dveh krogov – tak sistem poznamo pri nas pri volitvah predsednika republike in županov občin. Pri volitvah v večinskem volilnem sistemu so navadno oblikovane male volilne enote, v katerih se voli en kandidat.

b) Proporcionalni volilni sistem

Zahteva, da mora biti zastopana v parlamentu tudi »manjšina«, je pripeljala do sistema, ki se imenuje proporcionalni volilni sistem. Osnovna ideja proporcionalnega volilnega sistema je v tem, da naj bodo v parlament izvoljeni kandidati strank glede na sorazmernost dobljenih glasov na volitvah, da bodo torej v parlamentu zastopani politični interesi sorazmerno temu, kot so izraženi na volitvah. Pri tem sistemu imamo velike volilne enote, v katerih se voli več kandidatov naenkrat. Volivci volijo kandidatne liste (praviloma jih določajo stranke), za pretvorbo glasov volivcev v mandate pa se uporabljata dva načina oziroma sistema: sistem volilnega količnika ali t.i. Harejev sistem (število glasov se deli s številom predstavnikov, ki se volijo, kar predstavlja volilni količnik; vsaka lista dobi toliko mest, kolikokrat je volilni količnik vsebovan v številu glasov za to listo; k temu je zmeraj dodano še pravilo o načinu razdelitve »ostanka«) in d'Hontov sistem (omogoča, da se poleg podpore, ki so jo dobile posamezne liste v volilni enoti, upošteva tudi podpora, ki so jo dobile istoimenske liste v dveh ali več volilnih enotah oziroma v celi državi) (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.2.1.4 Volitve državnega zbora po veljavni zakonodaji

Z Zakonom o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92, 60/95, 67/97, 70/00) je pri nas uveljavljen proporcionalni volilni sistem z nekaterimi korekcijami večinskega sistema. Poslanci se volijo po volilnih enotah po načelu, da se en poslanec voli na približno enako število prebivalcev, in po načelu, da so v državnem zboru sorazmerno zastopani politični interesi.

Volitve v državi so lahko splošne (redne in predčasne), nadomestne, naknadne in ponovne.

Splošne volitve v državni zbor so lahko redne ali predčasne. Volitve razpiše predsednik republike, ki v aktu o razpisu določi poleg dneva razpisa tudi dan glasovanja. Redne volitve se opravijo na štiri leta, predčasne pa, če se državni zbor razpusti pred potekom štiriletne mandatne dobe. Redne volitve se opravijo najprej dva meseca in najkasneje petnajst dni pred potekom štirih let od prve seje prejšnjega državnega zbora, predčasne volitve pa najkasneje dva meseca po razpustu državnega zbora (predsednik republike jih razpiše z aktom o razpustitvi državnega zbora). Če poslancu preneha mandat postane poslanec za preostanek mandatne dobe tisti kandidat z liste kandidatov, ki bi bil izvoljen, če ne bi bil izvoljen poslanec, ki mu je prenehal mandat.

Nadomestne volitve se opravijo, če na listi ni naslednjega kandidata, zakon pa predvideva še izvedbo teh volitev, če je poslanec odstopil od poslanske funkcije prej kot v šestih mesecih od potrditve poslanskega mandata. Nadomestne volitve se opravijo v volilni enoti, v kateri je bil izvoljen kandidat, ki je dobil največ glasov. Poslanec se na nadomestnih volitvah izvoli za čas do izteka mandatne dobe.

Naknadne volitve se opravijo, če v volilni enoti oziroma na posameznem volišču ni bilo izvedeno glasovanje (npr. zaradi poplav in drugih nesreč) na dan, ki je določen za glasovanje. Te volitve razpiše volilna komisija v volilne enote, za izvedbo pa se smiselno uporabljajo zakonske določbe o splošnih volitvah.

Ponovne volitve se opravijo po že opravljenih volitvah in pomenijo ponovno glasovanje volivcev z določenega območja. Opravijo se v naslednjih primerih: če pristojna volilna komisija zaradi nepravilnosti, ki bi utegnile vplivati na izid volitev, razveljavi glasovanje na volišču in odredi ponovne volitve.

Ponovne volitve se opravijo tudi v primeru, če državni zbor oziroma ustavno sodišče v primeru pritožbe ne potrdi poslanskega mandata in republiška volilna komisija ugotovi, da je zaradi tega potrebno opraviti ponovne volitve (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.2.1.5 Volilne enote

Zaradi izvedbe volitev se celotno državno ozemlje razdeli na volilne enote – to je manjša območja oziroma teritorije. Razdelite se opravi tako, da je v vsaki volilni enoti približno enako število prebivalcev, vsaki volilni enoti pa je v načelu zagotovljenih tudi enako število mandatov (poslanskih mest). Slovenija je razdeljena na osem volilnih enot, v vsaki volilni enoti pa se voli enajst poslancev. Na tak način se izvoli skupaj 88 poslancev. Dve posebni volilni enoti sta določeni za območja občin, kjer živi italijanska oziroma madžarska narodna skupnost, ki ima zagotovljeno vsaka po eno poslansko mesto.

V volilni enoti se o posameznih kandidatih glasuje v volilnih okrajih. Tudi pri razdelitvi volilne enote na volilne okraje velja, da se ti oblikujejo glede na približno enako število prebivalcev (Grad, Golobič, Svete, 2000, str. 15, 16).

3.2.1.6 Volilni organi

Volilni organi, ki vodijo in izvajajo volitve poslancev, so volilne komisije in volilni odbori. Volilne komisije se volijo za štiri leta, volilni odbor pa za vsake volitve.

Volilne komisije se delijo na republiško volilno komisijo, komisije volilnih enot in okrajne volilne komisije.

Republiška volilna komisija skrbi za zakonitost volitev in enotno uporabo zakonskih določb, usklajuje delo drugih volilnih komisij, daje strokovna navodila ter nadzoruje njihovo delo, predpiše obrazce za izvrševanje zakona, objavi izide volitev v državni zbor, sestavljajo pa jo predsednik in pet članov ter njihovi namestniki. Za predsednika in njegovega namestnika se imenujeta sodnika vrhovnega sodišča, dva člana in njuna namestnika se imenujeta izmed pravnih strokovnjakov, trije člani in njihovi namestniki pa se imenujejo po predlogih poslanskih skupin, upoštevajoč sorazmerno zastopanost političnih strank.

Volilne komisije volilnih enot skrbijo za zakonitost volitev v volilni enoti; ugotavljajo, ali so posamične kandidature oziroma liste kandidatov v skladu z zakonom; ugotavljajo rezultate glasovanja in razglasijo, kateri poslanci so izvoljeni v volilni enoti, ter dajejo poročila o izidu; vodijo tehnično in drugo delo v zvezi z volitvami. Imenuje jih republiška volilna komisija, sestavljajo pa jih predsednik in trije člani ter njihovi namestniki. Predsednik in namestnik se imenujeta izmed sodnikov, en član in namestnik izmed pravnih strokovnjakov, dva člana in namestnika pa po predlogih poslanskih skupin, pri čemer se upošteva sorazmerna zastopanost političnih strank.

Okrajne volilne komisije določajo volišča, imenujejo volilne odbore, ugotavljajo volilni izid v volilnem okraju, vodijo tehnično in drugo delo v zvezi z volitvami. Imenuje jih republiška volilna komisija. Sestavljene so iz predsednika in treh članov ter njihovih namestnikov. Predsednik se imenuje izmed sodnikov, njegov namestnik pa izmed drugih diplomiranih pravnikov, ostali člani in namestniki se imenujejo po predlogih političnih strank, pri čemer se upošteva njihova sorazmerna zastopanost.

Volilni odbori vodijo glasovanje na voliščih in ugotavljajo izid glasovanja na voliščih. Okrajna volilna komisija imenuje volilni odbor za posamezno volišče izmed državljanov, ki imajo stalno prebivališče na območju volilnega okraja. Volilni odbor sestavljajo predsednik in parno število članov ter njihovi namestniki. Volilni organ je sklepčen, če je navzoč predsednik in vsi člani ali njihovi namestniki. Pri delu volilnih organov so lahko navzoči predstavniki list kandidatov oziroma zaupniki list kandidatov (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.2.1.7 Kandidiranje

Kandidate za poslance državnega zbora lahko predlagajo politične stranke in volivci.

Politična stranka določi kandidate po postopku, določenim z njenimi pravili. Kandidatno listo vложи vsaka stranka posebej, dvoje ali več strank pa lahko predloži tudi skupno kandidatno listo. Za vložitev liste kandidatov pa sta z zakonom predvideni dve možnosti:

- Liste kandidatov lahko politična stranka vложи v vseh volilnih enotah, če liste podprejo s svojimi podpisi najmanj trije poslanci državnega zbora,
- Listo kandidatov lahko vложи politična stranka v posamezni volilni enoti, če so jo določili člani stranke, ki imajo volilno pravico in stalno prebivališče v volilni enoti, in če listo s podpisi podpre najmanj 50 volivcev te enote.

Volivci določijo listo kandidatov s podpisovanjem, pri čemer je za določitev liste kandidatov potrebnih najmanj 100 podpisov volivcev, ki imajo stalno prebivališče v volilni enoti. Pri tem velja, da lahko posamezni volivec izrazi svojo podporo s podpisom samo enkrat, poda pa jo na predpisanem obrazcu pred pristojnim organom, ki vodi evidenco volilne pravice.

Na posamezni listi je lahko največ toliko kandidatov, kolikor poslancev se voli v volilni enoti. Za vsako kandidaturo je potrebno pisno soglasje kandidata, posameznik pa lahko kandidira samo v eni volilni enoti in samo na eni listi kandidatov.

Pri določitvi liste kandidatov se tudi določi, v katerem volilnem okraju se bo glasovalo o posameznem kandidatu z liste kandidatov, saj se v vsakem volilnem okraju glasuje samo o enem kandidatu z iste liste kandidatov.

Liste kandidatov se vložijo najkasneje petindvajseti dan pred dnevom glasovanja pri volilni komisiji volilne enote (Grad, Golobič, Svete, 2000, str. 15, 16).

3.2.1.8 Volilna kampanja

Predlagatelji kandidatov, predvsem politične stranke, si v času do volitev prizadevajo, da bi volivci njihove kandidate spoznali, da bi spoznali njihove programe in bi se odločili zanje tudi pri glasovanju na volitvah. Da bi tudi to potekalo na urejen način in da ne bi prihajalo do skrajnosti, je z zakonom predpisana volilna kampanja – to so vsa politično propagandna sporočila in druge oblike politične propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivcev pri glasovanju o kandidatih za poslance državnega zbora, ki obsega predvsem volilno propagando v javnih glasilih in drugih sredstvih javnega obveščanja, plakatiranje in predvolilne shode.

Volilna kampanja se lahko začne najprej 30 dni pred dnevom glasovanja, končati pa se mora najkasneje 24 ur pred dnevom glasovanja (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.2.1.9 Glasovanje

Neposredno glasovanje opravljajo volivci na voliščih, in sicer na območju, kjer imajo stalno prebivališče in so vpisani v volilni imenik.

Glasovanje na voliščih vodijo volilni odbori, ki morajo poskrbeti za zakonitost glasovanja in za ustrezne pogoje izvedbe volitev. Glasovanje poteka na voliščih na dan volitev od 7. do 19. ure.

Volivec na volišču glasuje za kandidate z list kandidatov. Glasuje samo za enega kandidata. Glede na vašo veljavno volilno ureditev je pomembno, da volivec s tem, ko glasuje za kandidata, hkrati da glas tudi listi, na kateri je kandidat, za katerega je glasoval (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.2.1.10 Ugotavljanje volilnih izidov

Po opravljenih volitvah se najprej ugotovijo rezultati na vsakem volišču – tako da je izid volitev v vsakem volilnem okraju, v volilni enoti in na nivoju države kot celote samo zbir rezultatov s posameznih volišč. Volilni odbor ugotavlja: skupno število volivcev po volilnem imeniku in po potrdilih, število oddanih glasovnic, število neveljavnih glasovnic, koliko glasov so dobili posamezni kandidati. O svojem delu sestavi volilni odbor zapisnik.

Okrajna volilna komisija ugotovi volilne rezultate za območje volilnega okraja. Njene ugotovitve so zbir rezultatov glasovanja na voliščih.

Volilna komisija volilne enote ugotovi za vsako listo kandidatov, koliko glasov so dobili posamezni kandidati z liste po volilnih okrajih in delež glasov posameznih kandidatov v skupnem številu glasov, oddanih v volilnem okraju, ter skupno število glasov, ki so bili oddani za listo v volilni enoti. Volilna komisija ugotovi tudi skupno število glasov, oddanih za vse liste v volilni enoti. Najpomembnejši rezultat dela volilne komisije v volilni enoti, to je ugotovitev števila mandatov, ki jih je dobila posamezna lista, in ugotovitev, kateri poslanci so izvoljeni že v volilni enoti.

Republiška volilna komisija ima poleg drugih nalog predvsem nalogo, da ugotovi izid volitev na državni ravni (to opravi na podlagi rezultatov volitev, ki so jih zapisniško ugotovile volilne komisije volilnih enot). Izid volitev v državni zbor objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, izvoljenemu poslancu pa izda potrdilo o izvolitvi (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.2.1.11 Razdelitev mandatov

Katere stranke in kateri kandidati bodo izvoljeni, je seveda odvisno od izida glasovanja oziroma dobljenega števila glasov, vendar pa je to odvisno tudi od predpisanega načina razdelitve mandatov oziroma, bolje rečeno, načina pretvorbe glasov volivcev v poslanske sedeže.

Glede na to, da je pri nas uveljavljen proporcionalni sistem, je v skladu s tem urejena tudi pretvorba glasov v poslanske sedeže. Razdelitev mandatov se

opravlja na dveh ravneh: najprej v volilni enoti, nato na ravni celotne države. V volilni enoti in glede na število glasov, ki so jih dobili posamezni kandidati. Preostali mandati se razdelijo na ravni celotne države. Tukaj se razdelijo mandati, ki niso bili razdeljeni v volilnih enotah (razdelitev na podlagi ostanka glasov) z upoštevanjem d'Hontovega sistema, in mandati, ki se razdelijo na osnovi tak imenovanih »nacionalnih list« (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.2.1.12 Varstvo volilne pravice

Za varstvo volilne pravice so predvidena naslednja pravna sredstva:

- Ugovor pri volilni komisiji volilne enote (vloži ga lahko vsak kandidat oziroma predstavnik liste zaradi nepravilnosti v postopku kandidiranja – republiška volilna komisija lahko to odločbo razveljavi ali spremeni, če ugotovi, da je nepravilna ali nezakonita; vloži ga lahko vsak kandidat, predstavnik liste kandidatov in vsak volivec zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora oziroma okrajne volilne komisije),
- pritožba na Vrhovno sodišče Republike Slovenije (vloži se lahko zoper odločbo volilne komisije, s katero se zavrne lista kandidatov in zoper druge odločbe volilne komisije volilne enote oziroma republiške volilne komisije),
- pritožba na Državni zbor (vloži jo lahko vsak kandidat in predstavnik liste kandidatov zoper odločitve volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev poslanskih mandatov). Zoper odločitve Državnega zbora je možna pritožba na ustavno sodišče.

Državni zbor je v našem ustavnem sistemu predstavniški organ oziroma organ zakonodajne oblasti. Oblikuje se na podlagi volitev oziroma uresničitve splošne in enake volilne pravice državljanek in državljanov Republike Slovenije, to je državljanov, ki so dopolnili starost 18 let in s tem pridobili pravico voliti in biti voljen. Državni zbor se voli za štiri leta.

Državni zbor sestavljajo poslanci, ki jih izvolijo državljani Slovenije, in šteje 90 poslancev. Poslanci se volijo s splošnim, enakim, neposrednim tajnim glasovanjem. V državni zbor se mora izvoliti po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti. Sam volilni sistem ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev (Kaučič, Grad, 1999, str. 185-192).

3.3 FUNKCIJE IN PRISTOJNOSTI

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament. Razdelimo jih zlasti na zakonodajno (kamor štejemo tudi sprejemanje drugih pravnih in ne pravnih splošnih aktov), volilno funkcijo in nadzorno funkcijo.

Zakonodajno funkcijo državnega zbora je mogoče razumeti kot zakonodajno funkcijo v ožjem in širšem pomenu. Pod prvo nedvomno sodi sprejemanje

zakonov, v širšem pomenu pa bi lahko pod zakonodajno funkcijo šteli tudi sprejemanje drugih aktov, naštetih v prejšnjem odstavku. V okviru zakonodajne funkcije državni zbor zlasti:

- Sprejema spremembe ustave
- Sprejema zakone in druge splošne pravne akte
- Sprejema svoj poslovnik
- Sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna
- Ratificira mednarodne pogodbe
- Razpisuje referendum

V okviru volilne funkcije državni zbor voli ter imenuje in razrešuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, sodnike ustavnega sodišča, sodnike, pet članov sodnega sveta, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic itd. vsekakor nam primerjava z obsegom volilne funkcije drugih sodobnih parlamentov pokaže, da ima naš državni zbor mnogo več volilnih funkcij, kar po vsej verjetnosti izvira iz tradicije prejšnjega skupščinskega sistema.

V okviru svoje nadzorne funkcije državni zbor zlasti odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem. Glede nato lahko v okviru nadzorstvene funkcije državnega zbora ločimo funkcijo političnega nadzora, ki se kaže v nadzoru nad delovanjem izvršilne oblasti, ter funkcijo splošnega družbenega nadzora, k jo izvaja zlasti prek parlamentarne preiskave, lahko pa tudi s sprejemanjem različnih neobveznih aktov, kot so deklaracije, stališča, sklepi itd.

Poleg tega je izredno pomembna pristojnost državnega zbora, da odloča o razglasitvi vojnega in izrednega stanja ter o uporabi obrambnih sil. Državni zbor opravlja še nekatere druge pomembne naloge, zlasti verificira mandate poslancev in odloča o imuniteti, ne samo poslancev, temveč tudi sodnikov ustavnega sodišča in sodnikov (Kaučič, Grad, 1999, str. 187).

3.4 POLOŽAJ IN FUNKCIJE POSLANCEV

3.4.1 Položaj poslancev

Poslanec pridobi svoj položaj z izvolitvijo, izvrševati pa ga lahko začne, ko mu je potrjen njegov mandat v državnem zboru. Za položaj poslanca je značilno, da ima podobne pravice in dolžnosti, kot jih imajo drugi nosilci javnih funkcij, po katerih pa se tudi razlikuje od nosilcev drugih javnih funkcij. Tako ima poslanec poslansko imuniteto, torej najširšo obliko imunitete, glede poslanske funkcije velja načelo nezdružljivosti funkcij in svojo funkcijo opravlja poklicno. Posebne pravice in dolžnosti pa ima poslanec v parlamentu.

Kot večina drugih ustav tudi naša ustava izrecno določa, da poslanci državnega zbora dobivajo plačo in nadomestilo, ki sta določena z zakonom. Zakon o poslancih je bil glede tega določnejši in določa, da ima poslanec pravico do plače in nadomestila. V vsakem primeru ima torej poslanec pravico, da dobiva za svoje delo plačo, katere višino določi državni zbor, kot tudi nadomestila in druge pravice, ki jih imajo zaposleni (Kocjančič, Ribičič, Grad, Kaučič 1998, str. 168).

3.4.2 Nezdržljivost poslanske funkcije

Poslanec ne sme biti hkrati član državnega sveta niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Poslanec tudi ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalnih skupnosti. Z dnem potrditve poslanskega mandata poslancu preneha funkcija, ki ni združljiva s funkcijo poslanca, oziroma delo v državnem organu. Poslanec ne sme opravljati pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije. Poslanec ne sme biti član nadzornega odbora gospodarske družbe (Ustava RS, 10-14 člen).

3.4.3 Poslanska imuniteta

Ustava Republike Slovenije (83. člen) predpisuje tako poklicno (non-liability) kot tudi nepoklicno (inviolability) poslansko imuniteto. Podrobneje je poslanska imuniteta določena v Zakonu o poslancih (22. člen) in v Poslovníku Državnega zbora (203. do 219. člen). Poslanec državnega zbora uživa imuniteto od potrditve do prenehanja mandata.

a) Poklicna imuniteta

Po ustavi Republike Slovenije (prvi odstavek 83. člena) poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih telesih. Poklicna imuniteta poslancev torej ne vključuje vseh kaznivih dejanj, temveč le tista, ki jih lahko izvrši poslanec z izražanjem svojega mnenja ali glasu. To so dejanja, kot npr.: govor, izjava, predlog, poročilo, glasovanje ipd. Ker gre za neodgovornost za dejanja, ki izhajajo iz izraženega mnenja oziroma izjave, pridejo v poštev samo kazniva dejanja, ki se lahko storijo z besedo oziroma z izjavo in izražanjem svojega mnenja. Poslanec je te imunitete deležen samo, če stori eno izmed prej opisanih dejanj na seji državnega zbora ali njegovih delovnih teles. Če poslanec takega dejanja ne bi storil na takšni seji, bi zanj kazensko odgovarjal kot vsak drug državljan (npr. če bi storil tako dejanje zunaj sej, četudi v prostorih državnega zbora, v poslanski pisarni, na političnem zborovanju, v tisku ipd.). Poklicna imuniteta se šteje za absolutno, kar pomeni da izključuje kazensko odgovornost poslanca (za dejanja, ki jih je storil pri opravljanju svoje funkcije v državnem zboru), tako v času opravljanja poslanske funkcije kot tudi po izteku poslanskega mandata. Ta imuniteta ne pozna nobenih pravnih omejitev. Njej se tudi poslanec ne more odreči. V primerjavi z nekaterimi ureditvami je torej v

Sloveniji obseg te imunitete nekoliko ožje določen, ker izključuje le kazensko, ne pa tudi drugih oblik odgovornosti poslanca za mnenje ali glas.

b) Nepoklicna imuniteta

V Ustavi je poslanska nepoklicna imuniteta urejena v 2. in 3. odstavku 83. člena: "Poslanec ne sme biti priprt niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let. Državni zbor lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval ali ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju iz prejšnjega odstavka." Ustava torej razlikuje med tremi različnimi situacijami in s tem različnimi stopnjami nedotakljivosti poslanca. V primeru, če se poslanec ne sklicuje na imuniteto, je lahko priprt in se sme zoper njega začeti kazenski postopek. Pristojni državni organ v zvezi s tem ne potrebuje nikakršnega poprejšnjega dovoljenja državnega zbora, kajti če se poslanec ne sklicuje na imuniteto, mu je tudi ni mogoče "odvzeti". Pristojni državni organ je dolžan le obvestiti državni zbor o priporu poslanca ali o začetku kazenskega postopka zoper njega. Državni zbor pa lahko na predlog svoje mandatno-volilne komisije poslancu prizna imuniteto, četudi se poslanec nanjo ni skliceval. Pravica poslanca, da se na imuniteto ne sklicuje (kar je posebnost naše ureditve), vsebuje elemente subjektivne pravice poslanca, kar odstopa od siceršnjega namena poslanske imunitete, torej zagotavljanja neoviranega dela parlamenta. Če se poslanec sklicuje na imuniteto, ne sme biti priprt niti se zoper njega ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega zbora. Pristojni državni organ mora, preden poslanca, ki se sklicuje na imuniteto, pripre ali začne proti njemu kazenski postopek, za to dobiti dovoljenje državnega zbora. Tako dovoljenje ni potrebno le v primeru, če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let.

Državni zbor lahko na predlog svoje mandatno-volilne komisije poslancu, ki se sklicuje na imuniteto, le-to prizna in ne da dovoljenja za pripor ali za začetek kazenskega postopka ali pa takšno dovoljenje da, kar pomeni, da poslancu ne prizna imunitete. Državni zbor torej ne more poslancu odvzeti imunitete kot takšne (ker poslancu ni v naprej dana), temveč mu jo lahko v vsakem konkretnem primeru posebej le prizna ali ne prizna. V primeru, če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let, je lahko priprt in se zoper njega lahko začne kazenski postopek, četudi bi se skliceval na imuniteto. Pristojni državni organ ne potrebuje poprejšnjega dovoljenja državnega zbora, temveč mora o priporu in začetku kazenskega postopka zoper poslanca nemudoma obvestiti državni zbor. Postopki v zvezi z imuniteto so urejeni v Poslovniku Državnega zbora. Za razliko od poklicne je nepoklicna imuniteta relativna, ker varuje poslanca le toliko časa, dokler mu traja mandat v državnem zboru, pa še to pod pogojem, da se je nanjo skliceval oziroma da mu jo je državni zbor priznal. Čeprav ustava, zakon o poslancih in poslovnik državnega zbora tega izrecno ne

predpisujejo, se v ustavni teoriji in doktrini šteje, da je mogoče po prenehanju mandata vedno začeti kazenski postopek zoper bivšega poslanca, ki je v času trajanja mandata storil kaznivo dejanje. V času trajanja mandata poslanca se zastaranje kazenskega pregona pretrga. Nepoklicna imuniteta torej ne ščiti poslanca pred kazensko odgovornostjo, temveč pod določenimi pogoji le pred priporom (ne pa vsakršnim odvzemom prostosti) in začetkom kazenskega postopka (ne pa tudi pred prekrški, civilnimi delikti, disciplinskimi postopki ipd). Za našo ureditev nepoklicne imunitete lahko ugotovimo, da je v vrsti elementov bistveno bolj ekstenzivna kot v drugih državah (Grad, J. - Parlamentarna imuniteta. URL=«http://www.europarl.europa.eu/hearings/20051129/juri/grad_sl.pdf«).

4 VSEBINSKA IN PRAVNA NARAVA POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA

4.1 SPLOŠNE DOLOČBE

S tem poslovnikom se ureja organizacija in delo državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslank in poslancev. Sedež državnega zbora je v Ljubljani. Državni zbor posluje v slovenskem jeziku. Poslanca italijanske in madžarske narodne skupnosti imata pravico govoriti in pisno vlagati predloge, pobude, vprašanja in druge vloge v italijanskem oziroma madžarskem jeziku. Njuni govori in vloge se prevajajo v slovenski jezik. Delo državnega zbora je javno, če ta poslovnik ne določa drugače. Državni zbor predstavlja predsednik državnega zbora. Državni zbor ima pečat. Pečat ima v sredini grb Republike Slovenije, okrog njega pa napis "Državni zbor Republike Slovenije"(PoDZ-1-UPB 1, 1-8 člen).

4.2 KONSTITUIRANJE DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor se konstituira na prvi seji, ko je potrjenih več kot polovica poslanskih mandatov. Dotedanji predsednik državnega zbora najkasneje pet dni pred prvo sejo državnega zbora skliče sestanek začasnih vodij poslanskih skupin ter poslancev narodnih skupnosti, na katerem se določi predlog dnevnega reda prve seje, sedežni red poslancev v dvorani, poslanske skupine, ki jim pripada mesto predsednika in podpredsednika mandatno volilne komisije ter število članov iz posamezne poslanske skupine v njeni sestavi, lahko pa tudi poslanske skupine, ki jim pripada mesto predsednika in podpredsednika drugih delovnih teles ter število članov iz posamezne poslanske skupine v njihovi sestavi. Sedežni red poslancev v dvorani se določi s sporazumom med poslanskimi skupinami (PoDZ-1-UPB 1, 9, 10 člen).

Do ustanovitve poslanskih skupin v skladu s 16. členom tega poslovnika sestavljajo poslansko skupino poslanci, ki so bili v državni zbor izvoljeni z istoimenskih list, poslanci, izvoljeni z list volivcev, in poslanca narodnih skupnosti (PoDZ-1-UPB 1, 11 člen).

Za pripravo prve seje državnega zbora skrbi dotedanji predsednik državnega zbora.

Predlog dnevnega reda prve seje vsebuje imenovanje predsednika in podpredsednika mandatno-volilne komisije, potrditev mandatov poslancev in izvolitev predsednika državnega zbora, lahko pa tudi izvolitev podpredsednikov državnega zbora ter imenovanje predsednikov in podpredsednikov delovnih teles ter imenovanje generalnega sekretarja državnega zbora(PoDZ-1-UPB 1, 12 člen).

O potrditvi mandatov poslancev odloči državni zbor na podlagi poročila mandatno-volilne komisije o pregledu potrdil o izvolitvi ter o vsebini in upravičenosti morebitnih pritožb kandidatov ali predstavnikov list(PoDZ-1-UPB 1, 13 člen).

Po potrditvi mandatov državni zbor izvoli predsednika državnega zbora. Če državni zbor na prvi seji ne izvoli podpredsednikov državnega zbora ter ne imenuje predsednikov in podpredsednikov delovnih teles ter generalnega sekretarja državnega zbora, jih izvoli oziroma imenuje najkasneje v 30 dneh po konstituiranju.

Poslancu se po potrditvi mandata izda poslanska izkaznica. V njej je poleg osebnih podatkov navedena imuniteta poslanca (PoDZ-1-UPB 1, 14 člen).

4.3 ORGANIZACIJA IN DELOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA

4.3.1 Predsednik in podpredsednik državnega zbora

a) Predsednik državnega zbora

Predsednik državnega zbora:

- predstavlja državni zbor,
- sklicuje in vodi seje državnega zbora,
- podpisuje zakone in druge akte, ki jih sprejme državni zbor,
- skrbi za uresničevanje z ustavo, z zakonom in s tem poslovníkom določenih razmerij z državnim svetom, s predsednikom republike, z vlado in drugimi državnimi organi,
- skrbi za sodelovanje s predstavniškimi organi drugih držav, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami ter z mednarodnimi organi in organizacijami,
- skrbi za izvajanje tega poslovníka,
- dodeljuje zadeve v obravnavo delovnim telesom državnega zbora,
- odloča o sporih glede pristojnosti med delovnimi telesi državnega zbora,
- odloča o službenih poteh poslancev v tujino, če za takšno odločitev ni pristojno nobeno delovno telo,
- opravlja druge naloge v skladu z ustavo, z zakonom in s tem poslovníkom.

Predsednik državnega zbora opravlja svojo funkcijo do prve seje novoizvoljenega državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 19 člen).

b) Podpredsedniki državnega zbora

Državni zbor ima največ tri podpredsednike, od tega enega iz največje opozicijske poslanske skupine. Podpredsedniki pomagajo predsedniku državnega zbora pri njegovem delu in opravljajo v dogovoru z njim posamezne zadeve z njegovega delovnega področja. Svojo funkcijo opravljajo do prve seje novoizvoljenega državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 20 člen).

4.3.2 Kolegij predsednika državnega zbora

Kolegij predsednika državnega zbora (v nadaljnjem besedilu: kolegij) je posvetovalno telo predsednika. Kolegij sestavljajo predsednik in podpredsedniki državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti.

Kolegij odloča o:

- predlogu za sprejem predloga zakona po nujnem postopku, razen kadar predsednik vlade veže vprašanje zaupnice na sprejem zakona,
- predlogu za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku,
- predlogu, da se opravi predhodna obravnava zakona,
- času trajanja seje državnega zbora in času obravnavanja posameznih točk dnevnega reda ter o določitvi časa trajanja razprav poslancev oziroma poslanskih skupin in drugih udeležencev seje,
- številu mest v delovnem telesu, ki pripada posamezni poslanski skupini, ter o tem, kateri poslanski skupini pripada mesto predsednika ali podpredsednika posameznega delovnega telesa,
- sestavi delegacij državnega zbora v mednarodnih parlamentarnih institucijah ter v mednarodnih organizacijah in v mednarodnih telesih,
- roku, v katerem lahko državni svet poda mnenje o zadevah z izredne seje državnega zbora, o zadevah, ki so uvrščene na razširjeni dnevni red seje državnega zbora in o predlogu zakona, ki se predlaga po nujnem postopku,
- drugih zadevah, za katere tako določa ta poslovnik.

Seja kolegija je sklepčna, če se je udeležijo vodje poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev v državnem zboru. Predsednik državnega zbora skliče sejo kolegija, da se posvetuje o sklicih sej in o predlogih dnevnega reda sej državnega zbora, o drugih zadevah, ki so povezane z delom državnega zbora in njegovih delovnih teles, o izpolnjevanju pogojev za oblikovanje novih poslanskih skupin, o pogojih za delo poslanskih skupin ter o drugih zadevah, za katere to določa ta poslovnik. Kolegij sprejme program dela državnega zbora za posamezno leto ter terminski program za obdobje najmanj dveh mesecev.

Kolegij obravnava vprašanja in pobude poslancev, ki se nanašajo na delo državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 21-24 člen).

4.3.3 Generalni sekretar in službe državnega zbora

Generalni sekretar državnega zbora (v nadaljnjem besedilu: generalni sekretar) vodi službe državnega zbora in opravlja druge zadeve, določene s predpisi, s tem poslovnikom ter z drugimi akti državnega zbora. Generalnega sekretarja imenuje državni zbor na predlog kolegija za čas do konca mandata državnega zbora, ki ga je imenoval. Za svoje delo je generalni sekretar odgovoren državnemu zboru. Generalni sekretar je lahko predčasno razrešen, če:

- sam zahteva razrešitev,
- ne more opravljati svoje funkcije zaradi trajne izgube delovne zmožnosti,

- pri svojem delu ne ravna po predpisih in splošnih aktih državnega zbora ali neutemeljeno ne izvršuje sklepov državnega zbora ali ravna v nasprotju z njimi,
- s svojim nevestnim ali nepravilnim delom povzroči državnemu zboru škodo ali če zanemarja ali malomarno opravlja svoje dolžnosti, tako da nastanejo ali bi lahko nastale motnje pri delovanju državnega zbora,
- ravna v nasprotju s predpisi, ki določajo nezdružljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo. Generalnemu sekretarju predčasno preneha funkcija tudi z odstopom (PoDZ-1-UPB 1, 25 člen).

4.3.4 Zakonodajno-pravna služba državnega zbora

Državni zbor ima zakonodajno-pravno službo, ki da mnenje o skladnosti predlogov zakonov, drugih aktov in amandmajev z ustavo in pravnim sistemom ter o zakonodajno-tehničnih vidikih predlogov (v nadaljnjem besedilu: zakonodajno-pravna služba) (PoDZ-1-UPB 1, 27 člen).

4.3.5 Poslanske skupine

Poslanec ima pravico skupaj z drugimi poslanci ustanoviti poslansko skupino, se včlaniti v že ustanovljeno poslansko skupino ali iz nje izstopiti in v njej enakopravno sodelovati. Poslanec je lahko član le ene poslanske skupine. Poslansko skupino zastopa in predstavlja vodja poslanske skupine oziroma njegov namestnik. Če šteje poslanska skupina več kot 20 članov, ima vodja poslanske skupine lahko dva namestnika. Dvoje ali več poslanskih skupin se lahko združi v eno poslansko skupino. Na predlog poslancev, ki želijo ustanoviti novo poslansko skupino, predsednik državnega zbora ugotovi, ali so izpolnjeni pogoji za ustanovitev nove poslanske skupine (PoDZ-1-UPB 1, 28, 30 člen).

4.3.6 Delovna telesa

Državni zbor ustanovi delovno telo in določi njegove naloge na predlog kolegija. Delovno telo ima predsednika, praviloma enega podpredsednika in člane. Skupno število vseh je liho. Vodilne funkcije in večina članov v komisiji za nadzor javnih financ in v komisiji za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb pripadajo poslancem opozicijskih poslanskih skupin. Kolegij ob določitvi števila članov v vseh delovnih telesih, ki pripadajo posamezni poslanski skupini, upošteva velikost (število članov) posamezne poslanske skupine, ob določitvi mest v posameznem delovnem telesu pa upošteva razmerje med poslanci vladajoče koalicije in poslanci opozicije. Vsaki poslanski skupini se praviloma zagotovi vsaj eno mesto v vsakem delovnem telesu. Poslanska skupina določi svoje člane v posameznem delovnem telesu glede na število mest, ki ji v tem delovnem telesu pripadajo, in o tem obvesti predsednika državnega zbora. Po imenovanju predsednikov in podpredsednikov ter določitvi članov delovnih teles na podlagi prejšnjega odstavka se njihova sestava objavi v glasilu državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 33 člen).

Poslanec ima pravico in dolžnost, da se izreče, v katerih delovnih telesih državnega zbora želi sodelovati. Poslanca narodnih skupnosti sta člana komisije za narodni skupnosti.

Stalne komisije državnega zbora

Državni zbor ima stalne komisije:

- mandatno-volilno komisijo,
- komisijo za poslovník,
- komisijo za narodni skupnosti,
- komisijo za nadzor javnih financ,
- komisijo za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb,
- komisijo za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu (PoDZ-1-UPB 1, 34 člen).

Naloge delovnih teles in način dela

Delovno telo, v katerega delovno področje sodijo zadeve, ki so predložene državnemu zboru, obravnava te zadeve kot matično delovno telo. Matično delovno telo v posamezni zadevi določi predsednik državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 41 člen).

Matično delovno telo pripravi in pošlje predsedniku državnega zbora poročilo o obravnavi posamezne zadeve. Delovno telo lahko kot zainteresirano delovno telo obravnava tudi vprašanja v zvezi s sodelovanjem Republike Slovenije s predstavniškimi telesi drugih držav, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami ter mednarodnimi organizacijami in mednarodnimi telesi na svojem področju (PoDZ-1-UPB 1, 42,44 člen).

Za pridobivanje informacij lahko delovno telo opravi javne predstavitve mnenj, na katere povabi strokovnjake in druge osebe, ki bi lahko dale koristne informacije. Predsednik delovnega telesa sklicuje in vodi seje delovnega telesa ter javne predstavitve mnenj, določa poročevalce za obravnavo posameznih zadev na seji delovnega telesa ter skrbi za pripravo poročil in sklepov delovnega telesa (PoDZ-1-UPB 1, 46, 47 člen).

Predsednik delovnega telesa določi dnevni red seje delovnega telesa v skladu s programom dela državnega zbora, s terminskim programom in s predlogom dnevnega reda seje državnega zbora, s sklepom državnega zbora ali kolegija in s sklepi delovnega telesa. Na sejo delovnega telesa se k obravnavi posameznih točk dnevnega reda povabijo predlagatelji oziroma njihovi predstavniki in predstavniki vlade ter predstavniki zakonodajno-pravne službe, ki lahko sodelujejo v razpravi. Seja delovnega telesa je sklepčna, če se je udeleži več kot polovica članov. Komisija za narodni skupnosti sprejema odločitve, ki se

nanašajo zgolj na pravice in položaj narodnih skupnosti, s soglasjem poslancev narodnih skupnosti. Poslanec ima pravico, da se udeležuje tudi sej delovnih teles, v katerih ni član, razen če je za posamezna izmed njih s tem poslovnikom ali z odlokom o ustanovitvi delovnega telesa drugače določeno. Za seje delovnih teles se glede vprašanj, ki s tem poslovnikom niso posebej urejena, smiselno uporabljajo določbe tega poslovnika o sejah državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 50-56 člen).

4.3.7 Seje državnega zbora

a) Sklicevanje sej

Predsednik državnega zbora sklicuje redne seje v skladu s programom dela državnega zbora, po sklepu državnega zbora, po dogovoru na kolegiju ali na predlog vlade. Izredno sejo skliče predsednik državnega zbora na zahtevo najmanj četrtnine poslancev ali predsednika republike najkasneje v 15 dneh po vložitvi zahteve. Sklic seje s predlogom dnevnega reda in gradivo za sejo se pošlje poslancem najkasneje sedem dni pred dnem, določenim za sejo. Državni zbor ne more odločati o zadevah, glede katerih poslancem ni bilo prej poslano oziroma izročeno ustrezno gradivo (PoDZ-1-UPB 1, 57-61 člen).

b) Potek seje

Seji državnega zbora predseduje predsednik državnega zbora ali podpredsednik, ki ga on določi. Državni zbor na začetku seje določi dnevni red. Pri določanju dnevnega reda državni zbor najprej odloča o predlogih, da se posamezne zadeve umaknejo z dnevnega reda, in nato o predlogih, da se dnevni red razširi. Če je v predlogu dnevnega reda predlog ali zahteva, za katero je po ustavi, zakonu ali tem poslovniku potrebna podpora določenega števila poslancev, poslanec lahko umakne svojo podporo takemu predlogu oziroma zahtevi najkasneje v roku iz prejšnjega odstavka in o tem pisno obvesti predsednika državnega zbora. Zadeve, za katere matično delovno telo predlaga, naj se umaknejo z dnevnega reda in uvrstijo na dnevni red naslednje seje, se umaknejo z dnevnega reda brez razprave in glasovanja. Posamezne točke dnevnega reda se obravnavajo po določenem vrstnem redu. Vodja poslanske skupine lahko napove odsotnost vseh članov poslanske skupine pri obravnavi posamezne točke dnevnega reda, pri čemer mora navesti razloge za tako odsotnost. Razprave poslancev in drugih udeležencev seje so določene v skladu s tem poslovnikom. Kolegij določi čas trajanja posamezne točke dnevnega reda, čas razprav poslancev, poslanskih skupin in drugih udeležencev seje. Čas trajanja razprav poslancev in drugih udeležencev seje ne more biti krajši od petih minut, čas trajanja razprav za poslanske skupine pa ne od desetih minut, če kolegij, s soglasjem vodij vseh poslanskih skupin, ne določi krajšega časa. Prijave k razpravi je treba vložiti pisno pri predsedniku državnega zbora najkasneje dan pred začetkom obravnave posamezne točke dnevnega reda do 12. ure. Poslancu, ki želi govoriti o uporabi poslovnika (postopkovno vprašanje),

da predsedujoči besedo takoj, ko jo zahteva. Če za razpravo določeni čas še ni potekel, ko je vrstni red vnaprej priglašanih razpravljavcev izčrpan, predsedujoči vpraša, ali želi še kdo razpravljati. Predstavnik poslanske skupine lahko pred končnim glasovanjem o predlogu odločitve obrazloži glasovanje poslanske skupine. Predsedujoči lahko med sejo prekine delo državnega zbora in določi, kdaj se bo nadaljevalo. Predsedujoči, poslanska skupina, predlagatelj ali vlada, kadar ni predlagatelj, lahko predlagajo, da se razprava ali odločanje o obravnavani zadevi preloži na eno naslednjih sej. Ko so vse točke dnevnega reda izčrpane, državni zbor konča sejo (PoDZ-1-UPB 1, 62-74 člen).

c) Vzdrževanje reda na seji

Za red na seji državnega zbora skrbi predsedujoči (PoDZ-1-UPB 1, 75 člen).

Za kršitev reda na seji državnega zbora sme predsedujoči izreči naslednje ukrepe:

- opomin,
- odvzem besede,
- odstranitev s seje ali z dela seje (PoDZ-1-UPB 1, 76 člen).

č) Odločanje

Državni zbor veljavno odloča, če je na seji navzoča večina vseh poslancev. Navzočnost na seji se ugotavlja z glasovanjem. Če zbor po prvem glasovanju ni sklepčen, se glasovanje ponovi še dvakrat. Državni zbor odloča z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z ustavo, z zakonom ali s tem poslovníkom določena drugačna večina. Državni zbor praviloma odloča z javnim glasovanjem (PoDZ-1-UPB 1, 81-85 člen).

Javno glasovanje se opravi z uporabo glasovalne naprave ali z vzdigovanjem rok. Predsedujoči po vsakem opravljenem glasovanju ugotovi in objavi izid glasovanja. Tajno se glasuje z glasovnicami. Tajno glasovanje vodi komisija, ki jo sestavljajo predsedujoči in štirje poslanci, ki jih izvoli državni zbor na predlog predsedujočega. Pri delu komisije sodeluje generalni sekretar ali njegov namestnik.

Ugotovitev izida glasovanja obsega:

- število razdeljenih glasovnic,
- število oddanih glasovnic,
- število neveljavnih glasovnic,
- število veljavnih glasovnic,
- število glasov "za" in število glasov "proti", oziroma, kadar se pri volitvah ali imenovanjih glasuje o več kandidatih za isto funkcijo, število glasov, ki so jih dobili posamezni kandidati,
- ugotovitev, da je predlog izglasovan ali da ni izglasovan s predpisano večino, oziroma, kadar se pri volitvah ali imenovanjih glasuje o več kandidatih za isto funkcijo, kateri kandidat je izvoljen oziroma imenovan.

O ugotovitvi izida glasovanja se sestavi zapisnik, ki ga podpišejo vsi člani komisije. Predsedujoči objavi izid glasovanja na seji državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 87-93 člen).

d) Dobesedni zapisi seje

O delu na seji državnega zbora se vodijo dobesedni zapisi (magnetofonski zapis in magnetogram seje). O delu na seji državnega zbora se lahko vodijo tudi audio- video zapisi (PoDZ-1-UPB 1, 94 člen).

4.3.8 Udeležba poslancev na sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles

Poslanec, ki ne more priti na sejo državnega zbora ali njegovega delovnega telesa, katerega član je, mora o odsotnosti in o razlogih zanjo obvestiti predsednika državnega zbora.

Za opravičeno odsotnost poslanca se šteje:

- zadržanost z dela po predpisih o delovnih razmerjih in zdravstvenem zavarovanju,
- službena odsotnost po odobritvi predsednika državnega zbora,
- izredni dopust, odobren v skladu z zakonom in aktom mandatno- volilne komisije,
- zadržanost poslanca s seje delovnega telesa zaradi istočasne udeležbe pri delu drugega delovnega telesa, katerega član je,
- zadržanost poslanca s seje delovnega telesa, katerega član je, če ga po pooblastilu vodje poslanske skupine na seji nadomesti poslanec iz iste poslanske skupine,
- poslansko delo v volilni enoti v dnevih, ki so s programom dela državnega zbora predvideni za delo poslancev v volilnih enotah,
- odsotnost zaradi napovedane in obrazložene odsotnosti vseh članov poslanske skupine, katere član je poslanec, pri obravnavi posamezne točke dnevnega reda,
- službena odsotnost po odobritvi vodje poslanske skupine.

Generalni sekretar oziroma sekretar delovnega telesa po končani seji državnega zbora oziroma delovnega telesa pisno obvesti mandatno-volilno komisijo o odsotnosti poslancev s seje državnega zbora oziroma delovnega telesa. Za dneve neopravičene odsotnosti s seje državnega zbora ali seje delovnega telesa poslancu ne pripada plača, regres za prehrano med delom in povračilo stroškov za prevoz na delo in z dela. Na podlagi obvestila o odsotnosti poslanca s seje, predsednik mandatno-volilne komisije obvesti poslanca, ki je bil neopravičeno odsoten, o ustreznem znižanju njegove plače in drugih osebnih prejemkov (PoDZ-1-UPB 1, 95-98 člen).

4.3.9 Javnost dela

Državni zbor obvešča javnost o svojem delu ter o odločitvah in stališčih glede zadev, ki jih obravnava. Seje državnega zbora in delovnih teles so javne. Seja

ali del seje poteka brez navzočnosti javnosti, če državni zbor ali delovno telo obravnava gradivo, ki vsebuje tajne podatke oziroma druge podatke, ki so varovani na podlagi zakona. Predstavniki medijev imajo pravico biti navzoči na javnih sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles ter obveščati javnost o njihovem delu. Osebe, ki niso vabljene na sejo, so lahko navzoče na seji v skladu s pravili o notranjem redu, ki jih določi generalni sekretar v soglasju s kolegijem. Javnosti niso dostopni dokumenti in gradivo državnega zbora, ki vsebujejo tajne oziroma druge podatke, ki so varovani na podlagi zakona. Izvirniki zakonov in vse gradivo, ki ga je obravnaval državni zbor ali njegova delovna telesa, se hranijo v arhivu državnega zbora. Poslanci imajo pravico vpogleda v spise in v gradivo, ki se hrani v pristojnih službah državnega zbora in njegovih delovnih teles (PoDZ-1-UPB 1, 100-105 člen).

4.4 AKTI IN POSTOPKI

4.4.1 Akti državnega zbora

Državni zbor sprejema ustavne zakone o spremembi ustave, zakone, avtentične razlage zakonov, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna, poslovnik državnega zbora, odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe ter uradna prečiščena besedila zakonov. Predlogi zakonov in drugih aktov, ki jih sprejema državni zbor, predlogi, zahteve in pobude, o katerih odloča državni zbor, in drugo gradivo, ki ga obravnava državni zbor, se pošiljajo predsedniku državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 107, 108 člen).

4.4.2 Zakonodajni postopek

a) Splošne določbe

Predlog zakona pošlje vlada, poslanec, državni svet ali najmanj 5.000 volivcev predsedniku državnega zbora. Predlog zakona vsebuje naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev.

Uvod obsega:

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

Predsednik državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem takoj po vložitvi. S tem se začne zakonodajni postopek (PoDZ-1-UPB 1, 114, 115, 116 člen).

b) Predhodna obravnava

Predlagatelj zakona lahko pred vložitvijo predloga zakona predlaga, naj se opravi predhodna obravnava o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki naj bi se uredila z zakonom. V predhodni obravnavi sodeluje predlagatelj, lahko pa tudi vlada, če ni predlagatelj. Na zahtevo delovnega telesa iz prejšnjega člena poda v predhodni obravnavi mnenje zakonodajno-pravna služba (PoDZ-1-UPB 1, 118, 120 člen).

c) Redni zakonodajni postopek

Prva obravnava predloga zakona

Prva obravnava predloga zakona se, razen v primeru iz 122. člena tega poslovnika, opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem. Najmanj deset poslancev lahko v 15 dneh po posredovanju predloga zakona poslancem zahteva, da državni zbor opravi razpravo o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona ter o načelih, ciljih in poglobitvenih rešitvah predloga zakona (splošna razprava). Po končani splošni razpravi državni zbor sklepa o tem, ali je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo. Če državni zbor odloči, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo, se zakonodajni postopek nadaljuje. Če državni zbor odloči, da predlog zakona ni primerna podlaga za nadaljnjo obravnavo, je zakonodajni postopek končan (PoDZ-1-UPB 1, 121, 122 člen).

Druga obravnava predloga zakona

Druga obravnava predloga zakona se opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi poročila matičnega delovnega telesa na seji državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 125 člen).

Tretja obravnava predloga zakona

V tretji obravnavi državni zbor razpravlja o predlogu zakona v celoti in o njem glasuje. Obravnava posameznih členov predloga zakona se opravi le o tistih členih, h katerim so vloženi amandmaji. Tretja obravnava predloga zakona se opravi praviloma na prvi naslednji seji po obravnavi predloga zakona v drugi obravnavi. Po končani razpravi o predlogu zakona oziroma po sprejemu uskladitvenih amandmajev, državni zbor glasuje o predlogu zakona (PoDZ-1-UPB 1, 140, 141 člen).

č) Skrajšani postopek

Predlagatelj zakona lahko predlaga, naj državni zbor obravnava predlog zakona v skrajšanem postopku, če gre za:

- manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona,
- prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb,
- manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije,
- spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča (PoDZ-1-UPB 1, 142 člen).

Poslovnik državnega zbora ureja zakonodajni postopek v členih 174 do 213. Postopek je razdeljen v tri faze: prvo, drugo in tretjo obravnavo zakona. Praviloma se vsaka obravnavo opravi posebej, na posebni seji državnega zbora. Izjemoma, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče, državni zbor sklene, da se vse tri obravnave združijo in opravijo na isti seji. Posebna oblika hitrega postopka je tudi skrajšani postopek, ki se po sklepu državnega zbora lahko uporabi, če gre za manj zahtevne spremembe, uskladitve, dopolnitve ali razveljavitve zakonov ali posameznih njihovih določb in postopka ratifikacije mednarodnih pogodb (213. člen PoDZ). Poslovnik državnega zbora posebej ureja tudi postopek spreminjanja obvezne razlage zakona (208. do 212. člen). Po postopku za sprejem zakona sprejme državni zbor tudi svoj poslovnik in nacionalni program (Šturm, 2002 , str. 800-803).

d) Nujni postopek za sprejem zakona

Kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, lahko vlada predlaga sprejem zakona po nujnem postopku. Razloge za sprejem zakona po nujnem postopku vlada posebej utemelji .V nujnem postopku za sprejem zakona se ne opravi splošna razprava na podlagi 122. člena tega poslovnika. Druga in tretja obravnavo se opravita na isti seji. Druga obravnavo se v tem primeru začne z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu po določbah tega poslovnika o drugi obravnavi (PoDZ-1-UPB 1, 143, 144 člen).

e) Mnenje in soglasje lokalnih skupnosti v zakonodajnem postopku

Kadar je v zakonodajni postopek predložen zakon, ki vsebuje določbe, s katerimi se neposredno posega v položaj in pravice lokalnih skupnosti, ali določbe, s katerimi se prenaša na lokalne skupnosti izvrševanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, predsednik državnega zbora na začetku zakonodajnega postopka pozove pristojne organe lokalnih skupnosti, naj o teh določbah predloga zakona v določenem roku dajo svoje mnenje. Ta rok ne sme

biti krajši od 30 dni, v primeru obravnave predloga zakona po nujnem postopku, pa ne sme biti krajši od 15 dni (PoDZ-1-UPB 1, 145 člen).

f) Ponovno odločanje o zakonu

Kadar državni zbor pred razglasitvijo zakona na zahtevo državnega sveta ponovno odloča o zakonu, pošlje predsednik državnega zbora zahtevo državnega sveta v mnenje matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi, predlagatelju zakona in vladi. Državni zbor ponovno glasuje o zakonu na prvi naslednji seji(PoDZ-1-UPB 1, 148 člen).

h) Prečiščena besedila

Po vsaki spremembi ali dopolnitvi zakona zakonodajno-pravna služba pripravi neuradno prečiščeno besedilo zakona, ki se objavi v elektronski obliki na spletnih straneh državnega zbora. Na podlagi sklepa, ki ga sprejme državni zbor na predlog matičnega delovnega telesa, vlade ali poslanske skupine, zakonodajno-pravna služba pripravi uradno prečiščeno besedilo (PoDZ-1-UPB 1, 153 člen).

i) Postopek s predlogi zakonov po izteku mandatne dobe državnega zbor

S prenehanjem mandatne dobe državnega zbora so končani vsi zakonodajni postopki in postopki za sprejem drugih aktov, ki so bili začeti v tej mandatni dobi, razen tistih, ki so bili začeti na predlog državnega sveta ali 5.000 volivcev (PoDZ-1-UPB 1, 154 člen).

4.4.2.1 Načela zakonodajnega postopka

Zakonodajni postopek, podobno kot drugi pravno regulirani procesi, temelji na nekaterih relativno trajnih načelih, ki so vključena v pravni sistem. Takšni principi olajšujejo uporabo in razlago poslovniških določil o poteku zakonodajnega postopka v parlamentu. Posebej so načela koristna pri novih situacijah, k jih nikdar ni mogoče do zadnjega detajla vnaprej pravno regulirati, tako da jih je mogoče potem reševati z ustvarjalno uporabo zapisanih pravil postopka in njegovih načel.

Iz same narave demokratično ustrojenega zakonodajnega telesa izhaja načelo javnosti. Celoten postopek pripravljanja in sprejemanja zakona je zato praviloma javen. Vsem, katerih interese bodoči zakon prizadeva, je znano, kdaj je podan predlog zakona, kdaj je zakon izglasovan v predstavniškem telesu in kdaj je objavljen v uradnem glasilu oziroma kdaj prične veljati.

Načelo javnosti v slovenskem parlamentu ne velja samo za plenarne seje, temveč tudi za delo odborov in komisij, ki sodelujejo v postopku za izdajo

zakona². V drugih parlamentih delo v delovnih telesih ni odprto za javnost, ampak velja načelo javnosti le za plenarna zasedanja. V negativni opredelitvi bi načelo javnosti pomenilo, da se praviloma noben zakon ne pripravlja tajno, saj zakonodajno telo ni primerno za kakršnekoli tajne akcije in postopke. Tajnost je lažje zagotoviti v izvršilnih ter upravnih organih, parlament pa je odprt za javnost.

Omenjeno načelo pa se uresničuje tudi z javnim glasovanjem. Ustava sicer ne postavlja tega načina odločanja kot absolutno izhodišče, vendar se pri sprejemanju zakonov v normalnih razmerah uporablja načelo javnega glasovanja, ki omogoča tudi vpogled v interese, ki jih zastopajo posamezni poslanci. Zaradi načela javnosti morajo biti torej različni družbeni interesi javno predstavljeni ter v odprtem procesu med seboj soočeni, da se združujejo v tiste skupne interese, ki tvorijo socialno osnovo zakonu.

Zakonodajni postopek je organiziran kot proces, ki prehaja iz ene faze v drugo. Šele ko je končano delo v eni fazi, se lahko akt premakne v naslednjo, tako da je moč govoriti o načelu stopnjevanja zakonodajnega postopka. V njem lahko razlikujemo po vložitvi zakonskega predloga tri osnovne faze: 1., 2. in 3. obravnavo zakona s končnim glasovanjem o zakonu.

V tem členu Ustave je določeno načelo večfaznosti zakonodajnega postopka, dejanska uporaba katerega pa je prepuščena odločitvi državnega zbora. Državni zbor lahko s Poslovníkom določi tudi drugače; lahko torej določi tudi, da se zakoni sprejemajo po enofaznem postopku. Ustava določa visoko stopnjo avtonomije državnega zbora pri sprejemanju zakonov. Izrecno določa le kvorum in minimalno večino za sprejemanje zakonov, upravičenec za vložitev predloga zakona ter obvezno razglasitev in objavo sprejetega zakona (86., 88., 91. in 154. člen), vse ostalo je prepuščeno poslovniku državnega zbora, ki ga mora državni zbor sprejeti z dvotretjinsko večino navzočih poslancev (94.člen) (Šturm, 2002 , str. 800-803).

Akt, ki naj postane zakon, bo moral praviloma skozi vse stopnje. Zlasti pomembnejši zakoni ne bi smeli nobene stopnje preskočiti, tako da se morajo tudi dominantni družbeni interesi prebiti skozi vse faze zakonodajnega postopka v procesu njihovega vključevanja v končno besedilo zakona. Kadar gre za usklajevalne zakone ali akte o spremembi in dopolnitvi zakona, je mogoče kakšno fazo tudi izpustiti. Tudi v primeru sprejemanja zakona po hitrem oziroma nujnem postopku³, ki ga zahtevajo vojne razmere, elementarne nesreče ali izredne potrebe države, se celoten proces ne odvije v vseh stopnjah,

² Z vključitvijo Slovenije v Evropsko unijo zasedanja delovnih teles, ki obravnavata evropske zadeve (Odbor za zadeve Evropske unije, Obor za zunanjo politiko) niso javna.

³ Po poslovniku Državnega zbora RS iz leta 1993 je bil postopek, ko so se vse tri obravnave opravile zaporedoma na isti seji imenovan »hitri postopek za sprejem zakona«, po Poslovniku Državnega zbora RS iz leta 2002 pa se postopek, kjer se prva obravnava ne opravi, druga in tretja obravnava pa se združita na isti seji imenuje »nujni postopek za sprejem zakona«.

saj je prva faza zakonodajnega postopka izpuščena, druga in tretja faza pa se izvedeta na isti seji. Vendar naj bi takšna praksa zgolj izjema od načela popolnega, to je trifaznega zakonodajnega postopka.

Načelo samostojnosti pomeni, da je parlament kljub njegovi tesni politični in delovni povezanosti z izvršilnimi in upravnimi organi, različnimi organizacijami, političnimi strankami in posamezniki, pri odločanju o bodočem zakonu formalno povsem suveren. Takšna neodvisnost velja za vse faze zakonodajnega postopka. Predlog zakona lahko izvira od številnih subjektov, vendar parlament sam odloči, ali je nek zakon potreben ali ne. Če parlament spozna potrebo po zakonskem urejanju nekega področja družbenih odnosov, bo predlog zakona sprejet. Če pa zakonodajno telo po razpravi ugotovi, da zakon ni potreben, takšen akt ne bo izdan, kljub morebitnemu drugačnemu stališču predlagatelja ali pobudnika.

Težnja, da se čim več zakonodajnega dela osredotoči v parlamentu, prav tako povečuje njegovo samostojnost. Pri svojem delu in odločanju je parlament vezan le na ustavo, ratificirane mednarodne pogodbe oziroma načela mednarodnega prava ter poslovnik. Vendar je hkrati edini, ki ustavo in poslovnik lahko tudi spreminja. Seveda danes v dejanskih odločevalskih procesih na zakonodajne akte predstavniškega telesa močno vplivata javno mnenje ter delovanje političnih strank. V zakonodajnem postopku je uveljavljeno načelo pisnosti. Vsi akti, ki se neposredno nanašajo na besedilo bodočega zakona, morajo imeti pisno obliko. V tej obliki mora biti posredovan predlog zakona. Slednji mora imeti že obliko, v kateri se sprejemajo zakoni. Posebej se pisnost zahteva za amandmaje k zakonskemu predlogu. To velja tako za tiste dopolnitve in spremembe, ki se predložijo v rednem roku kot tudi za tiste, ki so predlagani šele med obravnavo zakonskega predloga. Pisnost pripomore k večji preciznosti formulacij, kar odstranjuje nejasnosti ter nesporazume. V samem delu ob pripravljanju ter sprejemanju zakona daje načelo pisnosti značaj resnosti in odgovornosti. Družbeni interesi, ki vstopajo v zakonodajni proces, morajo biti zaradi omenjenega načela jasno razčlenjeni in dorečeni. To seveda ne pomeni, da tudi določeni latentni interesi, ki še niso prešli v zavest ljudi, ne morejo pogojevati zakonske vsebine. Vendar bodo bolj neposredno vplivali na zakonske določbe racionalno spoznani interesi, ki bodo v obliki pisnih predlogov posredovani zakonodajnemu telesu. Načelo pisnosti služi tudi zahtevi, da morajo biti vsi člani parlamenta natančno seznanjeni z zadevami, ki so jim predložene.

Če k zakonodajnemu postopku pritegnemo tudi pojem veljavnosti zakona, potem je pomembna ustavna dolžnost objavljanja zakona v posebnem uradnem glasilu. Zopet ne zadošča, da bi bil zakon publiciran po radiu ali televiziji ali internetu, temveč mora biti posredovan javnosti v tiskani besedi.

Zakonodajni proces podobno kot vsa druga človekova opravila teži k določeni ekonomičnosti. Načelo ekonomičnosti terja, da z manjšo porabo sredstev, časa

ter osebnih naporov dosežemo enak učinek oziroma da dosežemo večji rezultat ob enaki količini porabljenih sredstev, časa ter osebnih naporov. V skladu s tem načelom je v zakonodajnem postopku dopuščeno, da zbor združi obravnavo in glasovanje več zakonskih členov, ali da preide takoj na tretjo obravnavo predloga zakona, če je bilo v drugi obravnavi spremenjenih manj kot desetina členov dopolnjenega predloga zakona. Nadalje je v skladu z načelom ekonomičnosti sprejemanje zakona po nujnem in skrajšanem postopku, ko ne veljajo roki iz rednega postopka.

Zakonov v demokratičnem političnem sistemu ne sprejema posameznik, temveč vedno zborni organi. Individuum lahko nastopa v zakonodajnem postopku le kot poročevalec, udeleženec razprave, predlagatelj amandmaja in podobno, nikdar pa ne more sam odločati o tem, kaj naj postane zakon. Na vseh točkah, kjer se v zakonodajnem procesu odloča, najdemo vedno kolegijski organ, ne pa posameznika. To obenem zagotavlja, da se v zakonu izrazijo predvsem sintetizirani interesi, ki so skupni največjemu številu ljudi v neki globalni družbi. Specifičnim, individualnim interesom je tako zaprta pot v zakonske norme. Ker o zakonu odločajo zborni organi na plenarnih sejah, je treba za njegov sprejem upoštevati določbe o kvorumu in določbe o večini, ki je potrebna za sprejem zakonov.

Načelo zbornega sprejemanja zakonov ni ogroženo zaradi instituta promulgacije. Razglas zakona je sicer nekakšen podaljšek zakonodajnega postopka, ki se ob širokem pojmovanju konča šele z objavo zakona oziroma pričetkom njegove veljavnosti. Vendar niti predsednik državnega zbora, ki s svojim podpisom zagotavlja, da je bil v postopku za sprejem zakona spoštovan poslovnik, niti predsednik republike, ki s proglasitvijo ugotavlja pravilni nastanek zakona, ne moreta na zakonskem besedilu ničesar spreminjati ali ga dopolnjevati. Zato nikakršni interesi, posredovani preko teh dveh funkcionarjev, ne morejo več poslati del zakonskih določb, potem ko je bil zakon izglasovan v parlamentu. Tako dejanje predsednika zbora, kakor tudi ukaz predsednika republike, zato po večinskem mnenju teoretikov predstavljata zgolj formalno obveznost omenjenih subjektov. Edini smisel proglasitve je v ugotovitvi, da je bil zakon sprejet v pristojnih zborih po predvidenem postopku, s čimer mu gre tudi formalna moč zakona (Igličar, 2004, str.114-117).

Postopek, po katerem državni zbor sprejema zakone, se imenuje zakonodajni postopek in mora biti natančno urejen s predpisi. Načela zakonodajnega postopka so v temeljih urejena v Ustavi, podrobno pa ureja zakonodajni poslovnik Državnega zbora - PoDZ. Med temeljna načela štejemo zlasti načelo javnosti, načelo stopnjevitosti ali večfaznosti, načelo samostojnosti državnega zbora pri sprejemanju zakona, načelo pisnosti, načelo ekonomičnosti in načelo zbornosti (Igličar, str. 64-67) (Sturm, 2002, str. 800-803).

V zvezi z zakonodajnim postopkom, pa tudi s postopkom sprejemanja drugih splošnih aktov (tudi posamičnih) se postavljajo vprašanja pravnih sankcij zoper državni zbor, če ne spoštuje predpisanega postopka, če torej krši postopek. Kot smo ugotovili, ureja nekatera temeljna načela postopka že Ustava, večji del postopkovnih pravil ureja Poslovnik državnega zbora, nekaj postopkovnih pravil najdemo tudi v nekaterih zakonih (npr. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi in Zakon o postopku za ustanovitev občin in določitev njihovih območij).

Kršitev postopkovnih pravil povzroči, da sta splošni in posamični pravni akt v tolikšni meri pravno nepravilna, da ju je treba razveljaviti ali pa celo odpraviti. Seveda pa vsaka kršitev še ni razlog za navedene sankcije. V zvezi s posamičnimi akti je uveljavljeno razločevanje na bistvene in nebistvene kršitve; bistvene kršitve teorija dalje razločuje na absolutne in relativne kršitve. Podobno naj bi bilo tudi s kršitvami tistih postopkovnih pravil, ki se nanašajo na sprejemanje splošnih pravnih aktov.

Gre predvsem za vprašanja, kršitve katerih norm (predpisov) lahko privedejo do uporabe sankcij in kdo jih lahko izreka. O ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so splošni pravni akti sprejeti, odloča ustavno sodišče.

Ustavno sodišče je v dosedanji praksi jasno uveljavilo stališče, da se glede postopka sprejemanja zakona presoja le ustavnost postopka, skladnost z drugim zakonom in poslovnikom državnega zbora pa le, če gre pri tem tudi za kršitev ustavnih norm. Smiselno enako je stališče glede presoje ustavnosti in zakonitosti postopkov sprejemanja podzakonskih predpisov. Presoja se le skladnost z določbami postopka, ki so urejene v Ustavi ali zakonih, ne pa v drugih podzakonskih predpisih.

Državni zbor sprejema tudi posamične pravne akte (voli in imenuje vrsto funkcionarjev ali daje soglasja k njihovim imenovanjem), pa tudi predsednik državnega zbora sprejema nekatere odločitve, k imajo značaj posamičnih pravnih aktov. Ker gre za posamične pravne akte, imajo prizadete osebe na pravice ali obveznosti, na katere se ti akti nanašajo ali jih zadevajo, pravico do ustreznega sodnega varstva, ki ga določa posamezen predpis ali pa, kot rezervno sodno varstvo, varstvo v upravnem sporu po 2. odst. 157. člena (kot najpogostejši so se pred ustavnim sodiščem pojavljali spori v zvezi z akti – dopisi predsednika državnega zbora, s katerimi je zavračal pobude za zbiranje podpisov za dajanje podpore zahtevi za uvedbo zakonodajnega referenduma (Šturm, 2002, str. 800-803).

4.4.3 Postopek za sprejem državnega proračuna, rebalansa državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna

a) Postopek za sprejem državnega proračuna

Predlog državnega proračuna za naslednje leto predloži vlada najkasneje do 1. oktobra tekočega leta. Predsednik državnega zbora najkasneje v petih dneh po predložitvi predloga državnega proračuna posreduje poslancem predlog državnega proračuna, proračunski memorandum in ostale dokumente, povezane s predlogom proračuna, ki jih zahteva zakon, ter sklic seje, na kateri bo opravljena predstavitev proračunskega memoranduma in predloga državnega proračuna. Amandmaje k predlogu državnega proračuna lahko vložijo poslanci, poslanske skupine, zainteresirana delovna telesa in matično delovno delo. Matično delovno telo se najkasneje v 15 dneh po predstavitvi proračunskega memoranduma in predloga državnega proračuna na seji državnega zbora opredeli do vloženih amandmajev in sprejme svoje amandmaje ter pripravi poročilo, ki ga pošlje predsedniku državnega zbora. Amandmaje k dopolnjenemu predlogu državnega proračuna lahko vloži matično delovno telo, poslanska skupina ali najmanj četrtnina poslancev. Sejo državnega zbora, na kateri bo opravljena obravnava dopolnjenega predloga državnega proračuna, skliče predsednik državnega zbora najkasneje v 15 dneh po predložitvi dopolnjenega predloga državnega proračuna. Če predsedujoči ugotovi, da predlog državnega proračuna ni usklajen, državni zbor zahteva od vlade, naj v določenem roku predloži amandma za uskladitev predloga državnega proračuna. Amandma za uskladitev predloga državnega proračuna lahko predloži tudi matično delovno telo. Zakon o izvrševanju proračuna mora biti usklajen s sprejetim državnim proračunom. Če predlagani zakon ni usklajen s sprejetim državnim proračunom, mora vlada predlagati uskladitveni amandma k predlogu zakona o izvrševanju proračuna. Če uskladitveni amandma ni sprejet, se šteje, da tudi državni proračun ni sprejet. Če državni proračun ni sprejet, določi državni zbor rok, v katerem mora vlada predložiti nov predlog državnega proračuna (PoDZ-1-UPB 1, 155-165 člen).

b) Postopek za sprejem rebalansa državnega proračuna in sprememb državnega proračuna

Vlada lahko med proračunskim letom predlaga rebalans državnega proračuna. Predlog rebalansa državnega proračuna mora v uvodu vsebovati tudi opredelitev vlade do novo nastalih finančnih obveznosti, ki so bile uvedene z zakoni, sprejetimi v obdobju od sprejema državnega proračuna do predložitve predloga rebalansa državnega proračuna. Predlog rebalansa državnega proračuna se uvrsti na dnevni red seje državnega zbora, če so ga poslanci dobili vsaj 15 dni pred sejo (PoDZ-1-UPB 1, 166 člen).

c) Postopek za sprejem zaključnega računa državnega proračuna

Predlog zaključnega računa državnega proračuna za preteklo leto predloži vlada državnemu zboru v sprejem skupaj z dokončnim poročilom računskega sodišča najpozneje do 1. oktobra tekočega leta (PoDZ-1-UPB 1, 167 člen).

4.4.4 Postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe

Državni zbor ratificira mednarodno pogodbo z zakonom. Predlog zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe predloži vlada. Ratifikacija mednarodne pogodbe se opravi po določbah tega poslovnika, ki veljajo za nujni postopek. V postopku ratifikacije mednarodne pogodbe ni mogoče vlagati amandmajev na besedilo mednarodne pogodbe.

4.4.5 Postopek za sprejem drugih aktov državnega zbora

Odlok, resolucijo, deklaracijo, priporočilo in sklep lahko, če z ustavo, z zakonom ali s tem poslovnikom ni določeno drugače, predlaga vsak poslanec, matično delovno telo ali vlada. Resolucijo o nacionalnem programu predlaga vlada. Poslovník državnega zbora ter njegove spremembe in dopolnitve sprejema državni zbor smiselno po postopku, ki ga določa ta poslovnik za sprejem zakona (PoDZ-1-UPB 1, 169, 170 člen).

4.4.6 Postopek za spremembo ustave

Ustava Republike Slovenije se spremeni z ustavnim zakonom. Ustavni zakon o spremembi ustave je sestavljen iz dveh delov: prvi del (razdelek I.) vsebuje besedilo spremembe ustave, drugi del (razdelek II.) pa vsebuje določbe o izvedbi spremembe ustave. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko predloži 20 poslancev, vlada ali najmanj 30.000 volivcev predsedniku državnega zbora. Vsak predlagatelj določi svojega predstavnika (PoDZ-1-UPB 1, 172, 173 člen).

4.4.7 Postopek v zvezi z referendumom

Predlog, naj državni zbor na svojo pobudo razpiše referendum določen z zakonom, poslanec vloží pisno. V predlogu mora biti jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma. Predlog mora biti obrazložen. Predlog pošlje predsednik državnega zbora v mnenje matičnemu delovnemu telesu in zakonodajno-pravni službi. Predlog se uvrsti na dnevni red prve naslednje seje državnega zbora, če je vložen najkasneje 30 dni pred to sejo (PoDZ-1-UPB 1, 184 člen).

4.4.8 Postopek obtožbe predsednika republike, predsednika vlade in ministrov

Uvedbo postopka o obtožbi predsednika republike lahko državnemu zboru predlaga najmanj trideset poslancev. V času od razpisa volitev za predsednika

republike do razglasitve volilnih rezultatov ni mogoče predlagati uvedbe postopka o obtožbi predsednika republike. Predlog obtožbe pošlje predsednik državnega zbora predsedniku republike. Predsednik republike lahko pisno ali ustno na seji državnega zbora odgovori na predlog obtožbe. Najmanj deset poslancev lahko predlaga državnemu zboru naj obtoži predsednika vlade ali ministre pred ustavnim sodiščem (PoDZ-1-UPB 1, 187, 192 člen).

4.4.9 Postopek volitev in imenovanj

a) Splošne določbe

Volitve in imenovanja funkcionarjev, ki jih po ustavi in zakonu voli ali imenuje državni zbor, se opravijo po določbah tega poslovnika, če zakon ne določa drugače. Predlagatelj kandidature oziroma njegov predstavnik lahko pred glasovanjem obrazloži predlog kandidature (PoDZ-1-UPB 1, 193 člen).

4.4.10 Postopek v zvezi z imuniteto

a) Postopek v zvezi z imuniteto poslanca

Poslanec ima imuniteto od potrditve do prenehanja mandata. Če so podani pogoji za odreditev pripora poslanca ali če so podani pogoji za začetek kazenskega postopka proti poslancu, ki se sklicuje na imuniteto, pristojni državni organ pošlje zahtevo za dovolitev pripora oziroma za začetek kazenskega postopka predsedniku državnega zbora. Predsednik državnega zbora zahtevo ali obvestilo takoj pošlje mandatno-volilni komisiji. Državni zbor brez razprave odloča o tem, ali poslancu prizna imuniteto ali mu je ne prizna. Mandatno-volilna komisija v vsakem primeru takoj odloča o priznanju imunitete poslancu, ki je v priporu. Državni zbor oziroma v primeru iz prejšnjega člena mandatno-volilna komisija odločitev o tem, ali poslancu prizna imuniteto ali mu je ne prizna, nemudoma pošlje pristojnemu državnemu organu. Kadar da državni zbor ali mandatno-volilna komisija dovoljenje za pripor ali za začetek kazenskega postopka, sme biti poslanec priprt oziroma sme biti kazenski postopek zoper njega začel le za kaznivo dejanje, za katero je bilo dovoljenje dano (PoDZ-1-UPB 1, 203-210 člen).

4.5 RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO DRUGIH DRŽAVNIH ORGANOV

4.5.1 Razmerja državnega zbora do državnega sveta

Predsednik državnega zbora obvešča predsednika državnega sveta o sejah državnega zbora in mu pošilja vse gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu seje državnega zbora. Predsednik državnega zbora obvešča predsednika državnega sveta tudi o rokih, v katerih lahko državni svet poda mnenje o zadevah z izredne seje državnega zbora, o zadevah, ki so uvrščene na razširjeni dnevni red seje državnega zbora in o predlogih zakonov, ki se predlagajo po nujnem postopku. Državni zbor ne more odločati o zadevah, glede katerih rok

za predložitev mnenja državnega sveta še ni potekel ali ta ni poslal obvestila, da k predlogu mnenja ne bo podal. Če državni zbor na seji sklene, da zahteva od državnega sveta mnenje o posamezni zadevi, določi tudi rok, v katerem želi dobiti mnenje državnega sveta. Ko predsednik državnega zbora dobi od predsednika državnega sveta predloge, mnenja ali zahteve državnega sveta, jih pošlje vsem poslancem in vladi ter zahteva od pristojnega delovnega telesa in vlade, da pošljejo državnemu zboru mnenje. Predsednik državnega zbora takoj obvesti predsednika državnega sveta o sprejemu zakona in mu pošlje besedilo zakona. Delovna telesa državnega zbora sodelujejo z državnim svetom in njegovimi delovnimi telesi na svojo pobudo ali na pobudo državnega sveta ali njegovih delovnih teles (PoDZ-1-UPB 1, 215-219 člen).

4.5.2 Razmerja državnega zbora do predsednika republike

Ko se po konstituiranju državnega zbora ustanovijo poslanske skupine in imenujejo njihovi vodje, predsednik državnega zbora obvesti o tem predsednika republike, da lahko začne posvetovanje o določitvi kandidata za predsednika vlade. Predsednik državnega zbora obvešča predsednika republike o dejstvih, ki so pomembna za izvrševanje pravic in dolžnosti predsednika republike pri razpisu rednih in nadomestnih volitev v državni zbor (PoDZ-1-UPB 1, 220, 221 člen).

Predsednik državnega zbora obvešča predsednika republike o sejah državnega zbora in mu pošilja vse gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu sej državnega zbora. Če državni zbor sprejme sklep, da zahteva od predsednika republike mnenje o posameznem vprašanju, določi tudi rok, v katerem želi dobiti mnenje (PoDZ-1-UPB 1, 222, 223 člen).

Če predsednik republike sporoči državnemu zboru, da bi želel neposredno na seji državnega zbora obrazložiti mnenja in stališča do posameznih vprašanj, se njegov nastop na seji državnega zbora brez razprave in glasovanja uvrsti na dnevni red naslednje seje državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 224 člen).

4.5.3 Razmerja državnega zbora do vlade

a) Volitve predsednika vlade

Predsednik republike najkasneje v 30 dneh po konstituiranju državnega zbora predlaga državnemu zboru kandidata za predsednika vlade. Volitve predsednika vlade se opravijo najprej 48 ur in najkasneje sedem dni po vložitvi predloga kandidature.

Če kandidat ni izvoljen, se opravijo ponovne volitve predsednika vlade na podlagi novih predlogov kandidatur v skladu s tretjim odstavkom 111. člena

ustave. Če ni izvoljen noben kandidat, lahko državni zbor sklene, da se izvedejo ponovne volitve predsednika vlade v skladu s četrtem odstavkom 111. člena ustave (PoDZ-1-UPB 1, 225-228 člen).

b) Imenovanje ministrov

Predsednik vlade najkasneje v 15 dneh po izvolitvi predlaga državnemu zboru imenovanje ministrov. Predlog kandidatur pošlje pisno predsedniku državnega zbora. Če predlog kandidatur ne vsebuje vseh sestavin iz drugega odstavka 225. člena tega poslovnika ali če ni dana posebna obrazložitev za vsako kandidaturo, predsednik državnega zbora pozove predsednika vlade, naj odpravi te pomanjkljivosti. Vsak kandidat za ministra se najprej tri dni in najkasneje sedem dni po vložitvi predloga kandidatur predstavi pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora in odgovarja na vprašanja njegovih članov (PoDZ-1-UPB 1, 229, 230 člen).

O imenovanju ministrov glasujejo poslanci tako, da glasujejo o listi kandidatov za ministre kot celoti. Če lista ni izglasovana, se opravi novo glasovanje na podlagi nove liste kandidatov. Če ministru preneha funkcija med mandatno dobo državnega zbora, se opravi imenovanje novega ministra po določbah tega poslovnika o imenovanju ministrov in po splošnih določbah tega poslovnika o volitvah in imenovanjih (PoDZ-1-UPB 1, 232-234 člen).

c) Sodelovanje vlade pri delu državnega zbora

Predsednik vlade in ministri predstavljajo vlado v državnem zboru. Državni zbor in njegova delovna telesa obveščajo vlado o svojih sejah, njihovem dnevnem redu ter o sprejetih odločitvah in ji pošiljajo potrebno gradivo (PoDZ-1-UPB 1, 235, 236 člen).

Državni zbor lahko sprejme sklep, s katerim se od vlade ali od posameznega ministra zahteva, da poroča državnemu zboru o izvrševanju zakonov, drugih predpisov, ki jih je sprejel državni zbor, ter o drugih ukrepih iz svojih pristojnosti in njihovih učinkih. Vlada lahko poroča državnemu zboru o svojem delu pisno ali ustno na seji državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 237 člen).

č) Poslanska vprašanja in pobude

Vsak poslanec lahko vladi ali posameznemu ministru ali generalnemu sekretarju vlade postavi vprašanje ali poda pobudo za ureditev posameznih zadev oziroma za sprejem določenih ukrepov s področja delovanja vlade oziroma posameznega ministrstva ali vladne službe. Vsak mesec enkrat se na seji državnega zbora določi posebna točka dnevnega reda za vprašanja poslancev (PoDZ-1-UPB 1, 240 člen).

d) Interpelacija

Najmanj deset poslancev lahko vložijo interpelacijo o delu vlade ali posameznega ministra, v kateri mora biti jasno postavljeno in obrazloženo vprašanje, ki je predmet interpelacije. Interpelacijo podpišejo vsi poslanci, ki so jo vložili. Odgovor vlade oziroma ministra na interpelacijo predsednik državnega zbora takoj pošlje vsem poslancem. Pred razpravo o interpelaciji na seji državnega zbora lahko predstavnik poslancev, ki so vložili interpelacijo, obrazloži interpelacijo. Po končani razpravi o interpelaciji lahko predlagatelji interpelacije predlagajo, naj državni zbor sprejme sklep, s katerim se oceni delo vlade oziroma ministra. Nezaupnica vladi je izglasovana, če je izvoljen nov predsednik vlade. Če je izglasovana nezaupnica ministru, se šteje, da je minister razrešen (PoDZ-1-UPB 1, 250-253 člen).

e) Nezaupnica vladi

O nezaupnici vladi odloča državni zbor na pisni predlog najmanj desetih poslancev, naj se izvoli nov predsednik vlade. Predsednik državnega zbora predlog takoj pošlje predsedniku vlade, predsedniku republike in vsem poslancem. Volitve novega predsednika vlade se opravijo najprej 48 ur in najkasneje sedem dni po vložitvi predloga za izvolitev (PoDZ-1-UPB 1, 254 člen).

f) Zaupnica vladi

Zahtevo, naj državni zbor glasuje o zaupnici vladi, predsednik vlade pošlje pisno predsedniku državnega zbora. Predsednik vlade lahko vprašanje zaupnice veže na sprejem zakona ali druge odločitve v državnem zboru, pri čemer predlaga, naj se zakon ali druga odločitev sprejme ali naj se ne sprejme. Če vladi ni bila izglasovana zaupnica, lahko predsednik republike, poslanska skupina ali najmanj deset poslancev najkasneje v sedmih dneh predložijo kandidate za novega predsednika vlade. Če vladi ni bila izglasovana zaupnica, lahko predsednik vlade zahteva ponovno glasovanje o zaupnici (PoDZ-1-UPB 1, 257-259 člen).

g) Odstop vlade ali ministra

Predsednik vlade o svojem odstopu ali o odstopu ministra pisno obvesti predsednika državnega zbora. O odstopu ministra obvesti najkasneje v sedmih dneh po prejemu pisne izjave ministra, da odstopa. Obvestilo o odstopu predsednika vlade ali ministra se uvrsti na dnevni red seje državnega zbora najkasneje v sedmih dneh po prejemu obvestila (PoDZ-1-UPB 1, 261 člen).

4.5.4 Razmerja državnega zbora do ustavnega sodišča

Državni zbor lahko sklene, da vložijo zahtevo za začetek postopka pred ustavnim sodiščem za odločitev o:

- ustavnosti in zakonitosti predpisa vlade ali ministra, predpisa lokalne skupnosti ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil,
- sporu glede pristojnosti med državnim zborom in predsednikom republike, vlado, sodiščem ali drugim državnim organom ali organom lokalne skupnosti,
- protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank.

Predlog, naj državni zbor začne postopek pred ustavnim sodiščem, lahko da vsak poslanec. Kadar ustavno sodišče pošlje državnemu zboru zahtevo ali pobudo za začetek postopka pred ustavnim sodiščem ali sklep o začetku postopka kot nasprotnemu udeležencu v tem postopku zaradi odgovora na zahtevo oziroma pobudo ali zaradi podatkov in pojasnil v postopku preizkusa pobude, pošlje predsednik državnega zbora tako zahtevo oziroma pobudo ali sklep v mnenje matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi ter vladi. Odgovor na zahtevo oziroma pobudo ter podatke in pojasnila v zvezi s pobudo iz prejšnjega člena pripravi na podlagi mnenja matičnega delovnega telesa zakonodajno-pravna služba (PoDZ-1-UPB 1, 262, 266 člen).

Kadar ustavno sodišče zahteva od državnega zbora dodatne podatke in pojasnila v postopku, v katerem je državni zbor udeleženec, pošlje ustavnemu sodišču zahtevane podatke in pojasnila predstavnik državnega zbora v postopku pred ustavnim sodiščem (PoDZ-1-UPB 1, 267 člen).

Kadar ustavno sodišče pošlje državnemu zboru v odgovor zahtevo predsednika republike, vlade, sodišča ali drugega državnega organa ali organa lokalne skupnosti za odločitev o sporu glede pristojnosti med državnim zborom in predsednikom republike, vlado, sodiščem ali drugim državnim organom ali organom lokalne skupnosti ali pobudo za rešitev takega spora, ki jo je vložila stranka v postopku, zaradi katerega je prišlo do spora o pristojnosti, pošlje predsednik državnega zbora tako zahtevo oziroma pobudo v mnenje matičnemu delovnemu telesu in zakonodajno-pravni službi (PoDZ-1-UPB 1, 269 člen).

4.5.5 Razmerja državnega zbora do varuha človekovih pravic

Na redni seji državnega zbora je v času jesenskega zasedanja državnega zbora predvidena posebna točka dnevnega reda za obravnavo rednega letnega poročila varuha človekovih pravic. Na redni seji državnega zbora se v času pomladanskega ali jesenskega zasedanja državnega zbora lahko predvidi tudi posebna točka dnevnega reda za obravnavo posebnega poročila varuha človekovih pravic (PoDZ-1-UPB 1, 272 člen).

4.5.6 Razmerja državnega zbora do drugih državnih organov

Kadar sodišče ali drug državni organ v postopku v skladu z zakonom zahteva od državnega zbora odgovor, stališče ali podatke, določi predsednik državnega zbora delovno telo ali službo, ki naj to pripravi (PoDZ-1-UPB 1, 273 člen).

4.6 MEDNARODNO IN DRUGO SODELOVANJE

4.6.1 Mednarodno sodelovanje

Državni zbor sodeluje s predstavniškimi telesi drugih držav, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami ter z mednarodnimi organizacijami in mednarodnimi telesi. Sestavo delegacij v mednarodnih parlamentarnih institucijah ter v mednarodnih organizacijah in mednarodnih telesih določi kolegij na predlog delovnega telesa, pristojnega za mednarodne odnose, v primeru mednarodnega sodelovanja v okviru Evropske unije pa na predlog delovnega telesa, pristojnega za to področje (PoDZ-1-UPB 1, 274, 275 člen).

4.6.2 Sodelovanje s slovenskimi manjšinami, izseljenci in zdomci

Pri obravnavanju vprašanj, ki zadevajo uresničevanje skrbi za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za slovenske izseljence in zdomce ter pospeševanje njihovih stikov z domovino, se na seje državnega zbora in njegovih delovnih teles vabijo predstavniki organizacij slovenskih narodnih manjšin ter slovenskih izseljencev in zdomcev ali posamezni pripadniki teh skupnosti (PoDZ-1-UPB 1, 276 člen).

4.7 DELO DRŽAVNEGA ZBORA V VOJNEM ALI IZREDNEM STANJU

V vojnem ali izrednem stanju so v skladu z nastalimi razmerami ter potrebami obrambe in varnosti dopustna odstopanja od določb tega poslovnika glede:

- rokov, določenih za sklicevanje sej državnega zbora in njegovih delovnih teles ter za pošiljanje gradiva,
- načina sklicevanja sej in pošiljanja gradiva ter glede prostorov, kraja in časa sklicevanja sej,
- rokov za obravnavanje predlogov zakonov in drugih aktov,
- obravnavanja predlogov zakonov in drugih aktov v delovnih telesih,
- javnosti dela in obveščanja javnosti o delu državnega zbora.

V vojnem ali izrednem stanju predsednik državnega zbora ugotavlja in obvešča vlado in predsednika republike:

- da se državni zbor ne more sestati,
- da so prenehale okoliščine, zaradi katerih se državni zbor ni mogel sestati.

Če se v vojnem ali izrednem stanju državni zbor ne more sestati in zato predsednik republike sprejema odločitve iz 92. člena ustave in izdaja uredbe z zakonsko močjo, državni zbor obravnava te odločitve in uredbe ter odloči o njihovi potrditvi takoj, ko se sestane (PoDZ-1-UPB 1, 278, 280 člen).

4.8 RAZLAGA POSLOVNIKA

Med sejo državnega zbora oziroma njegovega delovnega telesa razlaga poslovnik predsedujoči. Zunaj seje daje razlago poslovnika komisija za poslovnik na pobudo poslancev, delovnih teles državnega zbora ali vlade. Komisija po potrebi pridobi mnenje zakonodajno-pravne službe. Razlago sprejme z

dvotretjinsko večino glasov navzočih članov. Komisija lahko predlaga, naj državni zbor sprejme avtentično razlago poslovnika po postopku, ki je s tem poslovníkom določen za avtentično razlago zakona (PoDZ-1-UPB 1, 282 člen).

4.9 ROKI

Roki, ki so določeni s tem poslovníkom po urah, tečejo ne glede na nedelje, državne praznike in druge dela proste dneve (PoDZ-1-UPB 1, 283 člen).

4.10 PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

Postopki za sprejem aktov državnega zbora, ki so bili začeti pred uveljavitvijo tega poslovnika, se nadaljujejo in končajo po določbah tega poslovnika na naslednji način:

- za predloge zakonov, o katerih še ni bila končana prva obravnava, se šteje, da se je zakonodajni postopek začel in se obravnavajo v celoti po določbah tega poslovnika;;
- obravnava predlogov zakonov, o katerih je bila prva obravnava končana, predlagatelj pa še ni vložil predloga zakona za drugo obravnavo, se nadaljuje z obravnavo zakona v matičnem delovnem telesu po določbah tega poslovnika za drugo obravnavo, s tem da predlog zakona za drugo obravnavo pripravi predlagatelj;
- obravnava predlogov zakonov, ki so bili vloženi v drugo obravnavo, se nadaljuje z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu po določbah tega poslovnika za drugo obravnavo;
- obravnava predlogov zakonov, o katerih se je končala druga obravnava, se nadaljuje po določbah tega poslovnika o tretji obravnavi, s tem da predlog zakona, če v tretjo obravnavo še ni bil vložen, pripravi predlagatelj;
- obravnava predlogov zakonov, za katere je državni zbor sklenil, da se obravnavajo po hitrem postopku, se nadaljuje po določbah tega poslovnika o nujnem postopku;
- obravnava predlogov nacionalnih programov se prične znova.

Z dnem uveljavitve tega poslovnika preneha veljati dosedanji poslovnik državnega zbora (Uradni list RS, št. 40/93, 80/94, 3/95 - popravek, 28/96, 26/97, 46/2000, 3/2001, 9/2001, 13/2001 in 45/2001 - odločba US) (PoDZ-1-UPB 1, 284 člen).

5 PRIMERJAVA NEKDANJEGA IN SEDANJEGA POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA

5.1 RAZLOGI ZA SPREMINJANJE IN DOPOLNJEVANJE POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA

V letih uporabe poslovnika in delovanja državnega zbora so se pokazale številne pomanjkljivosti.

Značilne pomanjkljivosti tako urejenega delovanja državnega zbora in še posebej njegovega zakonodajnega postopka so:

- Predlog zakona se lahko vrača k predlagatelju v dopolnitev, to je v večini primerov k vladi, kar je v nasprotju z načeli sodobnega parlamentarizma. Ta možnost vračanja zakonskih predlogov zabrisuje odgovornost za pripravo kakovostnih odločitev in ustvarja vtis, da je državni zbor glavni krivec za dolgoletno obravnavanje in obsežno dopolnjevanje zakonskih predlogov. Vlada ima v praksi tudi sicer možnost, da državni zbor izsiljuje s hitrimi postopki in zahtevami po prednostnem uvrščanju svojih predlogov na dnevne rede. V postopek vlaga tudi slabo domišljene in notranje neusklajene predloge, kar je posledica premajhne strokovnosti in tudi neusklajenosti znotraj koalicijskih strank, pri čemer predpostavlja, da se bodo nasprotja razčistila v parlamentarni razpravi, ali pa pričakuje, da bo lahko svoj predlog popravila kasneje, ko ji bo vrnjen v dopolnitev.
- Stopnjevitost zakonodajnega postopka ni dovolj racionalno urejena, saj zahteva tri branja in ponavljanje določenih obravnav v delovnih telesih in na skupnih zasedanjih, kar zahteva ogromno časa in tudi organizacijskih naporov. Poleg tega je precej neracionalno izvedena delitev dela med delovna telesa in skupna zasedanja, pri tem pa so pristojnosti in odgovornosti posameznih udeležencev v zakonodajnem postopku včasih nejasne ali premalo natančne.
- Možnosti ekonomičnega načrtovanja zakonodajnega dela so majhne. Smotrno načrtovanje bi bilo potrebo zlasti v tem prvem obdobju njegovega delovanja in bi moralo na eni strani upoštevati njegovo dejansko prepustnost, na drugi strani pa zagotoviti čim racionalnejše razpolaganje z razpoložljivim časom in objektivno omejeno energijo poslancev. Poslovník je le okvirno določil, da okvirni program dela in terminski program pripravi predsednik po posvetu s kolegijem, pri čemer upošteva program vlade za tekoče leto. V praksi pa je bilo programiranje izredno težavno in pretirano optimistično, konkretni programi pa so ostali zelo splošni ali pa s omejevali na določanje nekaterih prioritet. Dnevni redi so bili nerealni in so vsebovali zelo veliko točk, ki med seboj niso bile vsebinsko povezane in jih ni bilo mogoče obravnavati v predvidenih rokih, rezultat pa so bile tudi zamude pri uresničevanju nekaterih

pomembnih zakonskih projektov in še posebej pri uresničevanju t.i. »Državnega programa za prevzemanje pravnega reda EU«, ki je bil sprejet.

- Ureditev poteka in vodenja sej ni racionalna, saj je omogočila neskončne razprave in neomejeno število nastopov poslancev, hkrati pa tudi prekinjanje zasedanj z nerazumno dolgimi odmori in celo z namerno povzročeno nesklepčnostjo. Delo državnega zbora je poleg tega oteženo z napovedanimi in nenapovedanimi obstrukcijami posameznih poslanskih skupin, ki lahko za dalj časa blokirajo njegovo delovanje. Poslanci pa lahko podaljšujejo razpravo s prepogostim postavljanjem postopkovnih predlogov in z replikami na replike.
- Vodenje državnega zbora ni dovolj ustrezno opredeljeno. Poslovniške določbe o vodenju zbora so deloma nejasne, pomanjkljive ali celo nasprotujoče si. Vodenje parlamenta tako ni moglo dovolj vplivati na racionalen in ekonomičen potek odločanja, še posebej v strankarsko močno sprtem parlamentu. Predsedniki tudi niso mogli pomembneje vplivati na enotno razumevanje pravil postopka ali oblikovati precedenčnih primerov. Formalna in dejanska moč predsednikov sta se precej razlikovali – dejanska moč je bila odvisna bolj od osebnosti in njegove moralne avtoritete. Vsi štirje predsedniki parlamentov v prvem in drugem mandatnem obdobju so se zelo razlikovali, izhajali iz zelo različnih okolij in imeli zelo različne politične izkušnje; skupno jim je bilo le to, da z vodenjem parlamenta niso imeli nobenih predhodnih izkušenj. Med opravljanjem svojih funkcij so postopoma izoblikovali ustaljen način dela in uspeli vplivati na izkoriščenje časovnih in strokovnih zmogljivosti državnega zbora.

V celoti bi lahko rekli, da so te pomanjkljivosti - elementi, prevzeti iz prejšnjega poslovnika, neracionalnost in zahtevnost rednega zakonodajnega postopka, nejasnost vlog posameznih udeležencev v procesu odločanja in še posebej majhne možnosti smotrnega načrtovanja dela in vodenja – povzročile:

- Velika neskladja med predvidenimi vlogami in dejanskim obnašanjem posameznih udeležencev,
- velika odstopanja od predvidenega postopka, in končno
- velike razlike med količino in kakovostjo sprejetih zakonov (»legaslitivni paradoks«).

To se izrazito kaže v obeh prejšnjih mandatih v pretiranem številu nujnih postopkov in tudi nenavadno velikem številu izrednih sej državnega zbora, ki dajejo vtis o nekakšnem izrednem stanju v državi. Sprejemanje posameznih pomembnih zakonov je zamujalo, prav tako izvedba nekaterih nujnih reform. Posebej pa se to kaže v izredno velikem številu zakonov, ki jih je treba dopolniti ali spremeniti.

Kritike, ki so opozarjale na zastoje pri delu državnega zbora in upadanje ugleda, so se pojavile že kmalu po parlamentarnih volitvah leta 1996. Na (pre)majhno

učinkovitost državnega zbora so opozarjali številni dejavniki, med drugim tudi nekatere opravljene primerjalne raziskave institucionalizacije novih parlamentov in dvoje mednarodnih konferenc o vlogi novih parlamentov, ki so potekale v državnem zboru leta 1996 in 1998⁴. Velike težave so se pojavile tudi pri uresničevanju državnega programa za prevzem pravnega reda UE, ki je predvidel sprejem okoli 240 zakonov. Na zaostajanja v prilagajanju slovenske zakonodaje evropski je opozarjala tudi Komisija Evropskih skupnosti, ki je v svojih ocenah že leta 1998 in 1999 ugotovila, da »zakonodajni postopki potekajo počasi in za vsak zakon so potrebna tri branja...«. Poročilo tudi dodaja, da je vso pozornost treba posvetiti ureditvi parlamentarnega procesa. Negativna ocena Komisije je v državnem zboru sprožila več razprav o potrebi po spremembi poslovnika, v celoviti razpravi na 29. izredni seji (27.11.1998) pa so prišla do izraza kritična stališča do vlade, ki državnemu zboru ni pravočasno predlagala v obravnavo posameznih zakonskih predlogov.

Zaradi zgoraj navedenih razlogov in po tem, ko je bil poslovnik državnega zbora iz leta 1993 večkrat spremenjen in dopolnjen, so se v državnem zboru pojavile ideje, da bi bilo namesto nadaljnega spreminjanja in dopolnjevanja obstoječega poslovnika primerneje pripraviti nov poslovnik, ki bi se bolj zgledoval po poslovnikih sodobnih parlamentov in bi odpravil nekatere pomanjkljivosti ter neracionalne rešitve tedanjega poslovnika.

Kljub temu pa poizkusi, da bi racionalizirali delo državnega zbora, zaradi zelo različnih pogledov strank in nasprotovanja opozicije, deloma tudi zaradi negotovosti v zvezi s spremembo volilnega sistema, niso bili uspešni. Predlog novega poslovnika, ki ga je konec novembra 1998 pripravila Komisija za poslovnik, ki bi poenotil prvo branje, povečal odgovornost delovnih teles in poudaril vlogo kolegija predsednika, poslanci na koncu niso sprejeli (za predlog je glasovalo le 23 poslancev, proti pa 42). Tudi drugi predlog, in sicer za posodobitev poslovnika, ki so ga skladno s koalicijskim sporazumom v februarju 2001 vložili vodje štirih poslanskih skupin koalicijskih strank, ni uspel.

Oktober 2001 je bil vložen nov predlog poslovnika državnega zbora po hitrem postopku. Kot glavne razloge za sprejem novega poslovnika so predlagatelji tega predloga navedli:

1. Zakonodajni postopek po starem poslovniku je bil še vedno v precejšnji meri nasledek stare skupščinske ureditve, ki je temeljila na načelu enotnosti oblasti, čeprav bi morala slediti ustavnemu načelu delitve oblasti. Najbolj očiten izraz tega dejstva je bila izvedba prve obravnave, v kateri je državni zbor sprejel stališča, na osnovi katerih je bila vlada dolžna pripraviti zakon za drugo obravnavo.

⁴ Mednarodne konference »Novi demokratični parlamenti – prva leta«, ki je s podporo vodstva Državnega zbora RS potekala v Ljubljani, v Državnem zboru, v juniju 1996, se je udeležilo 62 tujih in domačih strokovnjakov. Organizirali so jo Raziskovalni komite za legislativne študije IPSA, Fakulteta za družbene vede in Slovensko politološko društvo.

2. Kot drug problem so predlagatelji navedli nezmožnost natančnejšega planiranja dela v državnem zboru, za kar so navedli tri razloge:
 - Zelo natančno definirani postopki z množico rokov, ki se jih velikokrat sploh ni bilo moč držati,
 - Dejstvo, da sta tako poslovnik kot dotedanja praksa omogočala praktično neomejen čas za razpravo poslancev.
3. Kot tretji problem so izpostavili še preobremenjenost državnega zora s sprejemanjem cele vrste proceduralnih odločitev, ki bi lahko bile sprejete že pred samo sejo državnega zbora.

Predlog novega poslovnika je bil po polemični razpravi in ob hudem nasprotovanju opozicije sprejet s potrebno večino 2. aprila 2002 (od prisotnih 81 poslancev je proti glasovalo 24, zanj pa 57, kar pomeni trije več od potrebne dvotretjinske večine). S tem se je končalo petletno obdobje priprav in dopolnjevanja predlogov, ki je zahtevalo veliko prizadevanj poslancev in vodstva državnega zbora. Novi poslovnik je prinesel nekaj pomembnih sprememb, ki naj bi prispevale k večji racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka (Parlamentarec, Zajc, 2001, 6. leto, št. 5).

- V Poslovniku državnega zbora (Uradni list RS, št. 35/02) se za 154. členom dodajo naslovi novega podpoglavja in oddelkov ter člani od 154.a do 154.m, ki se glasijo: »2.a Postopek obravnave zadev EU«. Podpoglavje zajema splošne določbe, obravnava sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija, in obravnava stališč za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v prihodnjem obdobju, obravnava zadev EU, ki spadajo v pristojnost državnega zbora, obravnava drugih zadev EU, poročanje vlade, obveščanje javnosti. Spremembe in dopolnitve poslovnika Državnega zbora so bile sprejete 20. 05. 2004. (Republika Slovenija Državni izbor – Poslovnik Državnega zbora. URL=«<http://www.dzrs.si/index.php?id=99&docid=11&showdoc=103.06>«.2004.)

Na podlagi 153. člena Poslovnika državnega zbora je Državni zbor Republike Slovenije na seji dne 27. septembra 2007 potrdil uradno prečiščeno besedilo Poslovnika državnega zbora, ki obsega:

- Poslovnik državnega zbora - PoDZ-1 (Uradni list RS, št. 35/02 z dne 19.4.2002),
- Dopolnitve Poslovnika državnega zbora - PoDZ-1A (Uradni list RS, št. 60/04 z dne 3.6.2004) in
- Spremembe in dopolnitve Poslovnika državnega zbora - PoDZ-1B (Uradni list RS, št. 64/07 z dne 16.7.2007) (Republika Slovenija Državni izbor – Poslovnik Državnega zbora. URL=»<http://www.dzrs.si/index.php?id=99&docid=31&showdoc=1>«. 10.10.2007.).

6 PRAVNA IN DEJANSKA MOČ POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA

Za predvidljivo in tekoče delovanje predstavniškega telesa sprejmejo njegovi člani pravila, zbrana v splošnem pravnem aktu poslovniku. S poslovníkom je urejeno delo parlamenta in njegova notranja organizacija. Zato vsebuje določbe o konstituiranju predstavniškega telesa, njegovem delovnem področju in njegovih sejah ter o pravicah in dolžnostih poslancev, še posebej o poslanskih vprašanjih, imuniteti poslancev in njihovi odgovornosti. V poslovníku so še pravila o poslanskih skupinah ter delovnih telesih parlamenta, o volitvah in imenovanjih ter o razmerjih parlamenta do drugih državnih organov, pa tudi norme o parlamentarni preiskavi, javnosti dela itd.

Med najpomembnejše norme poslovnika spadajo člani o aktih predstavniškega telesa in postopkih za njihov sprejem. Ker je osrednji splošni pravni akt parlamenta zakon in ker je postopek za njegov sprejem natančno določen v poslovníku, ima to poglavje poslovnika še posebno težo za pravni sistem.

V poslovníških pravilih za sprejem zakona so zajeta ravnanja poslancev, ki so pogoj, da predlog neke pravne ureditve dobi naravo zakona. Z zakonodajnim postopkom se izkazuje organiziran način nastajanja pravnih norm. Organiziranost v procesu nastajanja pravnih norm pa je z oblikovnega vidika tista »diferentia specifica«, ki pravne norme loči od drugih vrst družbenih norm. Običaji, morala in podobna družbena pravila nastajajo spontano, za pravne norme pa je vnaprej določen organ, ki jih sprejme in postopek po katerem so te norme sprejemane.

Za zakon kot osrednji formalni pravni vir evropskega kontinentalnega prava je organ za sprejemanje določen navadno v ustavi, postopek za sprejemanje zakona pa v ustavi zgolj načelno, podrobneje pa v poslovníku predstavniškega telesa. Poslovník torej zajema nekakšna sekundarna pravila za prepoznavo, ki pooblašajo določene uradne osebe za sprejemanje primarnih pravnih pravil. S tem podelijo ta pravila za prepoznavo drugim delom pravnega sistema status obveznih in veljavnih pravil. Bistvena sestavina zakona je tudi postopek po katerem je zakon sprejet. Akt, ki ne bi bil izdan po vnaprej določenem postopku za sprejem zakona, ne bi imel zakonske veljave. V praktičnem poteku sprejemanja zakonov predsednik predstavniškega telesa s svojim podpisom na koncu zakonskega besedila jamči, da je bil pri nastajanju zakona spoštovan zakonodajni postopek. Podpis predsednika zakonodajnega organa ima prav poseben sporočilni namen, ki zagotavlja, da je bila pri izdaji zakona upoštevana predpisana zakonodajna procedura, kar potem v ukazu o razglasitvi zakona potrdi še šef države.

Vse navedeno govori v prid trditvi, da imajo številne poslovniške določbe naravo ustavnopravnih norm. To gotovo velja za tiste člene poslovnika, ki določajo zakonodajni postopek, pogosto pa tudi za člene, ki opredeljujejo pravice in dolžnosti poslancev, ali za člene o javnosti dela parlamenta, o delu parlamenta v vojnem oziroma izrednem stanju. Vsa ta pravila poslovnika razčlenjujejo ustavna načela in jih operacionalizirajo v neposredno uporabne pravne norme. Zato je ponavadi že z ustavo določeno, da parlament sprejme poslovnik za svoje delo, včasih pa je določena celo posebna večina za sprejem poslovnika. V vsakem pogledu poslovnik po svoji obliki in vsebini ustreza elementom, ki jih pravna teorija zahteva za zakon. Poslovnik tako kot zakon vsebuje splošne in abstraktne pravne norme ter je sprejet v zakonodajnem organu po zakonodajnem postopku. Edina razlika v primerjavi z zakonom je pravzaprav le v imenu, saj naslov tega akta, ki ureja organizacijo in delovanje parlamenta ni zakon ampak poslovnik. Del pravne teorije pa takšne veljave poslovniku ne priznava. Omenjeni pogledi ugotavljajo, da je sicer po materialni plati poslovnik mogoče enačiti z zakonom, saj vsebuje splošne pravne norme, vendar trdijo, da je po formalni plati poslovnik enostranski akt parlamenta. Zato naj bi bil poslovnik po svoji pravni moči ne samo pod ustavo, temveč tudi pod zakonom. To pomeni, da poslovnik ne more spreminjati nobenih postopkov v predstavniškem telesu, ki so določeni z ustavo ali zakonom. Seveda pa tudi opisani teoretični pogled priznava, da je pomen pristojnosti predstavniškega telesa, da sprejme svoj poslovnik, tem večji, čim manjši je obseg ustavnih in zakonskih predpisov, ki normirajo parlamentarne postopke.

Trditev, da poslovnik ne more spreminjati parlamentarnih postopkov seveda ne velja, kadar ustava sama pooblašča poslovnik, da na primer lahko spreminja faze v postopku sprejemanja zakona, kot je to v slovenski ustavi. Seveda takšna ustavna norma vodi do sklepa, da je poslovnik formalni pravni vir ustavnega prava.

Ustava o vsebini posameznih zakonodajnih faz in o postopkovnih vprašanjih glede oblikovanja predloga zakona nima določb. Pri glasovanju o amandmaju k posameznemu členu predloga zakona torej ne gre za postopke, predpisane z ustavo. Po navedenem stališču bi bilo torej Ustavno sodišče pristojno ocenjevati ustavnost zakonodajnega postopka samo v tistem obsegu, v katerem je le-ta določen z ustavo, ne pa tudi v tistih delih postopka, ki so določeni s poslovníkom. Po tej razlagi Ustavno sodišče ugotavlja le, če so bile pri sprejemanju zakona upošteevane določbe ustave, ne pa tudi določbe poslovnika, ki se nanašajo na zakonodajni postopek. Ob tem sklepu ter njegovi obrazložitvi kaže še omeniti, da je bil sprejet pred Zakonom o ustavnem sodišču. Kasneje sprejeti zakon o ustavnem sodišču je namreč izrecno določil, da pri odločanju o ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov odloča Ustavno sodišče tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti.⁵ Tod pa

⁵ 21.čl. Zakona o Ustavnem sodišču, Ur. L. RS, 15/94 z dne 18.3.1994

odločanje o postopkih ni omejeno samo na ustavne norme o postopku sprejemanja splošnih pravnih aktov.

Na izjemno velik pomen parlamentarnega poslovnika kaže tudi norma slovenske Ustave, po kateri Državni zbor sprejme Poslovnik z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Navedena kvalificirana večina je zato, ker poslovnik v normah o zakonodajnem postopku ureja pravzaprav ustavno materijo, saj ustava v materialnem pomenu določa, kako naj nastajajo zakoni. Zato je tudi sprejem poslovnika posebej otežen v primerjavi s sprejemanjem večine zakonov. Za sprejem zakonov namreč velja, da jih po slovenski ustavni ureditvi sprejema sklepčen Državni zbor z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev. Vsebino poslovnika pa je ustavodajalec štel za tako pomembno, da je za njegov sprejem določil posebej kvalificirano večino. Vsaj z vidika regulacije zakonodajnega postopka je takšno obravnavanje poslovnika povsem utemeljeno.

Velik pomen poslovnika za pravni sistem izvira kot že rečeno prav iz poglavja, ki ureja parlamentarni postopek za sprejemanje zakonov. Ker se v tem postopku določajo pravice in obveznosti za vnaprej nedoločeno število pravnih subjektov⁶, je njegova pravna normiranost vsaj enako pomembna kot normiranje kazenskega ali pravnega postopka, v katerih se odloča o pravicah in obveznostih enega pravnega subjekta. Za pravno reguliranje zakonodajnega postopka se ponuja še tretja možnost. Delovanje parlamenta pri sprejemanju zakona je mogoče predpisati enostavno z zakonom. Zakon o zakonodajnem postopku bi urejal vsebino in potek potrebnih opravil poslancev pri izdaji zakona. S tem bi se izognili tudi zadregam in težavam pri presojanju ustavnosti oziroma zakonitosti postopka sprejemanja zakona; jasno je namreč, da celotni zakonodajni postopek ne more biti natančno določen v ustavi in da ga je zato treba urediti z nekim splošnim pravnim aktom, nižjim od ustave. In če je na primer tudi za kazenski postopek v ustavi le nekaj načel in usmeritev, natančno pa je razčlenjen v Zakonu o zakonodajnem postopku. Z zakonsko ureditvijo postopka za izdajo zakona bi razbremenili poslovnik in ko ta akt ne bi več urejal zakonodajne procedure, bi poslovnik lažje obravnavali kot podzakonski akt, vendar brez postopka za sprejem zakona. Zakonodajni postopek pa bi reguliral zakon (Javna uprava, Let. 32, št. 1, Igličar, 1996, str.7-14).

⁶ Zakon o poravnanju davkov in prispevko javnega podjetja Slovenske železarne Ljubljana (Ur. L. RS, 12/93)

7 ZAKLJUČEK

Državni zbor je sedanji poslovnik sprejel julija 1993. Z njim je nadomestil dotlej veljavni poslovnik Skupščine SR Slovenije in svoj začasni poslovnik iz leta 1992.

Slovenija je v začetku 90.let doživela veliko sprememb. V času po osamosvojitvi je bilo potrebno uskladiti oziroma na novo sprejeti celo vrsto zakonov. Prvi poslovnik Državnega zbora je v primerjavi s predhodno poslovniško ureditvijo omogočil večjo učinkovitost delovanja Državnega zbora, vendar pa so se v naslednjih letih v parlamentarni praksi pokazale številne slabosti poslovnika, saj je le-ta v svojih določbah ohranil tudi nekatere elemente, značilne za skupščinski sistem. Državni zbor je do sedaj obravnaval dva predloga nove poslovniške ureditve, vendar pri glasovanju v nobenem primeru ni bila dosežena predpisana dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev. Nov, že tretji predlog poslovnika, je bil predložen v zakonodajni postopek oktobra 2001.

Predlog poslovnika je izhajal iz potrebe po učinkovitem in kakovostnem delovanju državnega zbora in drugih organov (zlasti vlade), ki skupaj z njim sodelujejo pri pripravi in sprejemanju najpomembnejših pravnih in drugih političnih aktov. Iz teh dveh načel izhaja tudi načelo odgovornosti državnega zbora, zlasti parlamentarne večine, za sprejete odločitve.

Nov poslovnik sledi zlasti naslednjim načelom:

- vnaša v zakonodajni postopek pozitivno parlamentarno prakso, primerljivo s parlamentarnimi praksami zahodnih evropskih držav;
- racionalizira večkratno podvajanje iste vsebine pri različnih poslovniških institutih;
- dosledneje razmejuje zakonodajno in izvršilno vejo oblasti v okviru ustavno dopustnega;
- zagotavlja večjo samostojnost državnega zbora v rednem zakonodajnem postopku, glede interventnih ukrepov pa močnejšo vlogo vlade;
- uveljavlja povečano vlogo delovnih teles pri delu državnega zbora, predvsem matičnega v zakonodajnem postopku, ter večjo vlogo stroke, zlasti pravne;
- dosledno izpeljuje ureditev, da državni zbor postane »lastnik« zakona, ko se predlog akta predloži v obravnavo državnemu zboru;
- uvaja mednarodnopravno primerljiv postopek sprejemanja državnega proračuna in zaključnega računa državnega proračuna;
- uvaja novo vlogo kolegija predsednika državnega zbora, in mu daje pristojnost, da sam odloča o nekaterih vprašanih proceduralne narave, predvsem pa pristojnost, da sam odloča o nekaterih vprašanih proceduralne narave, predvsem pa pristojnost, da na za vse zavezujoč način planira delo državnega zbora.

LITERATURA

1. Prispjevki v knjigi:

- GRAD, Franc. et. Alt.. Državna ureditev Slovenije. Uradni list RS, Ljubljana, 1999.
- GRAD, Franc. Volitve v DZ. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 1996.
- GRAD, Franc. Parlament in vlada. Uradni list RS, Ljubljana, 2000.
- GRAD Franc, GOLOBIČ Marko, SVETE Pavle. Predpisi o volitvah v DZ. Uradni list RS, Ljubljana, 2000.
- GRAD, Franc. Parlamentarna avtonomija. Razvoj slovenskega parlamentarizma, Ljubljana, 2000.
- IGLIČAR, Albin. Zakonodajno odločanje. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, 1994.
- IGLIČAR, Albin. Pravna in dejanska moč poslovnika parlamenta. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 1996.
- IGLIČAR, Albin. Poslovniški vidik zakonodajnega postopka. Razvoj slovenskega parlamentarizma, Ljubljana, 2000.
- IGLIČAR, Albin. Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2004.
- KRANJC, J.. Latinski pravni reki. Cankarjeva založba, Zbirka pravna obzorja, Ljubljana, 1994.
- KAUČIČ Igor, GRAD Franc. Ustavna ureditev RS Slovenije-druga, spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana, 2000.
- KOCJANČIČ Rudi, RIBIČIČ Ciril, GRAD Franc, KAUČIČ Igor. Ustavno pravo Slovenije. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998.
- KRAŠOVEC, Tatjana in ZOBAVNIK, Igor. Poročilo o delu DZ v obdobju 2000-2004. Knjižna zbirka DZ RS, Ljubljana, 2004.
- KRISTAN, Ivan. Državni zbor ali zbor regij. Regionalizem v Sloveniji, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.
- PAVČNIK, Marijan. Teorija prava. Cankarjeva založba, Zbirka pravna obzorja, Ljubljana, 1996.
- PIRNAT, Rajko. Postopek sprejemanja predpisov. Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2003.
- RUPNIK, Janko in CIJAN, Rafael. Ustavno pravo RS. Pravna fakulteta, Maribor, 1994.
- ŠTURM, Lovro. Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002.
- VELIŠČEK, Jožica. Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela DZ. DZ RS, Ljubljana, 1999.
- ZAJC, Drago. Institucionalizacija slovenskega DZ – proceduralni standardi, vodenje in distribucija moči v procesu odločanja. DZ RS, Ljubljana, 1999.

- ZAJC, Drago. Parlamentarno odločanje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2000.

2. Samostojne publikacije:

- GRAD, Franc. Posebnosti parlamentarnega sistema v naši ureditvi. 6. Dnevi slovenske uprave, Portorož, 1999.
- IGLIČAR, Albin. Teme iz sociologije prava, spremenjena in dopolnjena izdaja. ČZ Uradni list RS, Ljubljana, 1996.
- IGLIČAR, Albin. Predlogi za novo ureditev nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka. Pravna praksa, let. 17, št. 2, 1998.
- IGLIČAR, Albin. Vpliv političnih aktov in poslovnika DZ na zakonodajo. Pravniki, letn. 62, št. 9/10, 2007.
- IGLIČAR, Albin. Zakonodajni postopek v Državnem zboru, Pravniki, let. 48, št. 11, Ljubljana, 1993.
- KRIVIC, Matevž. Pisana in nepisana pravila parlamentarnega sistema. Pravna praksa, Ljubljana, 2000.
- POGORELEC, Janez. Hitrejši, a težavnejši zakonodajni postopek. Pravna praksa, leto 21, 28/29, Ljubljana, 2002.
- POGORELEC, Janez. Poslovnik Državnega zbora in vloga vlade v zakonodajnem postopku. Pravna praksa, letn. 22, št. 45, Ljubljana, 2003.
- VRIŠER, Boris. Spremembe poslovnika državnega zbora. Pravna praksa, let. 14, št. 2, Ljubljana, 1995.
- ZAJC, Drago. Spremembe poslovnika DZ RS. Parlamentarec, časopis DZ 2001, 6. leto, številka 5, Ljubljana, 2004.

3. Pravni viri:

- Poslovnik državnega zbora Republike Slovenije. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, 1993.
- Poslovnik državnega zbora. (PoDZ-1-UPB1). Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2007.
- Ustava Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00.
- Zakon o volitvah v Državni zbor. Uradni list RS, št. 44/92, 60/95, 67/97, 70/00.
- Zakon o parlamentarni preiskavi. Uradni list Republike Slovenije št. 63/1993, 6/1994.
- Zakon o poslancih. Uradni list Republike Slovenije št. 48/1992, 15/1994, 44/1994.
- Zakon o ustavnem sodišču. Uradni list RS št. 15/94.
- Zakon o vladi RS. Uradni list RS št. 4/93, 23/96, 47/97, 23/99.
- Zakon o referendumu in ljudski iniciativi. Uradni list RS št. 15/1994, 13/1995, 38/1996, 43/1996.

4.Viri z interneta:

- Republika Slovenija Državni zbor – Poslovnik Državnega zbora.
URL=»<http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&docid=31&showdoc=1>«. 10.10.2007.
- Republika Slovenija Državni zbor – Poslovnik Državnega zbora.
URL=«<http://www.dz-rs.si/index.php?id=99&docid=11&showdoc=1>«. 03.06.2004.
- Grad, J. - Parlamentarna imuniteta.
URL=«http://www.europarl.europa.eu/hearings/20051129/juri/grad_sl.pdf«.

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisana **Mojca Ravnik**, rojena 25.11.1985, na Jesenicah, študentka Fakultete za upravo, univerzitetni študijski program Uprava, vpisna številka indeksa 04033061, izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom **Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije**, ki sem ga napisala pod mentorstvom izrednega prof. dr. Rudija Kocjančiča.

V skladu z Zakonom o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo diplomskega dela na spletnih straneh Fakultete za upravo.

Diplomsko delo je lektorirala Stanka Firk.

Ljubljana, december 2008

Mojca Ravnik