

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa**

**PRIMERJAVA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA V
PARLAMENTARNEM, PREDSEDNIŠKEM IN
POLPREDSEDNIŠKEM SISTEMU**

Nikolaj Lenardič

Ljubljana, marec 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
univerzitetnega programa

**PRIMERJAVA ZAKONDAJNEGA POSTOPKA V
PARLAMENTARNEM, PREDSEDNIŠKEM IN POLPREDSEDNIŠKEM
SISTEMU**

Kandidat: Nikolaj Lenardič
Številka indeksa: 040 32828

Mentorica: Dr. Alenka Kuhelj

Ljubljana, marec 2009

POVZETEK

Namen diplomskega dela je bil opisati zakonodajne postopke v različnih oblastnih sistemih, jih primerjati med seboj in ugotoviti vplive oblastnega sistema na zakonodajni postopek. Za vse tri izbrane oblastne sisteme, tj. parlamentarnega, predsedniškega in polpredsedniškega, sem izbral eno ali več držav, ki bi služile kot primer tega sistema, in sicer Slovenijo, Veliko Britanijo, Nemčijo in Švedsko kot primere parlamentarnega sistema, ZDA kot primer predsedniškega in Francijo kot primer polpredsedniškega sistema. Opisal sem izvedbo oblasti v vsaki izmed izbranih držav in postopke sprejemanja zakonov, nato pa sem opisane postopke primerjal med seboj. Na koncu sem se ukvarjal z vprašanjem, ali je kateri izmed opisanih postopkov boljši od drugih.

Ključne besede:

zakonodajni postopek, oblastni sistem, predsedniški sistem, parlamentarni sistem, polpredsedniški sistem

SUMMARY

The purpose of this degree was to describe the legislative process in different systems of government, to compare them and to establish the effects of a system of government on its legislative system. I have selected one or more countries as representatives for each of the three chosen systems, that is Slovenia, Great Britain, Germany and Sweden for the parliamentary system, the USA for the presidential system and France for the semi-presidential system. I have then described how the government works and the legislative process in each of these countries and compared them with each other. Finally I tried to answer whether any of the described legislative processes is better than the others.

Key words:

legislative process, system of government, parliamentary system, presidential system, semi-presidential system

KAZALO VSEBINE

POVZETEK.....	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD.....	1
2 OPREDELITVE TEMELJNIH POJMOV	2
2.1 OBLAST IN DEMOKRACIJA	2
2.2 FUNKCIJE PARLAMENTOV.....	2
2.3 ZAKONODAJNI POSTOPEK	4
3 ANGLEŠKI, NEMŠKI IN SLOVENSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK KOT PRIMERI ZAKONODAJNEGA POSTOPKA V PARLAMENTARNEM SISTEMU.....	6
3.1 O PARLAMENTARNEM SISTEMU, PARLAMENTU IN O VLADI.....	6
3.1.1 Izvršilna oblast – vlada	6
3.2 SLOVENSKI SISTEM	8
3.2.1 Zakonodajna oblast.....	8
3.2.1.1 Državni zbor.....	8
3.2.1.2 Državni svet	9
3.2.2 Izvršilna oblast.....	10
3.2.2.1 Šef države.....	10
3.2.2.2 Vlada	10
3.2.3 Slovenski zakonodajni postopek.....	11
3.2.3.1 Običajni postopek	11
3.2.3.2 Nujni postopek.....	14
3.2.3.3 Skrajšani postopek.....	14
3.2.3.4 Postopek za sprejetje proračuna	14
3.2.3.5 Razglasitev zakona in ponovno odločanje.....	15
3.2.3.6 Postopek za spremembo ustave	15

3.3	ANGLEŠKI SISTEM	17
3.3.1	Monarh	17
3.3.2	Vlada	18
3.3.3	Parlament.....	18
<i>3.3.3.1</i>	<i>Spodnji dom – The house of commons.....</i>	<i>18</i>
<i>3.3.3.2</i>	<i>Zgornji dom – The house of lords.....</i>	<i>19</i>
3.3.4	Angleški zakonodajni postopek	20
<i>3.3.4.1</i>	<i>Sprejetje proračuna.....</i>	<i>21</i>
3.4	NEMŠKI SISTEM.....	22
3.4.1	Parlament.....	23
3.4.2	Predsednik države.....	24
3.4.3	Vlada	24
3.4.4	Nemški zakonodajni postopek.....	25
<i>3.4.4.1</i>	<i>Predlog zakona</i>	<i>25</i>
<i>3.4.4.2</i>	<i>Priprava v poslanskih skupinah.....</i>	<i>26</i>
<i>3.4.4.3</i>	<i>Tri branja</i>	<i>26</i>
<i>3.4.4.4</i>	<i>Nadaljevanje zakonodajnega postopka v bundesratu</i>	<i>27</i>
<i>3.4.4.5</i>	<i>Ob nesoglasju</i>	<i>28</i>
<i>3.4.4.6</i>	<i>Razglasitev zakona</i>	<i>28</i>
<i>3.4.4.7</i>	<i>Sprejemanje proračuna</i>	<i>29</i>
<i>3.4.4.8</i>	<i>Spreminjanje ustave.....</i>	<i>29</i>
3.5	ŠVEDSKI SISTEM	31
3.5.1	Riksdag	31
3.5.2	Vlada	32
<i>3.5.2.1</i>	<i>Oblikovanje vlade</i>	<i>33</i>
3.5.3	Monarh	33
3.5.4	Zakonodajni postopek na Švedskem	34
<i>3.5.4.1</i>	<i>Sprejemanje proračuna</i>	<i>36</i>
3.6	PRIMERJAVA DO ZDAJ OPISANIH SISTEMOV	37

4	AMERIŠKI ZAKONODAJNI POSTOPEK KOT PRIMER ZAKONODAJNEGA POSTOPKA V PREDSEDNIŠKEM SISTEMU	39
4.1	PREDSEDNIK DRŽAVE	39
4.2	KONGRES.....	40
4.3	AMERIŠKI ZAKONODAJNI POSTOPEK	41
4.3.1	Sprejemanje proračuna.....	43
4.3.2	Sprejemanje amandmajev k ustavi	43
4.4	PRIMERJAVA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA V PREDSEDNIŠKEM IN PARLAMENTARNEM SISTEMU	44
5	FRANCOSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK KOT PRIMER ZAKONODAJNEGA POSTOPKA V PREDSEDNIŠKO-PARLAMENTARNEM SISTEMU.....	45
5.1	IZVRŠILNA OBLAST	46
5.1.1	Predsednik države	46
5.1.2	Vlada.....	47
5.2	FRANCOSKI PARLAMENT	47
5.3	FRANCOSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK.....	48
5.3.1	Skrajšani (poenostavljeni) postopek obravnave	50
5.3.2	Postopek za sprejetje proračuna	51
5.3.3	Spreminjanje ustave	51
5.4	PRIMERJAVA FRANCOSKEGA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA S POSTOPKOM V PREDSEDNIŠKEM IN PARLAMENTARNEM SISTEMU	52
6	PRIMERJALNA TABELA VSEH OPISANIH ZAKONODAJNIH POSTOPKOV.....	53
7	ZAKLJUČEK.....	54
	LITERATURA	56
	VIRI.....	57

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	60
---	----

KAZALO SLIK

Slika 1: Nemški zakonodajni postopek	30
Slika 2: Postopek sprejemanja zakonov na Švedskem	36
Slika 3: Primerjalna tabela	53

1 UVOD

Zakoni nam krojijo življenje na vsakem koraku v vsakdanjem življenju, pa vendar se le redko vprašamo, kako ti zakoni sploh nastanejo. Odgovor je seveda na dlani: zakone sprejemajo poslanci v državnem zboru. Pa le ni tako preprosto.

Zakonodajni postopek je večfazni postopek s številnimi pravili, v katerem iz predloga zakona, ki ga lahko v parlamentarno proceduro vložijo različni subjekti, nastane (ali pa tudi ne) zakon. Mogoče nam v vsakdanjem življenju res bolj pomaga poznavanje zakonov samih kot njihova izvor in nastanek, pa vendar nam razumevanje procesa sprejetja lahko pomaga bolje razumeti in predvideti, kaj se bo razvilo iz napovedanih zakonskih predlogov in koliko časa bo potreboval tak predlog, da postane pravi zakon, ki ga bo treba potem seveda tudi spoštovati.

Zakoni namreč niso sami sebi namen – ko so enkrat sprejeti, jih je treba spoštovati, saj vsaka sprejeta norma predvideva tudi sankcije ob mogočem neupoštevanju. Če ima torej zakonodajalec prosto pot za samovoljne odločitve, lahko tak sistem kmalu postane avtoritaren, diktatorski. Način sprejemanja zakonov je torej dober pokazatelj demokratičnosti neke oblasti.

Ker ima vsaka država svoj specifični kulturni in zgodovinski razvoj, v katerem so se izoblikovale različne vrednote, pripadajoča tradicija in posebna dediščina, ima vsaka država tudi svoj specifični oblastni sistem in s tem seveda tudi pripadajoči postopek sprejetja zakonov. Mogoče je malo drzno, pa vendar tudi logično sklepati, da se je v vsaki državi izoblikoval tak sistem, ki najbolj ustreza drugim lastnostim države, njeni legi, zgodovini in njeni tradiciji. Seveda pa ni odveč tudi razmišljanje o tem, ali bi neki državi le ustrezal kak drug ali drugačen sistem, ki je mogoče bolj zamišljen, mogoče pravičnejši ali učinkovitejši.

V grobem ločimo štiri vrste političnih sistemov, ki različno izvajajo načelo delitve oblasti: parlamentarni sistem, v katerem ima zakonodajno oblast parlament (ta je lahko eno- ali dvodomni), izvršilno oblast pa vlada; predsedniški, v katerem ima izvršilno oblast namesto vlade predsednik države; predsedniško-parlamentarni sistem, kjer imata izvršilno oblast vlada in predsednik države; skupščinski sistem, kjer ima skupščina zakonodajno in tudi izvršilno oblast.

Različni politični sistemi imajo seveda prav tako različne postopke sprejemanja zakonov.

V nadaljevanju se bom posvetil parlamentarnemu, predsedniškemu in parlamentarno-predsedniškemu sistemu ter opisal, seveda na primerih najbolj značilnih držav vsakega sistema, kako se v vsakem sistemu izvaja zakonodajni postopek. Opisane sisteme bom nato primerjal med seboj in pri tem skušal ugotoviti, ali je kateri res boljši od drugih ali pa drži zgoraj napisana trditev, da se je skozi zgodovinski razvoj v vsaki državi oblikoval sistem, ki tej državi najbolj ustreza.

2 OPREDELITVE TEMELJNIH POJMOV

2.1 OBLAST IN DEMOKRACIJA

Oblast v državi se izvršuje prek treh oblastnih funkcij države: zakonodajne, izvršilne in sodne. Nekateri teoretiki govorijo tudi o dveh (Kelsenova dualistična teorija loči funkcijo odločanja in funkcijo izvrševanja) ali štirih oblastnih funkcijah države (te ločijo izvršilno in upravno funkcijo). Bistvo ideje o **delitvi oblasti**, na kateri slonijo sodobne demokratične ureditve držav, je v tem, da različne funkcije države opravljajo različni organi, ki se medsebojno nadzirajo in omejujejo. Prvi je to idejo zagovarjal Anglež John Locke v delu Dve razpravi o vladi [6].

V **demokratičnih političnih sistemih** o oblastnih vprašanih odloča ljudstvo, in sicer posredno ali neposredno [6]. Da bi bil lahko sistem oblasti demokratičen, mora moč oblasti izhajati iz volje ljudstva in se tudi izvajati pod nadzorom le-tega [5]. Primera neposredne demokracije sta referendum in zbor državljanov, kjer ljudje svojo voljo izražajo neposredno. V sodobnih državah pa prevladuje posredna demokracija, kjer ljudje svojo voljo izražajo prek voljenih predstavnikov ljudstva [6]. Politična struktura parlamenta (predstavniškega telesa) je neposredna posledica volje volilnega telesa, ki jo je izrazilo s svojo podporo političnim strankam [1].

O **predstavniški demokraciji govorimo**, kadar politične odločitve sprejemajo izvoljeni predstavniki ljudstva pod nadzorom le-tega. Izvajanje odločitev je načeloma ločeno od sprejemanja in nekako drugotnega pomena, kar se vidi predvsem v tem, da so akti eksekutive podrejeni zakonom v hierarhiji pravnih aktov, v nekaterih sistemih pa tudi v politični odgovornosti vlade parlamentu [5].

V sodobnih državah se **nosilci treh oblastnih funkcij** države razlikujejo od države do države in od oblastnega sistema do sistema. Sodna oblast je navadno v rokah sodišč, izvršilno oblast izvajajo kolektivni (vlada) in/ali individualni organi (predsednik države), zakonodajna oblast pa je v rokah različno oblikovanih (eno- ali dvodomnih) parlamentov [6]. Poenostavljeno zapisano, izvršilna oblast navadno izvršuje odločitve, ki jih sprejema zakonodajna, hkrati pa je lahko (odvisno seveda od sistema) tudi ustvarjalec politike, če ima v zakonodajnem telesu podporo, zlasti prek zakonskih predlogov, ki jih le-temu posreduje [4].

2.2 FUNKCIJE PARLAMENTOV

Zakonodajna telesa izvajajo **normativno dejavnost** – oblikovanje zakonov v okviru posebej predpisanih postopkov, kar razumemo kot zakonodajno odločanje v ožjem smislu. Delovanje parlamentov urejajo poslovniki, ki jih včasih imenujemo tudi male ustave, saj prav ti določajo način delovanja in odločanja v sodobnih parlamentih, ohranjajo določene metode organiziranja dela v parlamentu in vodenje le-tega. Zakonodajno telo sprejema tudi druge akte – po predpisanih postopkih sprejema proračun države, ratificira mednarodne pogodbe, deklaracije, priporočila, odloke in

druge akte [7]. Za položaj parlamenta je izredno pomembno, da ima pravico, da si sam uredi svoje poslovanje [4].

Čeprav je normativna dejavnost navadno prvo, na kar pomislimo, ko pomislimo na zakonodajno telo, imajo sodobni parlamenti **številne funkcije**. Po Zajcu [7] so te funkcije naslednje:

- a) **Ustvarjanje legitimnosti:** legitimna je oblast, ki deluje v dobrobit državljanov, ki ščiti njihove pravice, in predvsem tista, ki deluje s privolitvijo vladanih. Demokratično oblikovana predstavniška telesa že s svojim delovanjem zagotavljajo legitimnost, ki jo prenašajo na svoje odločitve.
- b) **Predstavljanje družbenih interesov in razreševanje interesnih konfliktov:** temeljno izhodišče demokratičnih političnih sistemov je, da so vsi interesi in mnenjski tokovi načelno legitimni in formalno enakopravni. Parlamentarna demokracija zagotavlja, da se vsi pomembnejši interesi pod načelno enakimi pogoji srečajo v politični areni.
- c) **Zakonodajna funkcija:** zakoni so skupek okvirnih pravil, ki pomembno usmerjajo obnašanje državljanov ali skupin. Za ohranitev in razvoj vsake politične skupnosti so nujno potrebni, saj vnašajo v družbeno življenje urejenost in predvidljivost, utrjujejo družbeno integracijo in povezujejo državne aktivnosti. Glede na vlogo, ki jo ima v političnem in pravnem smislu, je zakon obvezujoč predpis, ki posega v položaj družbenih skupin in ki ureja odnosa med njimi in znotraj njih. Samo z zakonom je mogoče podeljevati pravice ali nalagati obveznosti. Parlament je kot predstavnik ljudstva pri oblikovanju zakonov aktiven (njegovi člani so lahko predlagatelji osnutka zakona in so tisti, ki zakon sprejmejo) in samostojen organ. Že Rousseau je, čeprav je zagovarjal neposredno demokracijo, hkrati priznaval, da morajo zakone v večjih državah sprejemati predstavniki.
- d) **Funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna:** funkcija sprejemanja proračuna se razlikuje od zakonodajne funkcije. Državni proračun je poleg zakonodaje eden temeljnih instrumentov države za urejanje in usmerjanje družbenih procesov. Je glavno sredstvo za razporejanje družbenih sredstev za različne namene in s tem tudi najpomembnejši način pospeševanja družbenega razvoja. Način priprave proračuna, razprava o njem in potrjevanje v parlamentu, njegovo izvajanje v praksi in parlamentarni nadzor nad njegovim uresničevanjem zagotavljajo možnost sodelovanja širše javnosti pri urejanju splošnih družbenih zadev in krepijo odgovornost državnih organov, da delajo samo tisto, kar je določeno in kar je v obsegu odobrenih finančnih sredstev. Uveljavljanje večine pravic je povezano s finančnimi sredstvi, določanje izdatkov pa odvisno od političnih meril.
- e) **Nadzor nad vlado:** predvsem v državah s parlamentarnim sistemom so se razvile številne oblike nadzora parlamenta nad izvršilno oblastjo, ki je le-temu politično odgovorna. To so poslanske razprave o različnih vprašanjih, poslanska vprašanja premierju in ministrom, interpelacije (najzahtevnejše vprašanje poslancev, ki se nanaša na konkretno dejanje ali ravnanje posameznega ministra, lahko se razširi na celotno delo vlade, konča pa se lahko z glasovanjem o zaupnici ministru oziroma vladi), glasovanje o zaupnici vladi ter ustavna obtožba (t. i.

impeachment, torej ugotavljanje kazenske odgovornosti predsednika vlade in ministrov pa tudi predsednika vlade).

2.3 ZAKONODAJNI POSTOPEK

Normativna funkcije se izvaja v okviru posebnega postopka, imenovanega **zakonodajni postopek**. To je skupek obvezujočih načel in pravil ter določenih ustaljenih načinov obnašanja udeležencev, ki določajo vsak posamezni postopek in ki omogočajo nepretrgan proces parlamentarnega odločanja o množici različnih zadev, o katerih je treba hitro ali pa vsaj v doglednem času dokončno odločiti [7]. Je proces sprejemanja oziroma spreminjanja zakonov kot osrednjih pravnih virov, ki pomembno vplivajo na življenje posameznika in ureditev družbene skupnosti. Začne se z vložitvijo zakonodajnega predloga, ki je posledica nekega družbenega interesa in ki pomeni poskus neke nove zakonodajne ureditve ali pa samo spreminja in dopolnjuje neki že sprejeti in veljavni zakon [1].

Klasični model zakonodajnega postopka predvideva tri branja zakonskega predloga (oblikovanje le-tega je povezano s predlagalno močjo oz. »power of initiation« [7]): zakonski predlog najprej obravnava določeni odbor in glede le-tega zavzame svoje stališče, nato pa na svoji seji predstavniško telo obravnava osnovne poteze in načela zakonskega predloga ter glasuje o njem kot celoti. Prvemu branju sledi, če je bil predlog v načelu sprejet, drugo branje, kjer člani predstavniškega telesa obravnavajo posamezne člene zakona in o njih glasujejo. Sledi še tretje branje, kjer se spet glasuje o usklajenem zakonskem predlogu kot celoti [2]. Proces zakonodajnega odločanja je kot najsplošnejši in najpomembnejši proces sprejemanja odločitev, ki zavezujejo celotno družbo, urejen po posebnih načelih, ki naj bi zagotovila sprejemanje pretehtanih, celovitih in kakovostnih zakonov. Ta **načela** so:

1. načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov;
2. načelo demokratičnosti, ki določa pogoje in načine uvajanja različnih interesov v parlamentarno arena ter njihovega sprotnega in enakopravnega uveljavljanja med razpravo;
3. načelo javnosti;
4. načelo stopnjevitosti, ki zahteva, da se predlogi obravnavajo postopno na več obravnavah, kar omogoči njihovo ocenjevanje z različnih vidikov;
5. načelo racionalnosti, ki zahteva razporeditev dela v daljšem obdobju ter med parlament in njegova delovna telesa;
6. načelo gospodarnosti;
7. načelo doseganja optimalnih izidov;
8. načelo zbornega sprejemanja zakonov in drugih aktov, ki zahteva, da končno odločitev o predlogu zakona sprejme zakonodajno telo na skupni seji, čeprav je bil predlog med postopkom obravnavan pri posameznikih ali ožjih kolegijskih organih, saj je to pomembno za legitimnost odločitev.

Na teh splošnih načelih so se oblikovala konkretna pravila zakonodajnega postopka, ki zagotavljajo stabilnost postopka in predvidljivost končnih odločitev, omogočajo

vodenje velikega števila postopkov hkrati ter izpolnjevanje obsežnih zakonodajnih programov skozi daljše obdobje [7].

3 ANGLEŠKI, NEMŠKI IN SLOVENSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK KOT PRIMERI ZAKONODAJNEGA POSTOPKA V PARLAMENTARNEM SISTEMU

3.1 O PARLAMENTARNEM SISTEMU, PARLAMENTU IN O VLADI

Parlamentarni sistem se je razvil v Evropi v 19. in 20. stoletju, v Angliji pa že prej, v 18. stoletju, iz modela ustavne monarhije. Ta je nastal na podlagi idej o delitvi oblasti, ki se je v tem modelu kazala v tem, da je parlament (predstavniško telo) sprejemal zakone, monarh pa je vodil izvršilno oblast prek ministrov, ki jih je imenoval sam in so bili odgovorni le njemu, medtem ko so sodno oblast izvajala neodvisna sodišča [6].

Za parlamentarni sistem je značilen predvsem dualizem zakonodajne in izvršilne oblasti (odnosi neodvisnosti in medsebojnega sodelovanja so razviti predvsem med njima, med njima in sodno oblastjo pa precej manj) [1]. Zakonodajna in izvršilna oblast sta ločeni, a tesno povezani. Zakonodajno oblast ima v rokah parlament, izvršilna oblast pa je bicefalna, dvoglava – sestavljata jo vlada, kolegijski organ, in državni poglavar – monarh ali (navadno posredno, prek parlamenta, lahko pa tudi neposredno) voljeni predsednik [6]. Enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti se kaže predvsem v sredstvih, ki jih ima vsaka izmed njiju v medsebojnih razmerjih. Načelo delitve oblasti je izvedeno bistveno manj dosledno kot v predsedniškem in tudi polpredsedniškem sistemu [1].

Šef države je v tem sistemu vodja izvršilne oblasti le na simbolni ravni, a predstavlja, ker je politično neodvisen, stabilni element izvršilne oblasti. Šef države je v monarhistični obliki parlamentarnega sistema monarh, v republikanski obliki pa predsednik države [1].

3.1.1 Izvršilna oblast – vlada

Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, v okviru katere se na najbolj neposreden način izvršujejo najpomembnejše funkcije sodobne države – klasična, represivna funkcija ter tudi socialne in ekonomske funkcije države. V parlamentarnem sistemu izvršilno oblast izvajata skupaj šef države in vlada, upravni in izvršilni del oblasti pa upravni organi, vendar je temeljni nosilec izvršilne oblasti vlada kot kolegijski organ. Kot vrh izvršilne funkcije je vlada obrnjena nasproti parlamentu, kot najvišji organ državne uprave pa nasproti slednji [4].

V različnih državah se vlada različno imenuje, v Veliki Britaniji na primer Cabinet (kabinet), v Franciji Conseil des ministres (ministrski svet), največkrat pa kar s splošnim nazivom za ta organ, torej vlada [1].

V vsakem primeru je vlada politično telo, ki uresničuje politiko stranke oziroma koalicij strank, ki oblikujejo vlado, tako da se preliva v svoje oblastno delovanje. Sprejeto politiko vlada uveljavlja prek svojih zakonskih in drugih predlogov, ki jih daje parlamentu, in v okviru svoje izvršilne funkcije. Od usode vladnih predlogov v parlamentu pa ni odvisna samo uveljavitev vladne politike, ampak tudi njen obstoj, saj zavračanje njenih predlogov pomeni, da nima več podpore v parlamentu, kar nujno potrebuje za svoj obstoj [1].

Funkcija vlade je torej dvojna: na eni strani opravlja politično izvršilno funkcijo (parlamentu predlaga politiko, predlaga v sprejetje zakone in druge akte – iniciativna funkcija – in skrbi za njihovo uresničevanje, v nekaterih državah s parlamentarnim sistemom, na primer v Italiji, pa sprejema vlada po pooblastilu parlamenta tudi delegirane zakone ali akte z zakonsko močjo – zakonodajna funkcija), na drugi strani deluje kot vrh državne uprave, pri čemer sprejema izvršilne predpise (regulativna funkcija), usmerja in nadzoruje delo upravnih organov (koordinativna in nadzorstvena funkcija) ter prek ministrov kot članov vlade neposredno vodi posamezne upravne organe [1].

Značilno za parlamentarni sistem je, da ima vlada iniciativno funkcijo, kajti prek nje odločilno vpliva na zakonodajno funkcijo parlamenta, s katero poskuša uveljaviti svojo politiko [1].

Z vidika položaja vlade ločimo dva modela parlamentarnega sistema – dualistični, kjer je vlada odgovorna dvema organoma, parlamentu in šefu države, ter monistični, kjer je vlada odgovorna le parlamentu. Značilnosti enega in drugega se kažejo tudi v načinu oblikovanja vlade – v dualističnem sistemu šef države imenuje premierja in ministre, ki morajo nato dobiti še zaupnico v parlamentu, v monističnem pa je vloga šefa države ohranjena le še simbolično ali pa je povsem odpravljena [1].

Ponekod prvega ministra in ministre imenuje šef države, ponekod imenuje le mandatarja za sestavo vlade; v nekaterih državah vlada potrebuje investituro (potrditev parlamenta) za začetek delovanja, drugod je dovolj le imenovanje – načini oblikovanja vlade se razlikujejo od države do države. Po klasičnem parlamentarnem modelu kontinentalnega tipa šef države (predsednik republike ali monarh) zmagovalcu volitev ali zmagovalni koaliciji (v parlamentarnem sistemu lahko vlado oblikujejo le stranke, ki so v parlamentu) podeli mandat za sestavo vlade in nato na predlog tega samo formalno potrdi oziroma imenuje člane vlade, ta pa za začetek delovanja potrebuje še investituro (potrditev parlamenta) [1].

Vlada je politično odgovorna parlamentu – ta ji lahko postavlja poslanska vprašanja in druge ukrepe, kot je opisano v tretjem poglavju. Vlada kot kolegijski organ je lahko le politično odgovorna, posamezni ministri pa so lahko tudi kazensko in civilno (odškodninsko) odgovorni za delo, ki ga opravljajo v okviru svoje funkcije. Vsak minister je politično odgovoren za delo svojega ministrstva (individualna odgovornost), vsi ministri skupaj pa za delo vlade (kolektivna odgovornost) [1].

3.2 SLOVENSKI SISTEM

Ustava Republike Slovenije le-to označuje za demokratično republiko, v kateri ima oblast ljudstvo. Uveljavljeno je načelo delitve oblasti: ta se deli na tri veje, in sicer na zakonodajno, izvršilno in na sodno vejo oblasti. Slovenija je unitarna država in ima dve ravni oblasti: lokalno in državno raven oblasti [2].

3.2.1 Zakonodajna oblast

3.2.1.1 Državni zbor

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja vse funkcije, ki so značilne za sodobni parlament – v okviru zakonodajne funkcije sprejema spremembe ustave, zakone in druge splošne akte, državni proračun in zaključni račun proračuna, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum ter sprejema svoj poslovnik, v okviru volilne funkcije voli ter imenuje in razrešuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, sodnike guvernerja centralne banke itd., v okviru nadzorne funkcije pa nadzoruje delo izvršilne veje oblasti [4].

Državni zbor sestavljajo poslanci državljanov Republike Slovenije in ima 90 poslancev, od katerih se vedno izvoli tudi po enega predstavnika italijanske in madžarske narodne skupnosti. Poslanci se volijo po načelu sorazmernega predstavništva s splošnim, z enakim, neposrednim in s tajnim glasovanjem. Volitve razpiše predsednik republike, mandatna doba pa je štiri leta [XVI].

Poslanci so predstavniki vsega ljudstva in so pri svojem delu samostojni, nevezani na kakršna koli navodila. Poslanska imuniteta poslancu zagotavlja, da ni kazensko odgovoren za glas ali mnenje, izrečeno v državnem zboru ali njegovih delovnih telesih, niti proti njemu ne sme brez dovoljenja državnega zbora steči kazenski postopek [XVI].

Državni zbor dela na rednih in izrednih sejah, ki jih sklicuje predsednik državnega zbora, ki se ga izvoli z večino glasov vseh poslancev. Državni zbor sklepa, če je prisotna večina poslancev, za odločitve pa sprejema z večino glasov navzočih poslancev, če z ustavo ali zakoni ni predpisano drugače [XVI].

Predsednik državnega zbora ima tudi svoje posebno posvetovalno telo, imenovano Kolegij predsednika državnega zbora, ki ga sestavljajo predsednik sam, predsedniki poslanskih skupin državnega zbora in oba predstavnika narodnih skupnosti. Kolegij odloča o:

- predlogu za sprejetje predloga zakona po nujnem postopku, razen kadar predsednik vlade veže vprašanje zaupnice na sprejetje 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, in 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 mednarodnih telesih;
- roku, v katerem lahko državni svet poda mnenje o zadevah z izredne seje državnega zbora, 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 Poslovnik državnega zbora [VIII].

Poslovnik državnega zbora obsega 288 členov, razdeljenih v 10 poglavij. Ureja konstituiranje državnega zbora, organizacijo, delovanje, akte, postopke, razmerja do drugih organov idr. Posebno podpoglavje je namenjeno delovnim telesom [III].

3.2.1.2 Državni svet

Sodobna predstavniška telesa so pogosto dvodomna. To velja še posebno za večje države, kjer je drugi, zgornji dom parlamenta navadno predstavnik federalnih enot države, lahko pa je tudi predstavnik ozemeljskih ali funkcionalnih interesov – razlogi za nastanek drugega doma so od države do države različni [4].

Razlikujemo popolno in nepopolno dvodomnost – o prvi govorimo takrat, ko sta oba domova med seboj enakopravna, in sicer pri sprejemanju zakonodajnih in drugih odločitev, v razmerju do vlade in takrat, ko je zaradi nujnosti sprejetja odločitve treba preseči nasprotna stališča med domovoma. Nasprotno pa o nepopolni dvodomnosti govorimo, ko ima zgornji dom ožje pristojnosti in manjše možnosti vpliva na sprejemanje odločitev od prvega doma [4].

Državni svet je nepopolni drugi dom slovenskega parlamenta, katerega najpomembnejše pristojnosti so: zahteva za razpis zakonodajnega referendum, odločilni zakonodajni veto, ki ga je mogoče preseči le z večino glasov vseh poslancev, zahteva za presojo ustavnosti zakonov, zahteva za uvedbo parlamentarne preiskave in dajanje mnenj državnemu zboru. Sestavlja ga 40 posredno voljenih zastopnikov socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, ki se volijo za mandatno dobo petih let [4].

3.2.2 Izvršilna oblast

3.2.2.1 Šef države

Ustava Republike Slovenije iz leta 1991 je uvedla parlamentarni sistem, v katerem ima predsednik republike klasične funkcije šefa države: funkcijo predstavljanja države (reprezentativno funkcijo) in funkcijo poveljnika njenih obrambnih sil. Sorazmerno šibek položaj predsednika republike in njegova vloga sta primerljiva z drugimi sodobnimi parlamentarnimi ureditvami [4].

S svojim delovanjem in z neformalnim vplivom predsednik republike skrbi za varovanje temeljnih ustavnih vrednot in za čim bolj usklajeno delovanje državnega mehanizma. Posebej pomembno vlogo ima ob izrednih razmerah in vojni, kadar se parlament ne more srečati, v mirnem času pa takrat, ko se zgodi oblikovanje šibkih vladnih koalicij in vladnih kriz [4]. Kadar se državni zbor ne more srečati, lahko predsednik izdaja uredbe z zakonsko močjo, s katerimi lahko izjemoma tudi posega v človekove pravice, vendar mora izdane uredbe predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta lahko sreča [XVI].

Posebnost slovenske ustave je, da se predsednika republike voli neposredno (navadno ga posredno izvoli parlament). Mandatna doba je pet let, isti predsednik pa je lahko izvoljen največ dvakrat zaporedoma. Po ustavi ima predsednik republike naslednje pristojnosti: razpisuje volitve v državni zbor, razglša zakone, imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom, postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike ter sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov, izdaja listine o ratifikaciji, odloča o pomilostitvah, podeljuje častne naslove in opravlja druge zadeve, ki jih določa ustava [XVI].

3.2.2.2 Vlada

V slovenski ureditvi je predsednik republike nominalni vodja izvršilne oblasti, njen dejanski nosilec pa je vlada. Njen položaj ureja že ustava, podrobneje pa zakon o vladi, Poslovnik državnega zbora Slovenije in Poslovnik Vlade Republike Slovenije [4]. Vloga in položaj slovenske vlade precej odstopata od vloge in položaja vlade v parlamentarnem sistemu. Bolj sta namreč podobna vlogi in položaju izvršnega sveta v skupščinskem sistemu; vlada je bolj izvrševalec odločitev državnega zbora kot sorazmerno samostojen faktor odločanja [4].

Tudi oblikovanje vlade se v slovenski ustavi razlikuje od klasičnega modela oblikovanja vlade v parlamentarnem sistemu. Zgleduje se po nemški ureditvi in skuša okrepiti stabilnost vlade. Predsednika vlade voli državni zbor na predlog predsednika republike, ki se mora predtem posvetovati z vodji poslanskih skupin v državnem zboru. Predsednik vlade je navadno voljen s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev [4].

Že z zgledovanjem po nemškem sistemu se slovenska različica oddaljuje od klasičnega parlamentarnega sistema, a gre pri tem še korak dlje od nemškega modela – ministre ne imenuje na predlog mandatarja šef države, ampak državni zbor. Izvoljeni predsednik vlade mora ministre predlagati v petnajstih dneh po svoji izvolitvi, sicer mu funkcija preneha. Šteje se, da je vlada nastopila svojo funkcijo, ko sta imenovani več kot dve tretjini ministrov [4].

Funkcije slovenske vlade so opredeljene z zakonom o vladi, po katerem je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. Njene funkcije so predvsem izvajanje politike, ki jo določi državni zbor, ter zakonov in aktov, ki jih ta izda – po funkcijah je torej bližje izvršilnim organom v skupščinskem sistemu kot vladam v parlamentarnem. Vlada ima pravico predlagati zakone v sprejetje parlamentu ter izdajati splošne (uredbe) in posamične akte. Kot kolegijsko telo deluje navadno na sejah, ki jih sklicuje in jim predseduje predsednik vlade. Vlada vodi in usmerja državno upravo in skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje funkcije prek ministrov [4].

Za parlamentarni sistem je značilno, da vlada ne more delovati, če nima podpore v parlamentu, kateremu je tudi odgovorna za svoje delo. Vsak minister je odgovoren za delo svojega ministra (individualna odgovornost), vsi ministri skupaj pa za delo vlade (kolektivna odgovornost) [4].

Politična odgovornost se kaže v tem, ali vlada še ima podporo v parlamentu. To se kaže predvsem z glasovanjem o zaupnici ali nezaupnici vladi – če parlament vladi izglasuje nezaupnico ali ne izglasuje zaupnice, mora vlada odstopiti. Slovenska ustava pozna le konstruktivno nezaupnico – državni zbor lahko nezaupnico vladi izglasuje le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino vseh glasov poslancev izvoli novega predsednika vlade. Predsednik vlade pa lahko z zaupnico preveri, ali ima v parlamentu še zaupnico [4].

Glasovanje o nezaupnici se lahko zgodi tudi na podlagi interpelacije. To lahko vloži najmanj deset poslancev. Razprava o interpelaciji se konča s sklepom, s katerim se oceni delo posameznega ministra ali vlade kot celote [4].

3.2.3 Slovenski zakonodajni postopek

3.2.3.1 Običajni postopek

Zakonodajni postopek v Sloveniji je po poslovniku državnega zbora oblikovan na klasičnem modelu treh branj [2], že ustava pa v 89. členu določa, da državni zbor zakone sprejema v večfaznem postopku, če ni s poslovnikom določeno drugače. Zakonodajni predlog lahko vloži vsak poslanec, vlada, 5.000 volivcev, državni svet prek predsednika državnega zbora [XVI]; največ predlogov vloži vlada RS. Poleg naslova mora predlog vsebovati uvod, besedilo členov in obrazložitev le-teh, uvod pa

mora vsebovati cilje, načela in finančne posledice zakona ter opis, kako je materija zakona urejena v vsaj še treh državah Evropske unije. Predlagatelj mora pripraviti že takoj na začetku zakonodajnega postopka skoraj dokončen zakonski projekt, ki mora zajemati vse sestavine zakonskega predloga in v členih jasno opredeljen osnovni koncept. Če predlog vsega ne vsebuje, državni zbor pozove predlagatelja, da v 15 dneh predlog zakona dopolni, sicer se šteje, kot da ni bil vložen [2].

Predlagatelj zakona lahko vloži pri kolegiju predsednika državnega zbora predlog, da se skliče predhodna obravnava, da bi bil predlog kar najbolj sprejemljiv. Predhodna obravnava navadno poteka v matičnem delovnem telesu. Matično delovno telo mora gradivo prejeti najmanj 14 dni pred obravnavo. Po razpravi o stanju na določenem področju, usklajevanju različnih interesov, predlogov in vprašanj o smotnosti novega zakona matično delovno telo poda mnenje predlagatelju. Pri tem matično delovno telo navadno sodeluje tudi z nevladnimi organizacijami oz. zainteresirano civilno družbo. Predlagatelj mora upoštevati stališča, nato predlog pošlje predsedniku državnega zbora. Ta najprej preveri, ali mogoče ne teče postopek zakona na istem področju. Predlog zakona se nato objavi v glasilu državnega zbora [2].

Postopek začne tako, da se gradivo posreduje poslancem, državnemu svetu in vladi (če ta ni predlagateljica zakona), in sicer 30 dni pred sejo, na kateri bo predlog obravnavan. Gradivo pošlje tudi matičnemu delovnemu telesu in drugim zainteresiranim delovnim telesom ter pravni službi državnega zbora, ki mora preveriti skladnost predloga z ustavo in s pravnim sistemom, pravno-tehnično pravilnost – pravna služba predlog preverja po vsaki obravnavi. V gradivu mora biti naveden tudi predlagatelj zakona, ki je nato na obravnavah navzoč [2].

V poslovniku Državnega zbora RS imamo povzet klasični sistem treh branj. Po prvem in drugem branju lahko predlagatelj predlog tudi umakne; o tem odloča državni zbor. Mogoče pa je tudi, da poslanci želijo nadaljevati ZP, tudi če se predlagatelj odloči za umik. Če se predlagatelj v tem primeru odpove svoji vlogi, mora državni zbor najti drugega predlagatelja zakona [2] [III].

Prvo branje se opravi le izjemoma, tj. na zahtevo 10 ali več poslancev, sicer se šteje, da je prava obravnava opravljena, ko se predlog posreduje vsem poslancem. Če se prva obravnava zgodi, se na njej ne razpravlja o posameznih členih zakona, ampak o zakonu kot celoti; predlagatelj predstavi zakon, temu pa sledi razprava o razlogih za zakon, o njegovih načelih, ciljih, finančnih posledicah ipd. Predlagatelju sledijo poročevalec matičnega delovnega telesa, predsednik vlade (če tako želi in če vlada ni predlagateljica zakona) in predstavniki poslanskih skupin [2] [III].

Matično delovno telo lahko oblikuje, če se ne strinja s predlogom ali je ta po njihovem mnenju neustrezen, stališča in sklepe, ki jih mora predlagatelj do druge obravnave upoštevati, lahko pa gre zakonski predlog v enaki obliki na drugo obravnavo. Postopek se lahko seveda tudi konča, če državni zbor odloči, da predloga zakona ne sprejme [2] [III].

Druga obravnava je vsebinsko najpomembnejša faza. Poteka najprej v matičnem delovnem telesu, nato pa še na seji državnega zbora. Matično delovno telo obravnava besedilo zakona od člena do člena in vložene amandmaje ter poročili komisije za narodne skupnosti in delovnega telesa za javne finance [2] [III].

Matično delovno telo lahko sklene, da predlog ni primeren za nadaljnjo obravnavo; če ta sklep državni zbor potrdi, se postopek konča. V nasprotnem primeru se razprava o predlogu nadaljuje v državnem zboru. V drugem branju predloga zakona se tudi na seji državnega zbora obravnava vsak njegov člen posebej in tudi naslov zakona, če je bil k njemu vložen amandma, po razpravi pa sledi glasovanje o členih in k njim vloženi amandmajih; izjemoma se opravi še splošna razprava, in sicer na zahtevo desetih poslancev, matičnega delovnega telesa ali poslanske skupine [2] [III].

Bistveni del druge obravnave so amandmaji – v obliki člena podani predlogi za spremembe in dopolnitve zakonskega besedila, ki se vložijo matičnemu delovnemu telesu. Poslanci morajo prejeti amandmaje 15 dni pred sejo, na kateri bodi le-ti obravnavani. Amandma mora biti predložen pisno, vsebovati pa mora besedilo zakonskega člena in njegovo obrazložitev. Predlagatelj na seji amandma obrazloži še ustno. Do amandmajev se lahko opredeli vlada tudi, ko ni predlagateljica zakona, in tudi ona lahko poda amandmaje. V procesu sprejemanja zakona poda mnenje o predloženih amandmajih tudi matično delovno telo, ki sme dajati tudi lastne amandmaje, k vsem drugim pa zavzame stališča, ki so sestavni del poročila, ki ga o predlogu zakona pripravi matično delovno telo za plenarno sejo državnega zbora, vanj pa je vključeno tudi mnenje pravne službe državnega zbora [2] [III].

Obstaja tudi izredni postopek vlaganja amandmajev, katerega posebnost je zlasti opustitev 15-dnevnega roka. 10 poslancev, matično delovno telo ali poslanska skupina lahko namreč do konca obravnave posameznega člena oziroma do konca obravnave posameznega poglavja predloga vloži amandma, za katerega pa velja enaka obličnost kot v rednem postopku: zapisano besedilo člena in njegova obrazložitev [2] [III].

Po razpravi poslanci glasujejo o vsakem amandmaju posebej. Če je bila sprejeta manj kot ena desetina vloženi amandmajev, se lahko na isti seji opravi še tretje branje, če ni bil sprejet niti en amandma, pa se lahko na isti seji opravi tudi glasovanje o zakonu [2] [III].

Na tretji, zadnji obravnavi se spet obravnava predlog zakona kot celoto, o posameznih členih pa le, če je bil člen amandmiran. Amandmaji se podajajo le izjemoma, na predlog desetih poslancev, poslanske skupine, matičnega delovnega telesa, predlagatelja zakona in vlade (če vlada ni predlagateljica), sprejemajo pa se tudi uskladitveni amandmaji. Na koncu sledi glasovanje o zakonu; za sprejetje je potrebna navadna večina, torej več glasov za kot proti, državni zbor pa mora biti pri glasovanju sklepčen (tj. prisotna mora biti več kot polovica poslancev) [2] [III].

3.2.3.2 Nujni postopek

Sprejetje zakona po hitrem oz. nujnem postopku je izjema, ki je mogoča, če gre za izredne potrebe države, njeno obrambo ali za naravne nesreče. Uporabi se tudi za ratifikacijo mednarodnih pogodb. O tem, ali se bo predlog sprejel po hitrem oziroma nujnem postopku, odloči kolegij predsednika državnega zbora na predlog vlade, ta pa mora svoj predlog utemeljiti. Če se kolegij odloči, da bo predlog obravnaval po nujnem postopku, predsednik takoj določi matično delovno telo in mu dodeli predlog v obravnavo, predlog pa se uvrsti v obravnavo na prvo sejo po odločitvi kolegija. Vse tri obravnave se opravijo na isti seji, roki za posredovanje gradiva in amandmajev poslancem pa ne veljajo. Amandmaji se podajajo ustno na seji, tj. na predlog poslanca, matičnega delovnega telesa, predstavnika predlagatelja ali vlade, ob tem pa je amandma seveda treba oddati tudi pisno v predpisani obliki [2] [III].

3.2.3.3 Skrajšani postopek

Skrajšani postopek se uporablja za sprejetje manj pomembnih zakonov, razveljavitev zakona, za manj zahtevne uskladitve zakonov ipd. Pri skrajšanem postopku prvo branje ni mogoče, drugo in tretje branje pa se opravita na isti seji [2].

3.2.3.4 Postopek za sprejetje proračuna

Postopek za sprejetje proračuna ima zaradi posebnega pomena, saj vpliva na številna področja in se v njem odloča o porabi državnega denarja, določene posebnosti. Prva posebnost postopka za sprejetje proračuna je, da ima zakonodajno iniciativo izključno vlada. Ta mora najpozneje do 1. oktobra predložiti državnemu zboru predlog proračuna za prihodnje leto in proračunski memorandum. Najpozneje v petih dneh po predložitvi predsednik posreduje poslancem predlog proračuna in proračunski memorandum in najpozneje v desetih dneh skliče sejo, na kateri se predlog obravnava [III].

Na seji predstavita predlog proračuna in proračunski memorandum predsednik vlade in minister za finance. Na tej seji razprave ni. Amandmaje k predlogu državnega proračuna lahko vložijo poslanci, poslanske skupine, zainteresirana delovna telesa in matično delovno delo, in sicer najpozneje v desetih dneh po seji, na kateri je bil ta predstavljen. Vsak amandma mora upoštevati razmerje med proračunskimi prihodki in izdatki. Delovna telesa lahko vlagajo amandmaje le k tistim delom proračuna, ki se nanašajo na njihovo delovno področje, predlog pa lahko uravnoteži s predlogom znižanja izdatkov na drugem področju [III].

Matično delovno telo se najpozneje 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 [III].

Vlada se do vloženih amandmajev opredeli najpozneje v 30 dneh po predstavitveni seji in pripravi dopolnjen predlog proračuna, v katerega je vlada vključila amandmaje, s katerimi se strinja, ter v katerem je izvedla svoje potrebne spremembe in dopolnitve predloga državnega proračuna. V obrazložitvi vlada navede, kako je upoštevala amandmaje [III].

Amandmaje k dopolnjenemu predlogu državnega proračuna lahko vloži matično delovno telo, poslanska skupina ali najmanj četrtina poslancev, matično delovno telo pa se mora opredeliti do dopolnjenega predloga proračuna in vloženih amandmajev ter pripraviti poročilo, ki vsebuje njegova stališča in opredelitve do amandmajev ter amandmaje matičnega delovnega telesa [III].

Sejo državnega zbora, na kateri bo opravljena obravnava dopolnjenega predloga državnega proračuna, skliče predsednik državnega zbora najpozneje v 15 dneh po predložitvi dopolnjenega predloga državnega proračuna. Na seji najprej predstavnik vlade obrazloži dopolnjen predlog proračuna, nato pa sledi razprava o njegovih posameznih delih, nato sledi glasovanje o amandmajih [III].

Ko je končano glasovanje o delih dopolnjenega predloga državnega proračuna, predsedujoči ugotovi, ali je predlog državnega proračuna usklajen glede prejemkov in izdatkov ter po delih. Ob dvomu predsedujoči zahteva o tem mnenje vlade in matičnega delovnega telesa. 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. Če je predlog državnega proračuna usklajen, državni zbor glasuje o njem v celoti. Če državni proračun ni sprejet, določi državni zbor rok, v katerem mora vlada predložiti nov predlog državnega proračuna [III].

Zakon o izvrševanju proračuna mora biti usklajen s sprejetim državnim proračunom. Za obravnavo in sprejetje predloga zakona o izvrševanju proračuna se uporabljajo določbe tega poslovnika o obravnavi zakona po nujnem postopku [III].

3.2.3.5 Razglasitev zakona in ponovno odločanje

Sprejeti zakon razglasi predsednik države, in sicer najpozneje osem dni po sprejetju zakona. V vmesnem času lahko državni svet izglasuje veto na zakon. Če se to zgodi, se zakon vrne v državni zbor na ponovno odločanje. V državnem zboru poteka razprava o zahtevah državnega sveta (stališča obrazloži predsednik državnega sveta), svoja stališča pa predstavi tudi matično delovno telo. Da bi bil zakon sprejet, je potrebna absolutna večina [2] [XVI].

3.2.3.6 Postopek za spremembo ustave

Predlog za spremembo Ustave Republike Slovenije lahko poda vlada, dvajset poslancev ali pa najmanj trideset tisoč volivcev. V predlogu mora biti navedeno, kako

naj se ustava spremeni in razlogi za spremembo, predlogu pa mora biti priložen osnutek ustavnega zakona. Ustava se namreč lahko spremeni le z ustavnim zakonom, ta pa mora vsebovati besedilo spremembe ustave in določbe o izvedbi spremembe ustave. O predlogu in s tem začetku postopka odloči državni zbor z dvotretjinski večino navzočih poslancev, sam akt o spremembi ustave pa z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Sprememba ustave začne veljati z razglasitvijo v državnem zboru [III] [XVI].

Državni zbor mora ustanoviti posebno ustavno komisijo, in sicer najpozneje v tridesetih dneh po predložitvi predloga za spremembo ustave. Ko ustavna komisija prejme sklep o začetku postopka za spremembo ustave, ki ga sprejmejo poslanci z dvotretjinsko večino navzočih poslancev, opravi razpravo o osnutku ustavnega zakona ter z dvotretjinsko večino navzočih sprejme stališča o le-tem za sejo državnega zbora [III].

Pred začetkom postopka v državnem zboru lahko predlagatelj svoj predlog umakne, lahko pa prekineitev postopka izglasujejo tudi poslanci sami (z dvotretjinsko večino navzočih). V tem primeru se postopek prekine in enakega predloga ni mogoče več vložiti v isti mandatni dobi [III].

Če državni zbor sprejme sklep, da se postopek začne, pa se na seji opravi razprava o osnutku ustavnega zakona in stališčih ustavne komisije o njem. Po končani razpravi sprejme stališča o osnutkih ustavnega zakona, in sicer z dvotretjinsko večino vseh poslancev, ta stališča pa mora ustavna komisija upoštevati pri pripravi predloga ustavnega zakona. Državni zbor lahko tudi sprejme sklep o ustavitvi postopka [III].

Na podlagi sklepa in stališč državnega zbora ustavna komisija pripravi predlog ustavnega zakona. Ustavna komisija sprejme predlog ustavnega zakona z dvotretjinsko večino glasov vseh svojih članov. Če ustavna komisija ne sprejme predloga ustavnega zakona, o tem pripravi poročilo za sejo državnega zbora [III].

V obravnavi predloga ustavnega zakona državni zbor razpravlja in glasuje o členih in predlogu ustavnega zakona v celoti. Amandmajeve pri tem ni mogoče vlagati. Če predlog ustavnega zakona ni sprejet, je postopek končan [III].

Državni zbor razglasi ustavni zakon o spremembi ustave najpozneje osmi dan po njegovem sprejetju, razen če najmanj 30 poslancev zahteva, da se sprememba ustave predloži v potrditev volivcem na referendumu [III].

Na zahtevo najmanj tridesetih poslancev mora državni zbor predlagano spremembo ustave dati na referendum v potrditev volivcem. Sprememba ustave je sprejeta, če je zanjo glasovala večina volivcev, ki so glasovali, in sicer pod pogojem, da se glasovanje udeleži večina volivcev [XVI].

3.3 ANGLEŠKI SISTEM

Zgodovinsko gledano, je med sodobnimi državami prav britanski ustavni razvoj najdaljši in tudi najpomembnejši, saj se je prenesel na številne evropske in neevropske države. Tekel je počasi, postopoma, drugače kot na evropski celini. Ves razvoj so zaznamovala prizadevanja za povečanje pravic posameznika nasproti državi [4].

Prvi pomembni ustavni dokument v tem smislu je Magna Carta Libertatum iz leta 1215, ki je omejila do takrat absolutno oblast kralja (omejila je njegove do takrat neomejene pravice, uveljavila zakone in določene pravice ljudem, vendar predvsem baronom, ter uveljavila zakone, ki so se jih morali držati vsi, tudi monarh), konec 13. stoletja pa so se že oblikovali prvi zametki parlamenta, ki so pripeljali do sodobne parlamentarne demokracije [4] [XXI].

V 17. stoletju se je zgodila državljanska vojna med kraljem in parlamentom, ta pa je po zmagi uvedel republikansko obliko vladavine. Pozneje je bila monarhija sicer ponovno vzpostavljena, a si je parlament že pridobil prevladujočo vlogo v državi. Pozneje je prevzel od kralja zakonodajno oblast, monarh pa je vodil le še izvršilno vejo oblasti. V prvi polovici 18. stoletja se je začela oblikovati vlada, ki je postala dejanski nosilec izvršilne oblasti in politično odgovorna parlamentu, monarhu pa od takrat naprej pripada le simbolična vloga na čelu izvršilne oblasti [4].

Monarh sicer je vladar, vendar je njegova vloga bolj simbolična, dejanske oblasti pa nima; to ima namreč predvsem parlament. Tako obliko države imenujemo ustavna monarhija [3].

3.3.1 Monarh

Z ustavnim razvojem Velike Britanije je monarh postopoma izgubljal pravice, najprej na področju zakonodajne, pozneje pa tudi izvršilne oblasti. Danes je monarh, nekdanj absolutistični vladar, le predstavnik države in ljudstva, v njegovem imenu pa se izvršujejo pooblastila parlamenta, vlade in sodišč [4].

Monarh ima formalno še danes enako moč in enake pravice kot nekoč, vendar jih navadno izvaja po nasvetu prvega ministra. Mednje sodijo imenovanje vlade in sklicevanje ter razpustitev parlamenta. Čeprav je formalno monarh na čelu izvršilne oblasti, se od njega ne pričakuje, da bo politično opredeljen, lahko pa prvemu ministru svetuje glede različnih vprašanj. Poleg tega, da je šef države, je monarh simbol državne enotnosti, in to trajne, saj monarh seveda ni voljen. Nekateri menijo tudi, da monarh lahko s svojim sijajem obarva življenje revnejših slojev prebivalstva [3].

3.3.2 Vlada

Britanska vlada je nastala v razvoju parlamentarnega sistema in je dejanski nosilec izvršilne oblasti. Britansko politično življenje obvladujeta dve politični stranki – konservativna in laburistična, od katerih dobi na volitvah ena ali druga večino v spodnjem domu in oblikuje enostrankarsko vlado. Vlada se oblikuje iz poslancev politične stranke, ki ima večino v spodnjem domu parlamenta, kateremu tudi odgovarja. Redkeje dobijo mesto v njej tudi člani zgornjega doma, navadno le manj pomembne položaje. Mandatarja za sestavo vlade imenuje monarh [4].

Vlada ima ožjo in širšo sestavo. V ožji sestavi se imenuje kabinet in sprejema vse pomembne vladne odločitve. Kabinet tvorijo najpomembnejši ministri, drugi (t. i. mlajši ministri in drugi) pa so ostali člani vlade, torej governmenta. Člani kabineta imajo precej široko odgovornost, njihovo področje dela pa je razvidno iz imena (npr. Home secretary, Foreign secretary, Secretary of state »za to in ono« ipd.). Pri njihovem delu so jim v pomoč različni vladni komiteji – standing committees, ki se ukvarjajo z določenimi področji (gospodarstvo, šolstvo ipd.) in ad hoc komiteji, ki se ukvarjajo s specifičnimi problemi in imajo tako krajšo življenjsko dobo, odvisno od tega, koliko časa je potrebnega, da se problem razreši. Ker imajo ti komiteji nalogo, da svetujejo pri reševanju obravnavane problematike, imajo zelo močno vlogo v državni oblasti [4] [3].

Prvi minister ima izredno pomemben položaj, saj je usoda članov vlade odvisna od njega, dejansko pa nadzoruje tudi parlament vse do takrat, dokler ima v njem večino, kar v praksi pomeni, dokler se poslanci njegove stranke držijo strankarske discipline. Zato se v praksi redko zgodi uporaba različnih načinov zagotavljanja odgovornosti vlade parlamentu, kot sta nezaupnica in zaupnica, ki sta se sicer razvili prav v razvoju britanskega parlamentarnega sistema [4].

Prvi minister tudi imenuje tako člane vlade kot tudi druge državne funkcije, katerih bistvena elementa sta moč in prestiž. S tem si prvi minister lahko še okrepi svoj položaj na vrhu državne upravne birokracije [3].

3.3.3 Parlament

3.3.3.1 Spodnji dom – The house of commons

Enakopravnost obeh domov britanskega parlamenta je bila odpravljena leta 1911 z zakonom o parlamentu, po katerem je zgornji dom postavljen v bistveno šibkejši položaj. Zakonodajno oblast izvaja spodnji dom parlamenta, zgornji dom pa ima le omejeno možnost vpliva na njegove odločitve [4].

Spodnji dom, imenovan The House of Commons, ima 650 članov, ki so izvoljeni na splošnih volitvah. Volivci izberejo predstavnika svojega okraja v parlamentu,

glasujejo za točno določenega človeka, vendar navadno na osnovi tega, kateri stranki pripada. Poleg poslancev pozicije in opozicije sedijo v spodnjem domu tudi prvi minister in drugi člani vlade [3].

Diskusijo v spodnjem domu vodi tako imenovani speaker, ki ga izvolijo poslanci izmed sebe in ki nosi tradicionalno lasuljo. Skrbi za red in mir v spodnjem domu (pri tem mu pomaga t. i. Sergeant at arms), vlogo pa ima tudi v številnih ceremonialih, ki se odvijajo v spodnjem domu. Velika vloga, ki jo ima speaker, saj je od njega v veliki meri odvisno, kako se bodo razlagala in uporabljala pravila poslovnika, je posebnost britanskega parlamenta. Speaker odloča, kdo in kdaj bo lahko govoril v določeni razpravi, izbira amandmaje, o katerih se bo lahko razpravljalo in glasovalo, določa pa tudi, kateri zakoni sodijo v kategorijo finančnih zakonov in so torej sprejeti brez možnosti, da bi o njih odločal zgornji dom parlamenta. Vse te pravice našteva poslovnik, ki obsega 144 členov, na začetku, določa pa tudi, kdaj in kako sme speaker te svoje diskrecijske pravice uporabljati [3] [7].

Poslanske skupine v poslovniku nimajo določenega posebnega statusa in zato tudi ne velike vloge v parlamentu – poslanci imajo veliko možnost, da se uveljavijo kot posamezniki, saj so predvsem predstavniki svoje volilne enote [7].

Delo v parlamentu poteka po vnaprej določenem urniku – dopoldneve poslanci namenijo za delo v različnih odborih, za odgovarjanje na pisma volivcev iz svojega okraja ipd., popoldne pa potekajo seje parlamenta [3].

3.3.3.2 Zgornji dom – The house of lords

Zgornji dom britanskega parlamenta, t. i. dom plemičev, je poleg monarha še drugi ostanek nekdanjega aristokratskega sistema oblasti, ko so državi vladali kralj in tisti, ki jim je monarh podelil plemiški naslov. Tak drugi dom parlamenta je britanska posebnost, pomeni nekakšno nasprotje logiki demokracije in nekakšno nadaljevanje principa, da so nekateri ljudje rojeni za to, da vladajo [3].

Zgornji dom sestavlja 790 dednih lordov (t. i. hereditary peers, plemiči, ki jih po smrti nasledijo njihovi potomci), 370 imenovanih lordov (t. i. life peers, katerih sedežev njihovi potomci ne nasledijo, imenujeta pa jih prvi minister in vodja opozicije), poleg njih pa še 26 škofov in 19 t. i. law lordov, ki so najvišji pritožbeni organ sodnega sistema v državi. Funkcija v zgornjem domu je nezdružljiva s funkcijo v spodnjem [3].

Delo v zgornjem domu je veliko bolj sproščeno kot v spodnjem. Poleg že omenjene funkcije v sodnem sistemu ima dom lordov precejšnjo vlogo pri sprejemanju zakonodaje – ima možnost spodnjemu domu predlagati amandmaje ne zakone, ki jih je ta sprejel, ter možnost veta za eno leto na odločitve spodnjega doma (izjema pri tem so t. i. money bills, finančni zakoni). Poleg tega imajo člani zgornjega doma veliko več svobode kot poslanci spodnjega doma pri kritiki dogajanja v državi, saj

niso vezani na strankarsko politiko in na volivce, kot so poslanci spodnjega doma. Poleg tega so imenovani lordi navado strokovnjaki z določenih področij, kar prispeva k bolj strokovni razpravi glede sprejetih zakonov, škofje pa se ukvarjajo z moralnimi vprašanji [3].

Ker mora imeti vlada v spodnjem domu večino, da lahko deluje, pomeni, da spodnji dom večino njenih predlogov sprejme. Isto ne velja za dom lordov, ki je navadno veliko bolj kritičen do delovanja vlade, ima pa seveda omejena sredstva, s katerimi lahko njenim odločitvam nasprotuje [3].

Ne nazadnje ima zgornji dom podobno funkcijo kot monarh – ker večina njegovih članov izhaja iz plemstva, zgornji dom pripomore k temu, da ljudje oblast spoštujejo [3].

3.3.4 Angleški zakonodajni postopek

Zakonodajalec v Veliki Britaniji je parlament, kot je že zapisano, predvsem spodnji dom parlamenta. Pri zakonodajni funkciji oz. odločitvah, ki jih sprejema prek nje, je popolnoma svoboden, neodvisen od katerega koli drugega državnega telesa [3].

Tudi v Veliki Britaniji je postopek za sprejetje zakona klasičen – poteka v treh branjih. Postopek je seveda dolgotrajen, a v primerih nujnosti je lahko izpeljan tudi precej hitreje. Primer tega je Zakon o uradnih tajnah, sprejet leta 1911 v enem samem dnevu [3].

Postopek se začne v prvem branju, kjer vlagatelj predloga zakona le-tega predstavi poslancem. Šele potem uradni pisci osnutka s pomočjo pravnikov pripravijo uradni osnutek zakona [3].

Zakonodajno iniciativo v britanskem parlamentu imajo vlada, člani parlamenta (zakonski predlog lahko vloži vsak posamezni član spodnjega doma parlamenta in vsak lord, vendar imajo taki zakonski predlogi majhne možnosti za sprejetje, imenujejo pa se Private member's Bills) ter javnost – posamezniki in različne organizacije. Pri tem je treba povedati naslednje: ločimo dve vrsti zakonodajnih predlogov (t. i. bill): zasebne in javne. Predlagatelji zadnjih so večinoma poslanci parlamenta (sem štejemo tudi člane vlade, ki so hkrati tudi poslanci; vlada vloži veliko večino zakonskih predlogov). Ko tak predlog postane zakon, vpliva na vse državljane. Predlagatelji zasebnih predlogov zakonov pa so telesa zunaj parlamenta, npr. organi lokalnih oblasti, različne organizacije ali posamezniki, in se, če so sprejeti, tudi nanašajo na pravice oziroma obveznosti točno določenega subjekta oz skupine. Zagovornik mora predstaviti peticijo enemu izmed obeh domov parlamenta, katerega uradniki nato sestavijo osnutek zakona. Subjekti, na katere ta zakon vpliva, imajo pravico nasloviti peticijo na člane spodnjega ali zgornjega doma parlamenta (zato je nujna objava takega predloga zakona na javnem mestu), ti pa jo morajo ustrezno

obravnavati. Poznamo tudi hibridne predloge, torej take, ki so delno javni in delno zasebni [3] [VII].

Sledi drugo branje, in sicer najprej razprava o namenu in principih zakona, torej o zakonu na splošno. Osnutek nato potuje na obravnavo v odbor (delovno telo, ki se ukvarja s področjem, ki se ga osnutek zakona dotika – ima od 15 do 50 članov, politična sestava pa odraža razmerje v parlamentu). Tu je predlog obravnavan od člena do člena, kar lahko pripelje do amandmajev, vendar ima pri teh zadnjo besedo predlagatelj zakona [3].

Naslednja faza je t. i. faza poročanja, kjer poročevalec na skupnem zasedanju predstavi mnenje odbora, nato pa poslanci obravnavajo zakon od člena do člena in lahko predlagajo amandmaje, vendar le take, ki jih ni bilo mogoče vložiti že v delovnem telesu. Vlaganje amandmajev, ki so v tem delu lahko le ustni, je zelo redko. Glasovanje o členih in amandmajih navadno odraža strankarsko pripadnost [3] [7].

Sledi še tretje branje, ki pa je dandanes bolj ali manj formalnost. Razpravlja se le, če poslanci menijo, da gre za politično občutljivo zadevo, predlog za razpravo pa mora podati najmanj šest poslancev. Amandmaji pri tretjem branju v spodnjem domu niso mogoči [3].

Ko je osnutek v spodnjem domu sprejet, potuje na obravnavo v zgornji dom. Lordi lahko osnutek potrdijo, lahko pa nanj predlagajo amandmaje, ki jih mora spodnji dom nato sprejeti, da bi obveljali. Če spodnji dom amandmajev ne sprejme, lahko lordi na predlog zakona izglasujejo 12-mesečni veto; izjema zadnjega so finančni zakoni [3].

Sprejeti zakon mora formalno potrditi še monarh, kar je, odkar je Velika Britanija ustavna monarhija, izključno formalnost. Sprejetega zakona monarh zadnjič ni razglasil leta 1707 [3].

3.3.4.1 Sprejetje proračuna

Vsako leto, navadno maja, ima finančni minister v spodnjem domu parlamenta t. i. Govor o proračunu (The Budget speech). Položaj finančnega ministra je eden izmed štirih t. i. Velikih državnih položajev (Great offices of state) – poleg položaja finančnega ministra (Chancellor of the Exchequer) so to še položaj prvega ministra (Prime minister), zunanjega ministra (Foreign secretary) in notranjega ministra (Home secretary). Velika moč finančnega ministra izhaja iz tega, da nadzira porabo državnega denarja na vseh področjih in ima s tem precejšnjo mero nadzora nad delom svojih kolegov, ministrov. Kot zanimivost – položaj finančnega ministra je edini izmed teh štirih, ki ga do zdaj še ni zasedla ženska, na preostalih treh pa je bila do zdaj le po ena ženska [VI] [XXVII].

Govor o proračunu ima tri glavne sestavine: poročilo o tem, kakšno je stanje Združenega kraljestva na finančnem področju, napoved stanja le-tega v prihodnosti in razlaga vseh predvidenih sprememb davkov. Govoru navadno sledi večdnevna razprava, nato pa glasovanje o predlaganih davčnih ukrepih [VI].

Ko poslanci potrdijo predlagane davčne ukrepe, se sproži postopek sprejetja predloga zakona o financah (Finance Bill), ki uzakoni odločitve o davčnih ukrepih. Postopek sprejetja zakona o financah je isti kot pri sprejemanju preostale zakonodaje, posebnost je le to, da zakon o financah sodi v skupino t. i. denarnih zakonov, o katerih zgornji dom ne more odločati, izglasuje lahko le enomesečni veto [VI].

Ob koncu koledarskega leta, navadno novembra ali decembra, se v spodnjem domu predstavi še predproračunsko poročilo (Pre-Budget report). To poročilo vsebuje poročilo o izvrševanju proračuna v tekočem letu in napoved državnih izdatkov v naslednjem koledarskem letu [VI] [XXVII].

Kot večina postopkov in služb v Veliki Britaniji ima tudi sprejetje proračuna svoje posebnosti, ki izhajajo iz dolgoletne tradicije, ki se v državi skuša ohranjati. Posebnost pri sprejetju proračuna je, da je ministru za finance pri Govoru o proračunu dovoljeno piti alkohol [VI].

3.4 NEMŠKI SISTEM

Prva nemška ustava je bila sprejeta leta 1871, ko so se nemške države združile pod prusko krono. Določala je, da je nemška Reich federacija, v kateri so imeli zvezni organi glavno besedo – državi je predsedoval cesar, izvršilno funkcijo je izvajal kancler, parlament pa je bil dvodomen [4].

Po porazu v prvi svetovni vojni je z weimarsko ustavo cesarstvo zamenjala republika, državna ureditev pa je bila kombinacija parlamentarnega in predsedniškega sistema. Država je bila še vedno federacija, a z močno zvezno oblastjo. Tudi parlament je ostal dvodomen, a je drugi dom, ki je zastopal dežele, prešel v podrejen položaj. Močen položaj je imel neposredno voljeni predsednik države, saj je imenoval kanclerja in na njegov predlog ministre, lahko pa je razpustil tudi parlament. Ta sistem se je obdržal do leta 1933, ko je na oblast prišel Hitler. Prevzel ali nadziral je vse najpomembnejše državne funkcije ter bistveno zmanjšal pomen dežel (dejansko pa odpravil federalno ureditev države) [4].

Po porazu v drugi svetovni vojni je bila Nemčija razdeljena na štiri okupacijske cone, od katerih so se tri združile v Zvezno republiko Nemčijo, sovjetska okupacijska cona pa je postala Nemška demokratična republika in je ostala do združitve z ZRN leta 1990 pod močnim sovjetskim vplivom [4] [XXIII].

Nova ustava Zvezne republike Nemčije je bila v obliki t. i. temeljnega zakona sprejeta leta 1949 in je, kot večina evropskih ustav iz tega časa, prežeta z idejo socialne

države. Država je ostala federacija, pri čemer je federalna ureditev večinoma posneta po weimarski ustavi, vendar pa z močnejšim položajem dežel. Državna oblast je sicer organizirana po načelih parlamentarnega sistema, vendar sta oblikovanje vlade in njena odgovornost parlamentu (zveznemu zboru) urejena na poseben način, ki se navadno imenuje kanclerski sistem ali pa sistem konstruktivne nezaupnice. Nemška ustava v prvem poglavju določa temeljne človekove pravice, v drugem federativno ureditev države in položaj dežel, nato pa ureja državno ureditev in državne organe [4] [XVIII].

3.4.1 Parlament

Dvodomni parlament kot nosilec zakonodajne oblasti odloča, kateri zakonski predlogi bodo sprejeti, kateri bodo dopolnjeni in kateri zavrženi. Nemški parlament tvorita zvezni zbor (bundesetag) in zvezni svet (bundesrat). Prvi je predstavnik vsega ljudstva, izvoljen na podlagi posebnega volilnega sistema, ki je kombinacija proporcionalnega in večinskega [4] [XII].

Zvezni svet (bundesrat) je zastopnik dežel (Länder), ki pa ni sestavljen paritetno (dežele imajo v njem različno število predstavnikov). Člane vanj delegirajo zvezne vlade izmed svojih članov, zastopstvo vsake dežele pa lahko glasuje samo enotno [4] [XII].

Zvezne zakone sprejema samo zvezni zbor, vendar ima pri tem zvezni svet pomemben vpliv. Glede zakonov, ki zadevajo federalni ustroj in pravice dežel, je namreč potrebna pritrditev zveznega sveta, glede drugih zakonov pa lahko zvezni svet zavzema stališča in zahteva, da se sreča poseben, skupno sestavljen odbor. Predlogu tega odbora lahko zvezni svet ugovarja, in sicer z navadno večino, z dvotretjinsko večino pa, če je bil predlog podan z enako večino. Zakone proglašča zvezni predsednik [4].

Poslovnik bundestaga, sprejet leta 1952, se naslanja na nemško ustavo (Grundgesetz, temeljni zakon) iz leta 1949, ki vsebuje precej določil o zakonodajnem postopku, predtem pa so poslanci uporabljali kar poslovnik weimarskega reichstaga, dopoljenega z amandmaji, ki jih je narekovala nova ustava [XVIII] [7].

Poslovnik ima 128 členov. V začetku obravnava konstituiranje zbora, izvolitev predsednika in njegovih namestnikov, ki skupaj sestavljajo predsedstvo in oblikovanje starešinskega sveta, ki je posebno posvetovalno telo predsednika bundestaga [7].

Med nalogami predsednika zveznega zbora so poudarjene skrb za dostojanstvo in pravice bundestaga, pospeševanje njegovega dela in nepristransko vodenje razprav. Predsednik razlaga poslovnik med zasedanjem in odloča v posameznih primerih. Kritiziranje predsednika med zasedanjem pomeni resno kršenje reda. Kadar predsednik ne opravlja svoje funkcije, ima vse pravice in dolžnosti poslanca [7].

Starešinski svet sestavljajo predsednik in podpredsednik zveznega zbora ter triindvajset najbolj izkušenih poslancev, ki jih predlagajo poslanske skupine skladno s svojo velikostjo. Starešinski svet je posebno posvetovalno telo predsednika bundestaga, ki organizira in usklajuje delo bundestaga, načrtuje delo sestavlja dnevne rede in določa način in trajanje razprav, prav tako pa opravlja pomembno nalogo usklajevanja med poslanskimi skupinami [7].

Poslovnik posameznim poslancem ne daje velike vloge – zakonske predloge lahko vlagajo le poslanske skupine, ki morajo obsegati najmanj 5 % vseh poslancev. Takšen pogoj naj bi ščitil zbor pred predlogi, ki nimajo možnosti, da bi bili sprejeti. Imajo pa poslanci pravico govoriti kadar koli in brez časovne omejitve, vendar se v praksi čas za razpravo razdeli med poslanske skupine glede na njihovo velikost [7]. Poslovnik tudi natančno ureja glasovanje, oblikovanje poslanskih skupin in delovnih teles. Poslanska skupina mora obsegati vsaj 5 % vseh poslancev in ima velike pravice. Delovna telesa imajo prav tako zelo pomembno vlogo. Poslanske skupine delujejo v vseh delovnih telesih glede na svojo velikost. Delovna telesa delujejo za zaprtimi vrati, so zelo specializirana in poslanci večino svojega dela opravijo prav v njih [7].

3.4.2 Predsednik države

Šef države, predsednik, je voljen za dobo pet let, in sicer posredno od posebnega volilnega telesa, ki ga tvorijo člani zveznega zbora in enako število članov, ki jih izvolijo deželni zbori. Za izvolitev potrebuje absolutno večino glasov. Položaj predsednika države je glede na weimarsko ustavo precej oslavljen, njegovi akti so navadno veljavni le s podpisom zveznega kanclerja ali pristojnega ministra. Ima klasične funkcije šefa države, torej predvsem reprezentativne [4].

3.4.3 Vlada

Vlado, nosilko izvršilne oblasti, sestavljajo zvezni kancler in zvezni ministri. Kanclerja izvoli zvezni zbor na predlog predsednika republike z absolutno večino. Če je izvoljen, ga mora zvezni predsednik še imenovati. Če predlagani kandidat ni izvoljen, lahko zvezni zbor v naslednjih 14 dneh sam z absolutno večino izvoli zveznega kanclerja. Če v tem roku še vedno ni izvoljen, se volitve ponovijo, a tokrat zadošča relativna večina. Če je kancler izvoljen z absolutno večino, ga mora zvezni predsednik imenovati v 7 dneh, če je izvoljen z relativno, pa ga lahko zvezni kancler imenuje ali pa razpusti zvezni zbor. Ministre imenuje zvezni predsednik na predlog kanclerja. Zvezni kancler ima močen položaj, saj določa smernice vladne politike in zanjo tudi odgovarja. Odgovornost vlade parlamentu je urejena na poseben način, ki skuša okrepiti stabilnost vlade. Zvezni zbor lahko namreč izreče kanclerju le konstruktivno nezaupnico (nezaupnico izglasuje le tako, da z absolutno večino svojih glasov izbere novega kanclerja), kancler pa lahko tudi sam zahteva glasovanje o zaupnici [4].

3.4.4 Nemški zakonodajni postopek

3.4.4.1 Predlog zakona

Po poslovniku bundestaga imajo zakonodajno iniciativo vlada, bundesrat in poslanci bundestaga, vendar mora poslanski predlog podpisati vsaj 5 % poslancev ali ena poslanska skupina. Zvezna vlada je predlagateljica več kot dveh tretjin zakonskih predlogov v parlamentu – osnutke zakonov pripravljajo ministrstva, vsako za svoje področje, in sicer lahko izhajajo iz programa vlade ali pa iz ugotovitve, da neko področje ni zadostno ali dovolj dobro urejeno. Mogoče je tudi, da se nanje obrne katera izmed dežel, ki lahko na ministrstvo naslovi že povsem pripravljen osnutek zakona. Vir nove zakonodaje pa je lahko tudi odločitev najvišjih državnih sodišč, na primer ustavnega [XII].

Vsak izmed predlagateljev mora osnutek zakona opremiti z utemeljitvijo. Ljudska zakonodajna iniciativa po zvezni ustavi ni mogoča [XII].

Ko predlog prispe v obravnavo v parlament, si seveda niso vsi udeleženi edini glede ustreznosti njegovega besedila. Amandmaje vlagajo stranke opozicije pa tudi stranke koalicije [XII].

Še pred vložitvijo zakonskega predloga v obravnavo v zvezni zbor, torej že med samo pripravo, imajo različne interesne skupine možnost zavzeti stališče do določenega osnutka zakona. Med interesne skupine sodijo predstavniki različnih poklicev, organizacij, sindikatov, strokovnjaki na določenih področjih ipd. Vsi, ki jih zakon zadeva, imajo pravico biti zaslišani na posameznih odborih zveznega zbora in podati svoja stališča glede ureditve določenega področja. Bistvo takšnega postopka je v tem, da bi bil sprejeti zakon z upoštevanjem različnih stališč in znanja čim bolj strokoven, utemeljen, uravnotežen in uresničljiv [XII].

Osnutki zakona se predložijo tudi ministrstvu, ki je pristojno za področje, katerega zakon ureja. To še posebej velja za finančne zakone, ki morajo biti predloženi ministrstvu za finance. Dolžnost ministrstva za pravosodje pa je, da ima predlog vse po zakonu predvidene sestavine [XII].

Osnutek zakona se kot predlog zakona predloži zveznemu zboru. Predlogi zvezne vlade se najprej pošljejo zveznemu svetu, ki je v šestih tednih upravičen zavzeti stališče do vladnega predloga. Ta udeležba zveznega sveta v zakonodajnem postopku se označuje kot »pravica do prvega komentarja«. Naloga zveznega sveta je, da tehnično, finančno in politično analizira predlog zakona pa tudi, da preveri njegovo usklajenost z ustavo. Po končanem postopku v zveznem svetu predlog zakona spet dobi zvezna vlada, ki doda pripombe na predlog svetnikov. Nazadnje pa ga sprejme zvezni zbor z vsemi komentarji in s pripombami [XII].

Zvezni zbor in zvezna vlada nista vezana na oceno zakona zveznega sveta. Pomen tega postopka je v tem, da ima zvezni svet pravico veta na odločitve zveznega zbora in prek prvega komentarja dobi predlagatelj vpogled v to, kako se bo zvezni svet odzval ob mogočem sprejetju zakona. Zato le redko zvezna vlada pošlje predlog zakona v zvezni zbor, če je bil ta v zveznem svetu zavržen z veliko večino. Enako velja tudi v nasprotni smeri, le s to razliko, da mora zvezna vlada v šestih tednih podati svoje mnenje o predlogu zveznega sveta [XII].

3.4.4.2 Priprava v poslanskih skupinah

Pred razpravo v zveznem zboru o predlogu zakona razpravljajo poslanski klubi. Tudi poslanski klubi so, podobno kot ministrstva, strokovno razdeljeni na različna delovna področja, tako da zakonski predlog najprej obravnavajo tisti predstavniki zveznega zbora, ki so strokovnjaki s področja, ki ga ureja predlog zakona. Poslanski klubi tako najprej podajo svoje stališče o nujnosti in primernosti predloga zakona [XII]. Po sprejemu t. i. prvih mnenj v poslanskih klubih starešinski svet zveznega zbora določi dan obravnave predloga na seji zveznega zbora (v treh tednih) [XII].

3.4.4.3 Tri branja

Tudi v nemškem bundestagu je zakonodajni postopek klasičen – poteka v treh branjih, in sicer se v prvem branju predlog zakona le predstavi. Opravi se splošna razprava, a le v posebnih primerih, če jo priporoči starešinski svet ali pa to zahteva poslanski klub ali 5 % poslancev. Predlog se nato pošlje pristojnemu delovnemu telesu (odboru) s področja, na katerega se predlog nanaša, odbor pa predlog obravnava in če se mu to zdi potrebno, dopolni. Pri obravnavi predloga zakona lahko odbor zasliši tudi zunanje, neodvisne strokovnjake ali predstavnike različnih interesnih skupin [XII] [7].

Predlog zakona se lahko pošlje v obravnavo več delovnim telesom oz. se jih vpraša za mnenje. Ob tem se določi matični odbor, ki bo skrbel za obravnavo predloga in pripravo poročila ter priporočila glede odločitve za zvezni zbor. Na zahtevo enega poslanskega kluba ali 5 % članov zveznega zbora lahko zvezni zbor z dvotretjinsko večino prisotnih članov sklene, da bo začel drugo obravnavo predloga zakona, ne da bi ga prej poslal kakemu odboru. Pri predlogih finančnih zakonov pa je pred začetkom druge razprave treba proračunskemu odboru dati priložnost, da preveri predlog zakona. Na koncu obravnave delovno telo pripravi poročilo, ki ga sestavljajo spremembe predloga zakona in mnenja in priporočila odbora [XII].

Sledi drugo branje. Tudi tega je mogoče začeti s splošno diskusijo, za katero veljajo enaka pravila kot v prvi obravnavi. Poslanci nato obravnavajo poročilo delovnega telesa in zakon sam od člana do člana. V tej fazi lahko vsak posamezen član zveznega zbora predlaga spremembe predloga zakona. Ob vsakem posameznem členu se opravi diskusija in glasovanje. Poslovnik zveznega zbora dopušča možnost, da se spremeni vrstni red diskusij, da se združijo diskusije o več posameznih členih

ali pa ločijo na posamezne dele posameznega člena. O več ali vseh delih predloga zakona se lahko glasuje tudi sočasno [XII].

Vsi sklepi druge obravnave predloga zakona tvorijo osnovo za tretjo obravnavo. Če so bili v drugem branju zavrženi vsi deli predloga zakona, je predlog zakona zavržen in se nadaljnje obravnave ne opravijo [XII].

Tretja obravnava predloga zakona se opravi takoj, če v drugi obravnavi niso bile sprejete nobene spremembe, če so bile sprejete spremembe, pa drugi dan po razdelitvi gradiva poslancem zveznega zbora (prej le v primeru vladnih zakonskih predlogov, ki so označeni kot nujni) [XII].

Tretja obravnava predloga zakona se začne s splošno diskusijo samo, če splošne diskusije ni bilo v drugi obravnavi in če jo je priporočil starešinski svet ali jo zahteva 5 % članov zveznega zbora. Vse predloge za spremembo zakonskega predloga mora podpisati en poslanski klub ali 5 % članov zveznega zbora. Spremembe se lahko nanašajo samo na tiste člane, glede katerih so bile v drugi obravnavi sprejete spremembe [XII].

Po koncu tretje obravnave se glasuje o celotnem predlogu zakona. Če so sklepi druge obravnave nespremenjeni ostali v veljavi, takoj sledi končno glasovanje. Če pa so bile v tretji obravnavi opravljene spremembe, je potrebno končno glasovanje na zahtevo enega poslanskega kluba ali prisotnih 5 % članov zveznega zbora odložiti, dokler ni sestavljen seznam sklepov tretje obravnave. Za sklepčnost pri glasovanju je potrebna prisotnost večine vseh članov zveznega zbora. Zakon je izglasovan, če je število glasov »za« večje od števila glasov »proti«. V primeru neodločenega glasovanja je predlog za sprejetje zakona zavržen. Za sprejetje zakona je potrebna navadna večina, razen v primerih, ko zvezna ustava ali zvezni zakon predpisuje drugačno večino [XII].

Besedilo zakona, sprejeto v zveznem zboru, se predloži ministrstvu za pravosodje, ki preizkusi njegovo pravno veljavnost. Popravijo se samo pisne napake, tiskovne napake in podobne nepravilnosti. Nepravilnosti zaradi vseh drugih zmot (in tudi šele po objavi v zveznem uradnem listu odkrite nepravilnosti) se lahko odpravijo samo na eni izmed treh obravnav zakona [XII].

3.4.4.4 Nadaljevanje zakonodajnega postopka v bundesratu

Poleg pravice do zakonodajne iniciative in pravice do zavzemanja stališč nasproti zakonodajnim predlogom zvezne vlade je največja pristojnost zveznega sveta obravnava zakonskih predlogov po sprejetju v zveznem zboru. Vsi v zveznem zboru sprejeti zakoni morajo biti obravnavani še v zveznem svetu [XII].

Nemški zakonodajni postopek loči dve vrsti zakonov: take, ki za sprejetje potrebujejo soglasje bundesrata, in take, ki soglasja ne potrebujejo, a ima zvezni svet pravico do uporabe suspenzivnega veta [XII].

Za suspenzivni veto se bundesrat odloči z absolutno večino svojih članov. Ob vložnem suspenzivnem vetu mora zvezni zbor o zakonu ponovno glasovati. Zakon je sprejet, če ga zvezni zbor izglasuje z absolutno večino. Poleg tega velja, da mora biti veto v zveznem zboru preglasovan z dvotretjinsko absolutno večino takrat, kadar suspenzivni veto zveznega sveta temelji na dvotretjinski večini. Ponovno odločanje o zakonu v zveznem zboru imenujemo tudi četrta faza oziroma četrto branje [XII].

Kadar zvezna ustava to izrecno določa, je za sprejetje zakona potrebno popolno soglasje zveznega sveta. Pri tem ima bundesrat pravzaprav absolutni veto in zvezni zbor v ponovnem glasovanju ne more preglasiti zveznega sveta. Absolutni veto velja za spremembe ustave, finančne zakone in za zakone, ki vplivajo na pravice in dolžnosti dežel [XII].

3.4.4.5 Ob nesoglasju

Ena izmed značilnosti nemškega ustavnega sistema je posredovalni odbor, sestavljen iz šestnajstih predstavnikov zveznega zbora in šestnajstih predstavnikov zveznega sveta. Skupno število članov posredovalnega odbora je torej dvaintrideset. Delovanje posredovalnega odbora je strogo zaupno. Njegova naloga je reševanje nesoglasij med zveznim zborom in zveznim svetom. Posredovalni odbor skliče eden izmed dveh predsednikov (izmed katerih je eden član zveznega zbora, drugi pa član zveznega sveta), če zvezni svet ni sposoben sprejeti zakona v enaki obliki kot zvezni zbor. Posredovalni odbor naj bi v treh tednih sprejel rešitev, ki pa je lahko le v obliki predloga. Odbor lahko obravnava celoten zakon, lahko pa je sklican le za obdelavo tistih delov zakona, pri katerih se pojavljajo nesoglasja [XII].

Posredovalni odbor nima nobenih zakonodajnih pooblastil; če predlaga zveznemu svetu kakšno spremembo glede zakona, mora le-ta o spremembi ponovno sprejeti sklep [XII].

3.4.4.6 Razglasitev zakona

Sprejeti zakon podpišeta minister, pristojen za področje, ki ga sprejeti zakon ureja, in predsednik vlade. Zakon je dokončno sprejet šele takrat, ko predsednik države s svojim podpisom potrdi avtentičnost zakonskega besedila in upoštevanje vseh predpisov pri sprejetju zakona. Zakon se razglasi v zveznem uradnem listu. Za tehnično izdelavo tega postopka je pristojen minister za pravosodje [XII].

Vsak zakon naj bi določal začetek veljavnosti. Če zakon te določbe nima, velja splošno pravilo, da zakon stopi v veljavo štirinajsti dan po objavi v zveznem uradnem listu [XII].

3.4.4.7 Sprejemanje proračuna

Proračun, imenovan tudi »vladni program v številkah«, se sprejme vsako leto posebej za naslednje leto. Določa predvidene državne prihodke in predvsem izdatke. Zvezni proračun je razdeljen na področja, ki se pokrivajo s področji posameznih ministrstev. Vsako izmed teh podpodročij obsega ogromno postavk za prihodke in izdatke na posameznem področju [XII].

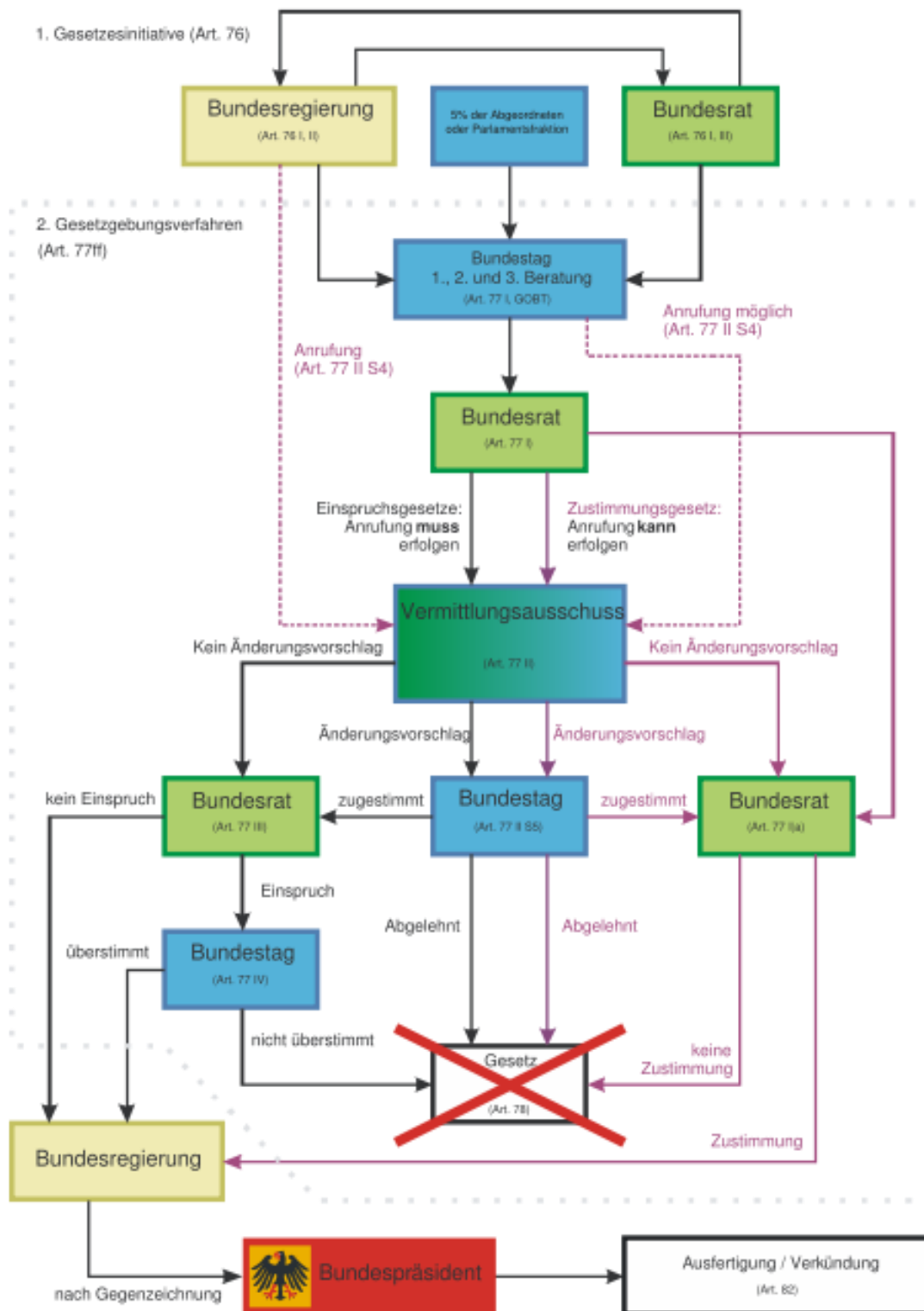
Proračun se določi z Zakonom o proračunu in ga mora, tako kot vsak drugi zakon, sprejeti, dopolniti ali zavrniti bundestag. Seveda ima postopek, ki navadno poteka vsako leto med septembrom in decembrom, določene posebnosti. Edina predlagateljica Zakona o proračunu je vlada. Na odločitve poslancev v tem primeru vplivajo številni zakoni, ki določajo različne prihodke in izdatke ter njihovo višino, npr. Zakon o socialnih transferjih. Sicer pa prav tako velja isto zaporedje kot pri sprejetju drugih zakonov: prvo branje, obravnava v matičnem delovnem telesu, drugo in tretje branje ter glasovanje [XII].

Odbor za proračun, katerega predsedniško mesto se po tradiciji podeli opoziciji, ima pri sprejetju Zakona o proračunu še večji pomen kot sicer matična delovna telesa pri sprejetju drugih zakonov. Odbor med sprejemanjem proračuna za vsako področje imenuje posebnega nadzornika, ki je odgovoren za svoje področje. Poleg tega ima odbor še svoj pododbor, zadolžen za nadzor nad izvajanjem proračuna [XII].

3.4.4.8 Spreminjanje ustave

Ustava se lahko spreminja le z zakonom, ki eksplicitno spreminja besedilo ustave ali ga dodaja, tak zakon pa morata potrditi oba domova parlamenta z dvotretjinsko večino vseh glasov. Prepovedani so amandmaji, ki bi spreminjali razdelitev države na dežele, pristojnosti dežel pri sprejemanju zakonov ali okrnili človekove pravice [XVIII].

Slika 1: Nemški zakonodajni postopek



Vir: [XXII]

3.5 ŠVEDSKI SISTEM

Kraljevina Švedska je neodvisna država od leta 1523, zdajšnja ustava pa je bila sprejeta 1. januarja 1975. Švedska je po obliki vladavine ustavna monarhija, v kateri – tako kot v Veliki Britaniji – vlogo šefa države opravlja monarh [I].

Švedska nima ustave kot enotnega dokumenta, kot je to sicer v navadi, ampak vlogo ustave opravljajo štiri dokumenti, imenovani temeljni zakoni:

- a) leta 1974 sprejeti Instrument of Government, ki vsebuje najsplošnejše pravne norme in je precej podoben ustavam držav sveta;
- b) Zakon o nasledstvu (Act of Succession) iz leta 1810, ki ureja, kako potomci monarha nasledijo na prestolu;
- c) Zakon o svobodi tiska (Freedom of the press act) iz leta 1949, ki določa javnost uradnih dokumentov in pravila glede svobode ustvarjanja in širjenja tiskanega gradiva;
- d) Temeljni zakon o svobodi izražanja (Fundamental Law on Freedom of Expression) iz leta 1991, ki je temeljni zakon za vse netiskane medije.

Poleg teh štirih je izredno pomen tudi t. i. Riksdag act, tj. poslovnik švedskega parlamenta. Čeprav ne gre za enega temeljnih zakonov, tudi zanj veljajo posebna pravila, kar se tiče sprejemanja in spreminjanja zakona [IV].

Instrument of Government v prvem poglavju določa, da ima na Švedskem oblast ljudstvo, ki jo izvaja prek predstavniške demokracije in lokalne samouprave, in da se oblast izvaja skladno z zakoni (tj. načelo zakonitosti) [IV].

Zanimivo je, da Instrument of Government ne izpostavlja načela delitve oblasti (čeprav je v praksi izvedena), ampak temelji na ideji, da vsa oblast izhaja iz ljudstva, ki jo izvaja prek splošne in enakopravne volilne pravice ter svobodnega izražanja mnenja, torej na osnovi predstavniške demokracije. Na volitvah ljudstvo izvoli predstavnike v parlament (enodomni riksdag, ki ima 349 sedežev), ti pa izvolijo vlado, ki s pomočjo upravnega aparata izvaja izvršilno oblast v državi, sodišča pa skrbijo, da se tudi v praksi uveljavijo zakoni, ki jih sprejme parlament. Ljudstvo oblast izvaja tudi neposredno, prek referendumov, vendar ta instrument v praksi še nikoli ni bil uporabljen. Da bi predstavniška in neposredna demokracija delovali, Instrument of Government določa različne pravice in svoboščine, kot so npr. svoboda izražanja, svoboda združevanja ipd. [I] [IV].

Dejanski nosilec oblasti v državi je riksdag, parlament, monarh kot šef države pa politične moči nima. Instrument of Government določa tudi neodvisnost sodišč [IV].

3.5.1 Riksdag

Švedski parlament, edini nosilec zakonodajne funkcije, ima 349 sedežev in le en dom. Predstavniki vanj so izvoljeni na svobodnih, tajnih in na neposrednih volitvah.

Državljeni dobijo aktivno in pasivno volilno pravico pri osemnajstih letih. Volijo se stranke, vendar z možnostjo preferenčnega glasu za določenega kandidata. Volilni sistem je proporcionalni s štiriodstotnim pragom za izvolitev v parlament. Redne volitve se izvajajo na štiri leta, tretjo nedeljo v septembru, pod določenimi pogoji pa lahko vlada razpiše tudi izredne volitve [IV].

Poslovnik riksdaga (Akt o riksdagu) je bil sprejet leta 1971. Ima izrazite značilnosti evropskih sodobnih poslovnikov. Na začetku določa, da se na prvi seji po volitvah prebere poročilo o pooblastilih poslancev in nadomestnih poslancev ter izvedejo volitve predsednika [7].

Poslovnik določa tudi posebno konferenco predsednika riksdaga, ki jo poleg predsednika in podpredsednikov sestavljajo po en predstavnik vsake poslanske skupine riksdaga [7].

Predsednik parlamenta – speaker – pripravlja dnevni red za vsako sejo, po posvetu s člani konference pa določi način razprave. Prav tako lahko predlaga omejitve glede dolžine razprav in števila nastopov poslancev, pri čemer upošteva razmerje med manjšino in večino [XIII] [7].

Načrtovanje dela predsedniku olajšajo določbe, po katerih mora vlada svoje zakonske predloge predložiti s posebno listino, pri čemer mora paziti, da se ne bi pojavilo kopičenje dela. Prav tako mora do 10. januarja predstaviti predlog proračuna za naslednje davčno leto [7].

Poslanci imajo široke pravice vlaganja zakonodajnih in drugih predlogov ter razpravljanja o vseh drugih vprašanjih. Poslovnik določa veliko vlogo poslanskih skupin [7].

Tudi riksdag je parlament, ki je sestavljen iz delovnih teles. Osmi dan po prvi seji se imenuje petnajst delovnih teles, ki so naštetja v poslovniku s posebej opredeljenimi pristojnostmi. Imajo po sedemnajst članov in se srečujejo za zaprtimi vrati. Delovna telesa sestavljajo člani različnih poslanskih skupin, razmerja članov v njih pa odražajo razmerja moči v parlamentu samem. Delovna telesa imajo široke pristojnosti oblikovanja politik in dopolnjevanja zakonskih predlogov [XIII] [7].

3.5.2 Vlada

Vlado sestavljajo prvi minister in drugi ministri. Določena je spodnja meja števila ministrov – pet, zgornja meja pa ne, minister pa lahko postane vsak, ki je polnoleten in švedski državljan vsaj deset let. Minister ne sme imeti druge zaposlitve in se ne sme ukvarjati z ničimer, kar bi lahko omajalo zaupanje javnosti vanj [IV].

Naloga vlade je, da vlada državi, da torej ureja vse oblastne zadeve, razen sprejemanja zakonodaje, sprejemanja proračuna, izvajanja sodne oblasti in izvajanja nalog državne uprave. Vlada ima tudi zakonodajno iniciativo [IV].

Instrument of Government določa, da je vlada odgovorna parlamentu. Riksdag vlado nadzoruje prek različnih instrumentov: zmožnost delovanja vlade je odvisna od tega, ali uživa zaupanje v parlamentu (brez tega ne uspejo njeni zakonski predlogi), rikstag pa ima tudi možnost interpeliranja članov vlade. Če prvi minister izgubi zaupanje parlamenta, vlada pade [IV].

Poseben instrument nadzora parlamenta nad vlado je komisija, imenovana Committee on the Constitution. Njena dolžnost je nadzorovati delo članov vlade in o tem nadzoru poročati riksdagu vsaj enkrat letno [IV].

3.5.2.1 Oblikovanje vlade

Parlamentu speaker predstavi kandidata za premierja, predtem pa se mora posvetovati s poslanskimi skupinami. Kandidat je izvoljen z večino vseh glasov. Če glasovanje ne uspe, mora speaker predlagati drugega kandidata. Po četrtem neuspelem poskusu se izvedejo nove volitve [IV].

Institute of Government daje premierju izredno močen položaj: premier imenuje in odstavlja ministre, ustanavlja ministrstva in razporeja naloge med njimi. Vlada torej pade, če premier izgubi zaupanje v parlamentu. Če se zgodi to ali če izgubi zaupanje parlamenta kateri izmed ministrov, je dolžnost speakerja, da ga zamenja [IV].

3.5.3 Monarh

Ker je Švedska ustavna monarhija, vlogo šefa države opravlja monarh. Naziv kralja je deden, nasledstvo pa ureja Zakon o nasledstvu. Leta 1994 so starostno mejo za kralja znižali s 25 na 18 let [IV].

Monarh dejanske oblasti nima; njegove naloge so predstavljati državo in državljane ter ceremonialne obveznosti. Ker mora biti monarh za opravljanje svojega dela dobro informiran, ima pravico do svojih posebnih svetovalcev [IV].

Monarh skliče parlament po volitvah in predseduje posebnemu svetu, na katerem se oblikuje vlada. Predseduje tudi sestankom Sveta za zunanje zadeve (Advisory Council for foreign affairs) [IV].

3.5.4 Zakonodajni postopek na Švedskem

Riksdag obravnava predloge zakonov v dveh branjih, kar je posebnost poslovnika švedskega parlamenta. Lahko pa poslanci na predlog delovnega telesa ali predsednika parlamenta sklenejo, da bodo zadevo obravnavali in o njej glasovali na enem zasedanju [7].

O zadevah se odloča z glasovanjem, ki se opravi tako, da poslanci vstanejo, ob dvomu pa se uporabi glasovalno napravo ali pa se poslanci izrekajo posamično [7]. Zakonodajno iniciativo imajo na Švedskem vlada in člani riksdaga. Na prvi obravnavi je predlog zakona le najavljen, po preteku 15 dni pa ga pošljejo enemu izmed šestnajstih delovnih teles. V teh petnajstih dnevih lahko poslanci vložijo svoje predloge in amandmaje k predlogu zakona. Drugo branje se opravi na podlagi poročila delovnega telesa. Tu poteka vsebinska razprava in se sprejme končna odločitev [7].

Preden vlada osnutek zakona predloži parlamentu, navadno poskuša raziskati vse mogoče alternative, da bi bil osnutek kar najbolje pripravljen. V ta namen se lahko imenuje posebna skupina, t. i. raziskovalna komisija (commission of inquiry), ki je lahko sestavljena iz enega ali več članov. Delo komisije lahko opravi tudi katero izmed ministrstev. Če se vlada odloči za imenovanje komisije, ji navadno določi tudi smernice dela. Določi ji torej, s katerimi vprašanji se mora ukvarjati in katere težave mora razrešiti. Vlada določi tudi datum, do katerega mora komisija pripraviti poročilo. To poročilo je nato na voljo vsem zainteresiranim subjektom, tudi posameznikom, ki imajo navadno tri mesece časa pravico, da to poročilo komentirajo. Po izteku tega roka vlada, upoštevajoč poročilo komisije, pripravi dokončni osnutek zakona, ki ga nato predloži parlamentu. Še preden pride osnutek v obravnavo, ga mora preveriti t. i. Svet za zakonodajo (Council on legislation), ki preveri, ali ni osnutek v nasprotju z obstoječo zakonodajo [XIII].

Osnutke zakonov lahko predstavijo tudi člani riksdaga. Zakon lahko predlaga posamezni poslanec ali skupine le-teh, vendar za take predloge obstajajo posebna pravila. Poslanci lahko namreč predlagajo le svoje osnutke zakonov, ki jih v obravnavo pošlje vlada. Predlog mora torej obravnavati enako področje in enaka vprašanja kot zakonski predlog vlade. Vendar pa imajo poslanci enkrat letno možnost vlagati predloge zakonov, ki obravnavajo katero koli vprašanje oz. področje. To možnost imajo od začetka dela rikstaga v jeseni pa do 15 dni po tem, ko vlada parlamentu predstavi osnutek proračuna za naslednje leto [XIII].

Ko parlament prejme zakonski predlog, se ta na seji parlamenta najavi in vpiše v poseben register, v katerem se določi tudi datum njegove obravnave, nato pa se določi, katero delovno telo bo predlog obravnavalo. Ob najavi predloga navadno razprava ne poteka, imajo pa poslanci možnost zahtevati besedo in iz tega se lahko tudi razvije razprava [XIII].

Vsak predlog zakona in predlagane amandmaje obravnava določeno delovno telo. Delovnih teles je v riksdagu petnajst, vsako pa ima točno določeno delovno področje; sestava odraža razmerja moči v parlamentu samem. Pri obravnavi predlogov si člani delovnega telesa lahko pomagajo z zunanjimi strokovnjaki. Včasih je obravnava odprta za javnost, večinoma pa poteka za zaprtimi vrati. Svoje odločitve glede predlogov delovno telo kot poročilo predstavi na seji parlamenta, tisti člani delovnega telesa, ki se z odločitvijo ne strinjajo, pa imajo možnost predstaviti na seji tudi svoje stališče. Glede svojega dela v delovnem telesu se lahko člani posvetujejo s svojimi poslanskimi skupinami, seveda pa niso zavezani k temu, da bi morali spoštovati odločitve svoje stranke [XIII].

Na seji parlamenta se torej predstavi poročilo delovnega telesa, delovno telo pa zboru tudi predlaga, kakšno odločitev naj riksdag sprejme. Po predstavitvi poročila imajo poslanci možnost razprave o predlogu zakona in drugih predlogih (npr. amandmajih), ki se ga tičejo, po razpravi pa poteka glasovanje. Poslanci še pred samo sejo prejmejo pisno poročilo delovnega telesa, da ga lahko v miru preberejo in se pripravijo na razpravo [XIII].

Razprava, če se glede predloga vsi poslanci strinjajo, ni nujna. Če se o predlogu razpravlja, najprej svoje mnenje predstavijo člani delovnega telesa, nato pa imajo možnost govoriti tudi drugi poslanci. Razprava je odprta javnosti [XIII].

Po razpravi sledi glasovanje. Po celotni stavbi riksdaga signal najavi, da je do glasovanja še šest minut; v tem času morajo poslanci zasesti svoje stole v sejni dvorani. Odloča se o vseh zadevah, o katerih se je razpravljalo od prejšnjega glasovanja. Če se odloča o enem samem predlogu, speaker vpraša poslance, ali se predlog lahko sprejme. Če nihče temu ne oporeka, se predlog označi za sprejetega. Če si zbor ni edin (dovolj je en sam glas, ki zahteva glasovanje o predlogu) ali če je predlogov več, se opravi glasovanje. Sluga najprej prebere predlog, o katerem se glasuje, nato pa speaker prosi, naj vstanejo najprej tisti, ki predlog podpirajo, nato pa še tisti, ki predlogu nasprotujejo. Speaker odloči, katera stran ima večino [XIII].

Če se kateri izmed poslancev ne strinja z odločitvijo speakerja, se lahko opravi glasovanje prek glasovalne naprave, ki natančno prešteje glasove za in proti. Podatki o tem, kako je kdo glasoval, so javno dostopni [XIII].

Ko je odločitev enkrat sprejeta, parlament vladi sporoči izide glasovanja. Nato je naloga vlade, da sprejeto odločitev implementira [XIII].

Slika 2: Postopek sprejemanja zakonov na Švedskem



Vir: [XIII]

3.5.4.1 Sprejemanje proračuna

Med najpomembnejšimi nalogami riksdaga je določanje davkov in državnih izdatkov, torej sprejemanje državnega proračuna [XIV]. To parlament stori na podlagi vladnega predloga proračuna, ki vsebuje vse načrtovane izdatke države za prihodnje leto. Sprejetje proračuna je v pristojnosti parlamenta (ta lahko sprejme vladni predlog, poslanci pa imajo pravico vlagati tudi svoje predloge), vlada pa se mora sprejetega držati – vsak rebalans mora riksdag ponovno potrditi. Pri sprejetju ima Komite za finance, tj. delovno telo s področja financ, zelo pomembno vlogo [XIV].

Proces se začne spomladi – vlada mora do 15. aprila parlamentu v sprejetje predati t. i. Spomladanski osnutek zakona o davčni politiki. Ta vsebuje smernice za ekonomsko in proračunsko politiko, parlament pa ga sprejme junija [XIV].

20. september je zadnji rok za predlog zakona o proračunu, ki določa izdatke države za naslednje proračunsko leto. V volilnih letih se rok določi pozneje. Rikstag mora do srede novembra določiti mejo državne porabe in tudi meje porabe za vsako posamezno področje porabe, do sredine decembra pa so določijo, koliko denarja se bo porabilo za posamezno postavko proračuna. Istočasno riksdag določi tudi predvidene državne prihodke [XIV].

Proračun za tekoče leto je mogoče tudi dopolnjevati, če se pojavijo nepredvideni izdatki oz. če se pojavi povečanje predvidenih. Predlog za rebalans proračuna (t. i. dodatni proračun) lahko vlada vложи aprila in septembra [XIV].

3.6 PRIMERJAVA DO ZDAJ OPISANIH SISTEMOV

Med do zdaj opisanimi državami je kar precej podobnosti, pa tudi veliko razlik. Vse štiri do zdaj opisane so države s parlamentarnim sistemom, zato je delitev oblasti načelno enaka – v vseh treh je na čelu izvršilne oblasti vlada, zakonodajno oblast pa ima v rokah, vendar je Švedska edina, katere parlament je enodomen. Poleg tega sta dve opisani državi (Velika Britanija in Švedska) monarhiji, kar pomeni, da je šef države monarh, katerega naziv je deden, drugi dve pa sta republiki, kar pomeni, da je šef države voljen. Pa še pri tem se Slovenija in Nemčija razlikujeta, saj je slovenski predsednik voljen na neposrednih volitvah, nemški pa je voljen posredno, tj. v parlamentu.

Tudi zakonodajni postopki niso v teh štirih državah povsem enaki – trije imajo tri branja, delo pa je skoncentrirano v eno samo, tj. drugo branje; tudi švedski je podoben, le da pri švedskem tretjega branja ni – odločitev glede predloga oz. glasovanje o njem se opravi že v drugem branju.

Če razlike med zakonodajnimi postopki pogledamo natančneje, se te začnejo že pri zakonodajni iniciativi: v vseh štirih državah ima zakonodajno iniciativo vlada in ta je tudi predlagateljica večine zakonskih predlogov. Tudi poslanci imajo zakonodajno iniciativo v vseh štirih državah, vendar obstajajo določene posebnosti: v Sloveniji ima zakonodajno iniciativo vsak poslanec državnega zbora, državni svet pa le kot celota. Tudi nemški bundesrat, ki je prav tako zgornji dom parlamenta, ima zakonodajno iniciativo le kot celota, poslanci spodnjega doma pa ne morejo predlagati zakona sami, ampak le kot skupina, ki predstavlja 5 % poslancev celotnega bundestaga ali pa ena poslanska skupina. Švedski sistem določa, da ima zakonodajno iniciativo vsak poslanec edinega doma parlamenta. Tudi pri Angležih ima zakonodajno iniciativo vsak poslanec, in sicer obeh domov. Poleg tega ima v Sloveniji zakonodajno iniciativo 5.000 volivcev, v Veliki Britaniji pa ima javnost možnost vlagati zakone prek poslanca, ki predstavlja njihovo volilno enoto, medtem ko v Nemčiji in na Švedskem zakonodajne iniciative volivci nimajo. Razlik je torej že tu kar precej.

Ker se tiče same obravnave zakonskega predloga, sta si najbolj podobni Slovenija in Nemčija. Pri obeh se prvo branje opravi le izjemoma, na zahtevo poslancev, vendar le splošna razprava, sicer pa se zakonski predlog le najavi. Sledi obravnava na odboru, nato pa drugo branje, kjer se opravi podrobna obravnava besedila zakona od člena do člena ter obravnava vloženi amandmaje. Manjša razlika je pri tretji obravnavi – pri nas se opravi splošna obravnava zakona, pri Nemcih pa le na zahtevo poslancev, poleg tega je pri nas mogoča tudi razprava o posameznih členih, a le, če so bili amandmirani na drugem branju. Na koncu pri obeh seveda sledi še glasovanje.

Angleški sistem je malce drugačen. Na prvi obravnavi se predlog zakona le predstavi, razprava pa se opravi na zahtevo poslancev, vendar le splošna. Ta se opravi tudi na začetku drugega branja, šele nato sledi obravnava na odboru. Drugo branje se nadaljuje s poročilom odbora, nato pa se opravi obravnava členov in amandmajev. Tretje branje je v britanskem parlamentu bolj kot ne formalnost, bistveni del le-tega je glasovanje.

Najbolj se od drugih razlikuje švedski sistem, ki ima le dve branji. Na prvem branju se predlog le predstavi, nato pa se ga pošlje na ustrezni odbor na obravnavo. V drugem branju se predstavi poročilo odbora, nato pa sledi razprava o zakonu, najprej na splošno, nato pa še o členih in vloženi amandmajih. Glasovanje se opravi takoj po koncu drugega branja.

Tudi kar se tiče vpliva zgornjega doma parlamenta, obstajajo razlike. Švedska zgornjega doma sploh nima, od preostalih treh pa ima največ pravic nemški bundesrat – pri nekaterih zakonih ima le pravico odločilnega veta, pri drugih pa je za sprejetje zakona potrebno njegovo soglasje. Slovenski in angleški zgornji dom imata le možnost veta, in sicer angleški le možnost 12-mesečnega odločilnega veta, veto slovenskega drugega doma pa lahko državni zbor preglasuje tako, da z absolutno večino ponovno potrdi zakon.

Kar se spreminjanja ustave tiče, sta za primerjavo le dva postopka – naš in nemški, saj Velika Britanija in Švedska ustave sploh nimata – imata le več dokumentov, ki imajo vlogo ustave. Glavna značilnost obeh postopkov je, da morata parlamenta spremembe ustave sprejeti z dvotretjinsko večino vseh glasov; v Nemčiji to velja za oba domova parlamenta.

4 AMERIŠKI ZAKONODAJNI POSTOPEK KOT PRIMER ZAKONODAJNEGA POSTOPKA V PREDSEDNIŠKEM SISTEMU

Najbolj znan primer države, katere delitev oblasti je izvršena po konceptu predsedniškega sistema, so Združene države Amerike. Tam je bil predsedniški sistem uveden z ustavo iz leta 1789. Ustava ZDA je bila prva pisana sodobna ustava in velja še danes. Prvotno besedilo je imelo sedem obsežnih členov, ki urejajo predvsem državno organizacijo, do danes pa jim je bilo dodanih še šestindvajset amandmajev, ki urejajo zlasti človekove pravice in svoboščine. Temeljna izhodišča in načela, na katerih temelji ustava, so zlasti načelo ljudske suverenosti, načelo zvezanosti, načelo delitve oblasti in varstvo pravic človeka in državljana. Ustavna ureditev ZDA je bila ob času sprejetja plod takratnih demokratičnih idej in prva sodobna federacija – v obojem so še dandanes vzor številnim državam [4] [6].

Ameriški sistem temelji na strogi delitvi zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti. Zakonodajno oblast predstavlja dvodomni kongres, izvršilno predsednik države, sodno pa vrhovno sodišče. Vsak izmed teh treh temeljnih državnih organov ima svoje pristojnosti, hkrati pa tudi moč vplivati in nadzorovati delo drugih organov. Delitev oblasti je v predsedniškem sistemu še bolj stroga kot v parlamentarnem [4] [6].

Zvezne države v ZDA imajo lastne ustave in lastno zakonodajo, zvezna ustava pa jim ne nalaga pristojnosti, ampak le prepoveduje odločanje o določenih zadevah [4].

4.1 PREDSEDNIK DRŽAVE

V predsedniškem sistemu nosilec izvršilne oblasti ni kolektivni organ, ampak predsednik sam (izvršilna oblast je torej enoglava oziroma monocefalna), izvaja pa jo s pomočjo svoje administracije [6]. Kabinet sestavljajo državni sekretarji, ki vsak glede svojega področja svetujejo predsedniku pri njegovih odločitvah. Kabinet je pravno osnovan že v drugem členu ustave ZDA, ki določa, da lahko predsednik zahteva pisna mnenja od prvopostavljenega vsakega izvršilnega področja za vsako zadevo, ki se na to področje nanaša. Že prvi predsednik ZDA je postavil kabinet štirih sekretarjev; ti so bili secretary of state (zunanje zadeve), secretary of the treasury (finančne zadeve), secretary of war (vojne zadeve, danes pa je to obramba oz. secretary of defence) in attorney general (pravosodje), danes pa je teh sekretarjev petnajst in pokrivajo številna področja, kot so: notranje zadeve, šolstvo, kmetijstvo, zdravstvo, gospodarstvo, transport itd. Sekretarje na predlog predsednika države imenuje senat [XXV].

Predsednik je torej nosilec izvršilne oblasti in vodi celoten izvršilni aparat države, pri tem pa ima visoko stopnjo neodvisnosti, saj za svoje delovanje ni odgovoren kongresu; vezan je le na zakone in proračun, ki jih sprejme kongres. Ta (senat) ga lahko odpokliče le ob zlorabi položaja (t. i. impeachment) [6].

Predsednik opravlja tudi vse klasične funkcije šefa države, torej predstavlja in zastopa državo, poveljuje vojski, odloča o pomilostitvah ipd. Imenuje tudi vrhovne sodnike in druge visoke državne funkcionarje ter sklepa mednarodne pogodbe, vendar vse v soglasju s senatom [4].

Predsednik je skupaj s podpredsednikom izvoljen za štiri leta, in sicer največ dvakrat zapored. Voljen je posredno, in sicer tako, da se najprej na splošnih volitvah izvolijo elektorji, ti pa potem izvolijo predsednika in podpredsednika (dejansko pa je z izvolitvijo elektorjev že znano, koga bodo le-ti volili). Za predsednika lahko kandidira samo tisti, ki je star najmanj 35 let, državljan ZDA, rojen v ZDA ali pa ima državljanstvo ZDA najmanj 14 let [4].

Skupaj s predsednikom je izvoljen tudi podpredsednik, ki nima nobenih posebnih pooblastil, razen da vodi senat, prevzame pa funkcijo predsednika države, če temu predčasno preneha mandat [4].

4.2 KONGRES

Zakonodajno oblast ima v ZDA kongres. Sprejema torej zakone in proračun, skladno s katerimi mora delovati izvršilna oblast [6].

Kongres ima dva domova, predstavniški dom in senat. Oba domova sta načelno enakopravna (zakon je sprejet le, če ga sprejmeta oba domova), pri čemer ima senat celo nekaj več pristojnosti (soglasje k imenovanju visokih funkcionarjev, ratifikacija mednarodnih pogodb) [4].

Predstavniški dom predstavlja vse ljudstvo ZDA in se voli neposredno za dve leti – člani predstavniškega doma niso izvoljeni na strankarskih listah in ohranjajo povezanost z volilnimi enotami, ki jih zastopajo. Strankarsko se prvič povežejo z organizacijama obeh glavnih strank v predstavniškem domu – Republican Conference in Democratic Caucus. Stranki imata veliko vlogo pri imenovanju izvoljenih v delovna telesa, kjer se uresničuje velik del zakonodajne pobude. Delovna telesa, katerih glavna naloga je obravnavati in dopolnjevati predloge zakonov, ureja poslovnik v dveh pravilih (Rule X in XI) [4] [7].

Poslovnik predstavniškega doma se je razvil postopno iz pravil, ki jih je uporabljal Thomas Jefferson za vodenja senata v letih od 1797 do 1801. Razpravo v predstavniškem domu vodi speaker, ki ga izvolijo člani doma izmed sebe. Ima posebno avtoriteto, njegov status pa določata poslovnik (Rule I) in tudi ustava ZDA. Čeprav je voljen izmed članov večinske stranke, mora biti pri svojih odločitvah nepristranski. Pri odločanju upošteva tradicijo in se naslanja na odločitve svojih predhodnikov, kar onemogoča arbitrarnost [4] [7].

Poslovnik določa tudi potek razprave in glasovanja (Rule XIV in XV) ter postopek in število branj zakonskih predlogov (Rule XXI). V osmem pravilu daje poslovnik velik

pomen posameznim članom – vsak član ima zakonodajno iniciativo, poleg tega pa je najprej predstavnik svoje volilne enote in šele potem predstavnik svoje stranke [7]. V senat neposredno izvoli vsaka država po dva senatorja. Mandatna doba senata je šest let, pri čemer se vsaki dve leti obnavlja tretjina senatorjev. Senat vodi podpredsednik ZDA, ki je izvoljen hkrati s predsednikom [4].

4.3 AMERIŠKI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Zakonodajno iniciativo v kongresu ZDA ima vsak član obeh domov, torej vsak senator in vsak član predstavniškega doma. Predsednik države kot nosilec izvršilne veje oblasti nima (tako kot vlada v parlamentarnem sistemu) zakonodajne iniciative – lahko sicer neformalno vpliva na člane svoje stranke v kongresu in predlaga sprejetje določene zakonodaje, a predloge zakonov lahko vlagajo samo člani kongresa. Predsednik je seveda dolžen spoštovati zakone, ki jih sprejme kongres, in le-temu tudi letno poročati [XIX] [7].

Postopek sprejetja zakona je večfaznen. Predlog zakona (t. i. Bill) se v predstavniškem domu (House of Representatives ali krajše HR) posreduje slugi (clerk) ali položi v posebno škatlo na njegovi mizi (t. i. hopper), v senatu pa mora predlagatelj od predsedujočega dobiti dovoljenje, da predlog predstavi med t. i. jutranjo uro (morning hour – 90 minut ob ponedeljkih in torekih, rezerviranih za prednajatljive petminutne govore). Predlogu se pripišeta številka (npr. HR 1 ali S 1) in ime predlagatelja. V senatu je lahko le-teh več, v predstavniškem domu pa ima predlagatelj lahko sopredlagatelje [XIX].

V obeh domovih je postopek v osnovi enak – obravnava v odboru (Committee action) sledi obravnava na seji doma (floor action) in po sprejetju posredovanje drugemu domu, saj je zakon sprejet le, če ga sprejmeta oba domova kongresa [XIX].

Speaker v predstavniškem domu oz. predsedujoči v senatu (odvisno, seveda, v katerem domu je bil predlog vložen) najprej določi pristojni odbor. Določenih odborov je lahko tudi več, lahko pa se tudi predlog zakona razdeli, tako da del obravnava prvi odbor, drugega pa drugi. Vsak predlog dobi svoje mesto v koledarju določenih odborov, lahko pa odbor tudi ne obravnava predloga, s čimer se postopek konča [V] [XIX].

Odbor lahko predlog zakona obravnava sam ali pa določi pododbor (subcommittee), ki po obravnavi poroča odboru o svojih ugotovitvah, odbor kot celota pa nato glasuje o predlogu zakona. Odbor lahko tudi predlaga spremembe, torej dodaja člene ali jih črta. Če so amandmaji k zakonu precejšnji, lahko komite na novo spiše predlog zakona (t. i. Clean bill ali čisti predlog zakona), ki te amandmaje že vsebuje, ob tem pa mora napisati tudi poročilo, ki obrazloži, zakaj so amandmaji po mnenju odbora potrebni. Novi predlog dobi novo številko, stari predlog pa se zavrže. Dom mora vse amandmaje sprejeti, spremeniti ali zavreči, preden se glasuje o zakonu kot celoti [V] [XIX].

Predlog je nato umeščen na koledar doma. V predstavniskem domu se predlog pred obravnavo posreduje še t. i. odboru za pravila (Rules committee), ki določi pravila postopka obravnave zakona. Ta pravila imajo lahko velik vpliv na to, ali bo predlog sploh sprejet, saj se lahko določi časovni okvir obravnave in prepove vlaganje amandmajev. Odločitvam tega odbora pa lahko predstavniški dom nasprotuje, in sicer na tri načine: s peticijo, z dvotretjinsko večino glasov svojih članov ali s tako imenovanim Calendar Wednesday postopkom, ko lahko kateri koli odbor predlaga v obravnavno vsak zakonski predlog, ki je bil na koledar uvrščen predtem. Razpravo vodi t. i. Sponsoring Committee, ki določa, koliko časa bodo imeli posamezniki, ki bodo želeli razpravljati, vendar mora biti čas razprave enakomerno razporejen med zagovornike in nasprotnike zakonskega predloga. Najprej se razpravlja o zakonu kot celoti, nato pa tudi o posameznih členih. Predlagani amandmaji se morajo nujno navezovati na isto tematiko kot zakonski predlog sam. O tem se nato glasuje, vendar le, če je dosežen kvorum (predstavniški dom ima 435 članov, prisotna pa mora biti več kot polovica, torej najmanj 218) [V] [XIX].

V senatu časovne omejitve ni, pa tudi riderji (amandmaji, ki so vezani na drugo področje kot obravnavani zakonski predlog) so dovoljeni, tako da se lahko zgodi, da lahko celoten predlog postane amandma za drugi predlog [XIX].

Ko je predlog sprejet v enem domu, se ga pošlje na obravnavo še v drugi dom. Da bi bil dokončno sprejet, ga morata sprejeti v istem besedilu oba domova. Če se to ne zgodi, se sestavi t. i. konferenčni odbor, ki ga sestavljajo člani obeh domov. Tu se poskuša zgladiti nesoglasja. Ko je soglasje doseženo, odbor pripravi poročilo, ki ga morata potrditi oba domova [XIX].

Predlog postane zakon šele, ko ga potrdita oba domova in ko ga podpiše predsednik države. Če se predsednik z zakonom ne strinja, ga mora skupaj s pripombami v desetih dneh vrniti kongresu. Če predsednik vloži veto na zakon, zakon ne velja, razen če ga ponovno sprejmeta oba domova z 2/3 večino (suspensivni – odložilni veto), če v desetih dneh predsednik ne stori nič, pa je odvisno od zasedanja kongresa. Če kongres zaseda vse dni, začne zakon veljati brez predsednikovega podpisa. Če kongres v tem času konča zasedanje (ga konča, preden poteče rok 10 dni), pa zakon ne velja, ker predsednik ni imel na voljo vseh 10 dni, da se odloči, ali je za zakon ali ne in gre za skriti (žepni) veto [XIX].

S končanim zasedanjem kongresa je končan tudi postopek sprejemanja vseh zakonov in zakonodajni postopek je treba začeti znova na naslednjem zasedanju kongresa [XIX].

Predsednik sklepa mednarodne pogodbe, ki pa veljajo samo, če jih ratificira senat z 2/3 večino [XIX].

4.3.1 Sprejemanje proračuna

Ustava ZDA v prvem členu, in sicer v razdelku devet, pravi, da se denar iz proračuna (oz. zakladnice – Treasury) ne sme porabljeni, razen kadar tako določi zakon. Prav tako je določeno, da se mora »od časa do časa« objaviti poročilo o prejemkih in porabi javnega denarja [XVII].

Leta 1921 je bil sprejet Zakon o proračunu in vodenju računov (The budget and accounting act), ki je osnovni zakon na področju sprejemanja proračuna ZDA, takoj za ustavo. Ta predpis je prvič zahteval od predsednika ZDA, da pripravi letni proračun za celotno zvezno oblast, ki ga mora potrditi kongres. Proračun mora seveda vsebovati odhodke in tudi prihodke, Zakon o proračunu in vodenju računov pa je ustanovil tudi posebno službo, t. i. Urad za management in proračun (Office of management and budget), ki pregleduje zahteve proračunskih porabnikov in pomaga predsedniku sestaviti proračun [XXVI].

Poleg tega je bila z Zakonom o proračunu ustanovljena posebna neodvisna služba, sprva imenovana General Accounting Office, leta 2004 pa so jo preimenovali v Government Accountability Office (GAO), saj naj bi to ime bolje odražalo njeno poslanstvo. Njena naloga je pri predsedniku samem in pri proračunskih porabnikih nadzorovati pobiranje, distribucijo in porabo javnih sredstev [XXVI].

Tudi v ZDA se izjemni pomen proračuna kaže v posebnostih pri njegovem sprejetju. Postopek ureja Akt kongresa o proračunu (Congressional budget act) iz leta 1974. Po njem mora kongres vsakoletno v obeh domovih izglasovati Resolucijo o proračunu, ki je nekakšen odgovor na predsednikov predlog proračuna. Resolucija je, tako kot predsednikov predlog, nekakšen načrt predvidenih davčnih prihodkov in odhodkov po posameznih področjih in je, ko jo kongres potrdi, zavezujoča, vendar ne gre za zakon, ampak nekakšne smernice, ki služijo kot pomoč in olajšajo kongresu sprejemanje samih finančnih zakonov, katerih sprejetje je neredko precej delikatno zaradi nesoglasji med demokrati in republikanci. Šele ti zakoni, ki se sicer sprejemajo po običajnem, tj. zakonodajnem postopku, uzakonijo porabo in davke ter druge prispevke, ki so vir proračunskih prihodkov [II].

4.3.2 Sprejemanje amandmajev k ustavi

Postopek za amandmiranje ustave ZDA določa 5. člen. Ta navaja dva načina predlaganja amandmajev: le-te lahko predlaga kongres ali pa t. i. nacionalni zbor (national convention) zveznih držav [XVII].

Kongres lahko predlaga amandma k ustavi z dvotretjinsko večino prisotnih (seveda če je dosežen kvorum, sklepčnost posameznega doma), in sicer v obeh domovih [XVII].

Po drugem načinu pa mora zbor zakonodajnih teles dveh tretjin zveznih držav od kongresa zahtevati, da skliče nacionalni zbor zveznih držav, namen katerega je spreminjanje ustave. Ta način se do danes še ni uporabil [XVII].

Ko je amandma enkrat predlagan, ne glede na to, na kakšen način je bil predlagan, ga morajo ratificirati tri četrtine zveznih držav, da postane veljaven. Kongres ima po 5. členu ustave možnost izbire, da ratifikacijo amandmaja zahteva od državnih zakonodajalcev ali pa od posebnih zborov, ustanovljenih v vsaki zvezni državi prav v ta namen. Ta način je bil uporabljen le enkrat [XVII].

4.4 PRIMERJAVA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA V PREDSEDNIŠKEM IN PARLAMENTARNEM SISTEMU

Poleg povsem drugačnega načina obravnave zakonskega predloga je največja razlika glede na zgoraj opisane države s parlamentarnim sistemom na področju zakonodajne iniciative. Pri zgoraj opisanih državah velja, da ima vlada kot nosilka izvršilne oblasti pravico vlagati zakonske predloge, še več, je celo daleč najpogostejša vlagateljica predlogov zakonov. V ZDA pa predsednik, tukajšnji nosilec izvršilne oblasti, zakonodajne iniciative nima, lahko le neformalno vpliva na člane svoje stranke v kongresu, da vložijo predlog zakona, za katerega predsednik želi, da bi bil sprejet. Zakonodajno iniciativo imajo namreč izključno člani obeh domov kongresa.

Kongres je dvodomni parlament in vse odločitve morata sprejeti oba domova soglasno. Soglasnost velja tudi za spremembe ustave. Postopek obravnave predlogov zakonov je v obeh domovih skoraj enak, vendar bi o številu branj težko govorili, saj se pravzaprav postopek deli predvsem na dva dela – na obravnavo na odboru in na obravnavo na seji doma, predtem pa se predlog le najavi. Na zadnji se nato obravnava zakon kot celota, njegovi posamezni člani in amandmaji, nato pa sledi glasovanje. Če bi to hoteli primerjati s prej opisanimi državami, je postopek še najbolj podoben švedskemu, le da tu ni niti prvega branja, kjer bi se predlog zakona predstavil, kot je navadno na Švedskem.

Mogoče je najbolj bistvena ugotovitev pri primerjavi zakonodajnih postopkov v predsedniškem in parlamentarnem postopku naslednja: zakonodajni postopek v predsedniškem sistemu je vsaj na prvi pogled preprostejši, mogoče tudi bolj logičen – najprej obravnava na odboru, nato obravnava na seji doma, glasovanje, nato še potrditev drugega doma. Pri tem se samo od sebe postavlja vprašanje – je mogoče zato ta postopek manj temeljit?

5 FRANCOSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK KOT PRIMER ZAKONODAJNEGA POSTOPKA V PREDSEDNIŠKO-PARLAMENTARNEM SISTEMU

Francoski sistem, imenovan polpredsedniški ali mešani parlamentarno-predsedniški sistem, se je v državi uveljavil z ustavo iz leta 1958 [6]. Ta je izrazito kratka in ureja skoraj izključno le državno ureditev [4]. Sistem izhaja iz parlamentarnega sistema, vendar je v njem položaj predsednika države močno okrepljen, tako da se približuje položaju predsednika države v predsedniškem sistemu.

Predsednika vlade in ministre imenuje neposredno izvoljeni predsednik republike, ki tudi predseduje sejam vlade. Vlada za začetek delovanja ne potrebuje posebne zaupnice v parlamentu, t. i. investiture. Vlada je formalno odgovorna le nacionalni skupščini, spodnjemu domu parlamenta, dejansko pa lahko predsednik republike prvega ministra (predsednika vlade) prisili k odstopu. Po ustavi namreč sopodpisuje vse odločitve vlade. Če bi to dlje časa zavračal, predsedniku vlade ne bi preostalo nič drugega, kot da odstopi [6].

Organizacija sodstva je običajnega evropskega tipa, a s to posebnostjo, da je izredno močno razvito upravno sodstvo, ki opravlja nadzorstvo nad upravnimi akti. Vrh letega je državni svet, tj. t. i. Conseil d'Etat [4].

Francozi so 28. septembra 1958 na plebiscitu z osemdesetodstotno podporo sprejeli prenovljeno ustavo, katere oče je bil general Charles de Gaulle. Veljati je začela 4. oktobra istega leta. S tem so odpravili četrto francosko republiko in tudi njene bistvene težave – premočno zakonodajno oblast, prevelik vpliv parlamentarnih strank in prešibko izvršilno oblast [5].

De Gaullova vlada, katere prva naloga je bila prav sprejetje nove ustave, je bila potrjena komaj štiri mesece predtem. Istega dne, 3. junija, je bil sprejet tudi ustavni zakon, ki je določal glavne kriterije, ki jih je morala pri pisanju ustave upoštevati vlada, kot na primer: demokratičnost, predstavniška demokracija, delitev oblasti ipd. Eno bistvenih vprašanj je bilo, ali naj ima Francija predsedniški sistem ali parlamentarnega. Logični odgovor zahtevi po močni izvršilni oblasti je bila kopija ameriškega predsedniškega sistema, a ta ni ustrezal zahtevi po odgovornosti eksekutive predstavniškemu telesu ljudstva. Tako je nastal izviren hibrid, ki je posebnost francoske ustavne ureditve; imenuje se polpredsedniški sistem, nekateri Francozi pa mu pravijo tudi republikanska monarhija [5].

5.1 IZVRŠILNA OBLAST

5.1.1 Predsednik države

V francoski ustavi je poudarjeno mesto izvršilne oblasti, ki jo vodi predsednik države. Ustava je sicer obdržala parlamentarni sistem, vendar je položaj predsednika vlade precej okrepila, a še vedno nima take moči kot predsednik države v predsedniškem sistemu, saj ni individualni nosilec izvršilne oblasti. Postavljen je na neki način nad parlament in vlado, saj skrbi za delovanje obeh vej oblasti in ima torej izjemen položaj. Predsednik je voljen neposredno za 7 let in je lahko ponovno izvoljen. Izvoli se z absolutno večino, ki je potrebna tudi v drugem krogu, v katerem sta zato samo dva kandidata [4].

Francoski teoretiki, ki obravnavajo francoski politični sistem, ugotavljajo, da Francija hoče biti vodena, hoče imeti močno osrednjo oblast, ki jo predstavlja en človek. Predsednika države imenujejo tudi »republikanski monarh« [5].

Predsednikove pristojnosti določa ustava. Te pristojnosti so skupne (te izvaja skupaj s prvim ministrom in kontrapodpisom¹) ter lastne, ki jih izvaja sam. Poleg klasičnih pristojnosti šefa države ima še vrsto drugih, zaradi katerih je njegov položaj precej močnejši od običajnega položaja šefa države v parlamentarnem sistemu. Predvsem je izredno močen njegov vpliv na oblikovanje in delovanje vlade. Tako imenuje prvega ministra in na njegov predlog preostale ministre, na predlog prvega ministra razrešuje ministre, prvega ministra pa na podlagi njegovega odstopa. Nekdanji francoski predsednik Mitterrand je 2. marca 1986 v televizijskem intervjuju izjavil, da »predsedniku ne morejo biti vsiljeni nobeni pogoji pri odločitvi, koga naj imenuje za premierja. Imenuje lahko kogar želi, podrediti pa se mora volji ljudstva.« Predsednik države tudi predseduje sejam vlade ter podpisuje njene dekrete in ordonanse. Tako je vlada dejansko bolj vezana na predsednika republike kot na parlament [4] [5].

Čeprav je predsednik države po 15. členu ustave vrhovni poveljnik oboroženih sil države, je po 20. členu ustave vlada tista, ki »uporablja« oborožene sile, parlament pa je po 35. členu ustave tisti, ki lahko napove vojno. Premier, ki je po ustavi odgovoren za državno obrambo in imenuje vojaške kadre samostojno ali v dogovoru s predsednikom države [5].

Predsednik ima močen vpliv tudi na parlament, saj ga lahko razpusti po lastni volji; vezan je le na to, da opravi prej posvet s predsednikom vlade in predsednikoma obeh domov parlamenta. Poleg tega ima predsednik še vrsto pomembnih pristojnosti – razpisuje referendum, v izrednih razmerah pa lahko ukrepa po lastni presoji, vendar po posvetovanju s prvim ministrom, predsednikoma obeh domov parlamenta in s predsednikom ustavnega sodišča [4].

¹Kontrapodpis pomeni sopodpis sodelujočega ali nadrejenega, ki potrdi avtentičnost in veljavnost dokumenta [XXIV].

Predsednik je politično neodgovoren – odgovarja edino za veleizdajo, v tem primeru pa mu sodi visoki zbor, ki ga imenujeta obe zbornici, tj. oba domova parlamenta [4].

5.1.2 Vlada

Tudi vlada ima po ustavi iz leta 1958 močnejši položaj v razmerju do parlamenta, kot je to običajno v parlamentarnem sistemu. Vlada (oziroma ministrski svet ali Conseil des ministres, kot vlado imenujejo Francozi) določa in vodi državno politiko in je za to politično odgovorna parlamentu. Poleg tega vlada s svojimi akti ureja vse, kar po ustavi ni izrecno pridržano zakonodajni pristojnosti parlamenta. Ministri ne morejo biti hkrati tudi člani parlamenta [4].

Posebnost francoske ureditve je tudi v tem, da se vladi, potem ko je imenovana, ni treba predstaviti v parlamentu in pridobiti zaupnico (investituro), kot je to običajno v parlamentarnem sistemu. Prvi minister lahko sam postavi vprašanje zaupnice, najmanj desetina članov narodne skupščine pa lahko predlaga glasovanje o nezaupnici, ki se lahko izglasuje samo z absolutno večino. Kadar se to zgodi, mora prvi minister odstopiti, predsednik države pa se odloči, ali bo imenoval novega prvega ministra in s tem novo vlado ali pa bo razpustil parlament. Interpelacijo je francoska ustava opustila in jo nadomestila z blažjo obliko poslanskega vprašanja [4].

5.2 FRANCOSKI PARLAMENT

V Franciji zakonodajno funkcijo opravlja parlament, ki ima dva domova – narodno skupščino (assemblee nationale) in senat, ki sta med seboj načelno enakopravna. Narodna skupščina je predstavnik vsega ljudstva, glavni dve funkciji senata pa sta povezava državne oblasti z lokalno (in seveda predstavljanje interesov le-te) in nadzor nad spodnjim domom parlamenta [5].

Glavni dve funkciji parlamenta sta zakonodajna funkcija in nadzor nad vlado. Zakone v normalnem postopku sprejemata oba domova enakopravno, a če nastane spor, na koncu obvelja odločitev narodne skupščine. Tudi vlada je odgovorna samo tej. Narodna skupščina ima torej dejansko nadrejen položaj, oba domova pa sta povsem enakopravna, ko gre za spremembe ustave [4] [XI].

Poslanci narodne skupščine so voljeni neposredno za pet let (Francija ima večinski volilni sistem), senatorji pa posredno po posebnem volilnem telesu, ki ga tvorijo poslanci, člani departmajskih svetov in delegati občinskih svetov. Mandatna doba senatorjev je 9 let, s tem da se vsako tretje leto obnavlja tretjina senatorjev [4] [5].

Parlament ustvarja zakonodajo samo v mejah z ustavo taksativno naštetih pristojnosti, kajti presumpcija pristojnosti je v korist vlade. Predvsem pa parlament nima pristojnosti na področju davkov in področju zunanje politike (te odločitve

sprejema predsednik države, tj. v obdobju kohabitacije² v dogovoru s predsednikom vlade). Parlament lahko torej z zakoni ureja le tista področja, ki jih našteva ustava, vse druge zadeve pa sodijo pod pristojnost vlade, ki jih ureja s podzakonskimi akti, kar ustvari nenavadno razmerje med parlamentom in vlado. Vse to izhaja iz poslovnika, ta pa se naslanja na ustavo iz leta 1958, ki, kot že zapisano, daje precej več pristojnosti vladi kot parlamentu [4] [7]. 34. člen ustave pete francoske republike [XV] se glasi:

(1) Parlament sprejema zakone.

(2) Z zakonom se uredijo naslednja področja:

- človekove pravice in temeljne svoboščine državljanov;
- obveznosti glede ljudi in premoženja državljanov, ki zadevajo obrambo države;
- državljanstvo, status ljudi, razmerja med zakoncema, dedovanje in zapuščine;
- definicije kaznivih dejanj in hujših prekrškov, kazenske sankcije, kazenski postopek, pomilostitev;
- ustanavljanje sodišč in tribunalov, delovanje sodstva;
- davčne osnove in stopnje, davčni postopki, denarna politika.

(3) Z zakonom se uredijo tudi naslednja področja:

- volilni sistem za parlamentarne in lokalne volitve;
- ustanavljanje javnih organizacij;
- temeljne pravice državnih uslužbencev in vojaških oseb;
- poddržavljanje podjetij in prenos lastništva podjetij iz javnega v zasebni sektor.

(4) Z zakonom se določijo temeljna načela:

- splošne organiziranosti obrambe države;
- lokalne samouprave, pristojnosti in sredstev lokalnih enot;
- šolstva;
- lastninskih razmerij, stvarnih pravic, civilnih in gospodarskih pravnih poslov;
- delovnega prava, sindikalnega prava in socialne varnosti.

Parlament pete republike ima torej bistveno zmanjšanje pristojnosti, če ga primerjamo s parlamentom četrte pa tudi s sodobnimi parlamenti v drugih državah [5].

5.3 FRANCOSKI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Posebnost francoskega zakonodajnega postopka je, da ima le dve branji; na prvem se opravi splošna in konkretna razprava (torej obravnavanje členov) predloga zakona, drugo branje pa je namenjeno obravnavi amandmiranih členov in končnemu glasovanju.

Poslovník narodne skupščine je razdeljen na tri glavna poglavja in obsega 164 členov oziroma pravil. Prvo poglavje obravnava organizacijo in delovanje narodne skupščine (oblikovanje organov in začasnih organov, odborov in parlamentarnih skupin,

²Kohabitacija oblasti se lahko zgodi, kadar je predsednik države član druge politične opcije kot večina v parlamentu. Predsednik mora namreč imenovati premierja, ki mora biti sprejemljiv predsedniku države in tudi večini v parlamentu. Če ta nista iz iste politične opcije, se lahko pojavi nestrinjanje [XX].

delovanje odborov, potek zasedanj, glasovanje), drugo pravila zakonodajnega postopka (posebej obravnava redni zakonodajni postopek, razpravo o finančni in socialni zakonodaji ter posebni, skrajšani zakonodajni postopek), tretje poglavje pa obravnava nadzord parlamenta nad vlado (nadzor nad delovanjem vlade, odgovornost ministrov ter kazensko odgovornost predsednika države in članov vlade) [XI].

Prvo poglavje poslovnika v začetku določa način potrjevanja poslancev in izvolitev predsednika, nato pa izvolitev, sestavo in naloge biroja, posebne tvorbe, ki ima velike pristojnosti. V njegovi sestavi se kaže politična sestava skupščine. Sestavljajo ga predsednik, šest podpredsednikov, trije kvestorji in dvanajst sekretarjev. Določa tudi naloge in pravice poslancev, daje jim zakonodajno iniciativo in pravico amandmiranja predlogov [7].

Poslovnik v prvem poglavju opredeljuje tudi poslanske skupine. Te morajo imeti najmanj 20 članov in lahko predlagajo svoje člane v sestavo delovnih teles, in sicer v sorazmerju s skupnim številom svojih članov. Poslovnik posebej prepoveduje ustanavljanje skupin, povezanih s posebnimi (s poklicnimi ali z lokalnimi) interesi. Posebnost tega poslovnika je, da posebej ne opredeljuje delovnih teles; določa le šest stalnih in njihove pristojnosti [7].

Sam zakonodajni postopek ureja drugo poglavje poslovnika. Zakonodajno iniciativo imajo vlada (oziroma v njenem imenu prvi minister) ter člani parlamenta. Že samo ime zakonskega predloga nam pove, kdo je njegov vlagatelj – ločiti je treba med projektom zakona (projet do loi) in predlogom zakona (proposition). Projekt zakona pripravi vlada – najprej ga prediskutira zbor ministrov, nato ga obravnava še državni svet. Šele potem ga vlada sprejme in pošlje v obravnavo parlamentu. Predlog zakona nastane neposredno v parlamentu samem, vendar so predlogi poslancev redki, saj imajo slabe možnosti za uspeh [5] [XI].

Vsak zakonski predlog se uvrsti na agendo narodne skupščine. Vlada ima v zakonodajnem postopku velik pomen, saj ima poleg zakonodajne iniciative možnost, da lastne predloge uvrsti v agendo glede na to, kako nujno se ji zdi sprejetje predloga. Predlog se po uvrstitvi na agendo pošlje pristojnim odborom v obravnavo [X] [XI].

Prvo branje se začne s poročevalcem odbora in kadar gre za vladni projekt zakona, z nastopom prvega ministra. Sledi splošna razprava o zakonskem predlogu, nato pa še razprava o posameznih členih. V tem delu je mogoče tudi vlaganje amandmajev. Do teh se lahko, če je predlagateljica zakonskega projekta, opredeli tudi vlada. Na koncu potekajo glasovanja: o posameznih členih, amandmajih in na koncu tudi o zakonskem predlogu kot celoti. To je javno, na predlog vodje poslanske skupine pa se lahko prestavi tudi na poznejši datum, da bi se ga udeležilo kar največ poslancev [IX] [XI].

Pred glasovanjem o zakonskem predlogu se lahko narodna skupščina na predlog poslanca odloči, da se bo opravilo še druga branje, tega pa lahko zahteva tudi vlada ali predsednik pristojnega odbora. Na drugem branju se lahko amandmirajo le členi, ki so bili amandmirani že v prvi obravnavi. Če novi amandmaji niso izglasovani, obveljajo besedila členov, sprejeta v prvem branju [IX] [XI].

Ko sta opravljeni obravnava in glasovanje v enem izmed domov, se sprejeto besedilo zakona pošlje v obravnavo še v drugi dom. Če je zakon predlagala vlada, ga pošlje ona, če pa so zakon predlagali poslanci, to stori predsednik zbora. Zakonski predlog postane zakon, če ga oba zbora potrdita v enakem besedilu. Če se to ne zgodi in drugi zbor besedilo spremeni, mora novo besedilo potrditi tudi prvi dom. Popravljen besedilo si domova izmenjavata do trenutka, ko eden potrdi zakon v celoti in enakem besedilu kot drugi, ne da bi predlagal kake spremembe. Če se domova ne morata sporazumeti, sme po dveh obravnavah (ali po eni, če vlada zakonski predlog označi za nujen) sprožiti zasedanje skupne komisije (s po sedmimi člani iz vsakega od obeh domov), ki naj oblikuje besedilo tistih delov zakona, ki še niso usklajeni. Usklajeni predlog se predloži obema domovoma v potrditev. Če usklajenega predloga ni ali če en dom ne sprejme predloženega besedila, lahko vlada predlaga poslanski zbornici, naj sprejme dokončno odločitev. To omogoča vladi, da se izogne nasprotovanju senata [IX] [XI].

Predsednik republike ima možnost, da zaprosi Nacionalno skupščino, da sprejeti zakon ali njegove dele obravnava še enkrat. Pri ponovnem postopku se lahko predsednik republike posvetuje s skupščino o tem, da bi zakon tokrat obravnaval drugi odbor kot v prvem postopku, a je ta odločitev izključno v rokah Nacionalne skupščine [XI].

5.3.1 Skrajšani (poenostavljeni) postopek obravnave

Poslanci se na predlog predsednika narodne skupščine, vlade, predsednika pristojnega odbora ali predsednika poslanske skupine odločijo za obravnavo zakonskega predloga po poenostavljenem postopku, vendar le, če zakonskega predloga še ni obravnaval pristojni odbor [XI].

Ob poenostavljenem postopku imajo poročevalci pristojnega odbora in odborov, ki so bili zaproseni za mnenje, točno določen čas za predstavitev mnenja. Če ni bilo vloženih amandmajev, se takoj po splošni razpravi opravi glasovanje o zakonskem predlogu, če pa so bili le-ti vloženi, se razpravlja le o členih, na katere so bili amandmaji vloženi, vloženi amandma pa lahko, poleg vlade, komentira le eden izmed vlagateljev [XI].

5.3.2 Postopek za sprejetje proračuna

Razprava o finančnih zakonih in zakonih, ki urejajo financiranje socialne varnosti, igra posebno vlogo, saj ima široke učinke (finančne, ekonomske, davčne, socialne), zato veljajo zanje nekatera posebna pravila pri njihovem sprejetju. Poslovnik določa, da je sam postopek sprejetja proračuna načelno enak običajnemu, ki je opisan v prvem delu drugega poglavja poslovnika, razen če poslovnik v drugem delu drugega poglavja, ki je namenjen sprejetju finančne zakonodaje, ali ustava ne določata drugače [XI].

Najočitnejše razlike so, da ima pri sprejetju proračuna vlada zelo veliko vlogo, ima pa tudi izključno pravico njegovega predlaganja, v določenih mejah pa imajo poslanci pravico do amandmajev in da so skrajni časovni roki obvezni. Proračun mora biti razglašen do 31. 12. predhodnega leta [XI].

Poslovnik določa, da se obravnava na odboru opravi na združenem odboru odborov za finance, gospodarstvo in odbora za načrtovanje, katerih predsedniki sopedredujejo združenemu odboru, zapisnik pa se objavi v uradnem listu [XI].

Obravnava na seji Nacionalne skupščine poteka podobno kot pri običajnem zakonodajnem postopku, le da za poslance obstajajo posebne časovne omejitve glede vlaganja amandmajev [XI].

5.3.3 Spreminjanje ustave

Poslovnik Nacionalne skupščine glede spreminjanja ustave pete republike pravi, da se bodo predlogi izvršilne oblasti ali članov parlamenta obravnavali in se bo o njih glasovali tako kot pri običajnem zakonodajnem postopku, upoštevajoč 89. člen ustave. Skrajšani postopek pa pri predlogih za spremembo ustave ne pride v poštev [XI].

Poslovnik dalje pravi, da se bo zakonski predlog, ko bosta enako besedilo potrdila oba domova parlamenta, posredovalo predsedniku republike [XI].

Ustava pa v 89. členu navaja, da imajo pravico predlagati spremembe ustave člani parlamenta in predsednik republike na predlog prvega ministra. Besedilo morata potrditi oba domova, sprememba ustave pa bo začela veljati, ko bo potrjena na referendumu, le-ta pa ni potreben, če se predsednik republike odloči sklicati kongres (poseben sklic obeh domov parlamenta), ta pa ustavno spremembo potrdi s tripetinsko večino oddanih glasov [XV].

Ustava pa prepoveduje ustavne amandmaje, ki bi ogrozili državna ozemlja ali republikansko obliko vladavine [XV].

5.4 PRIMERJAVA FRANCOŠKEGA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA S POSTOPKOM V PREDSEDNIŠKEM IN PARLAMENTARNEM SISTEMU

Francoski oblastni sistem je med vsemi do zdaj opisanimi prava posebnost, saj ima značilnosti parlamentarnega in predsedniškega sistema. Sam sistem je opisan v prejšnjih poglavjih, izpostaviti pa gre naslednjo posebnost: namesto da bi vlada izvrševala politiko, ki jo določa parlament, kot to velja sicer, parlament le potrjuje politiko, ki jo določa francoska vlada. Parlament ima torej bistveno manjšo, vlada in predsednik države pa bistveno večjo vlogo kot v drugih sistemih.







Ko primerjamo francoski zakonodajni postopek z do zdaj opisanimi, ima nekaj značilnosti iz več opisanih držav. Zakonodajno iniciativo imajo v Franciji vlada in člani obeh domov parlamenta, kar je podobno kot na Švedskem, le da ima Švedska enodomni parlament, ali podobno kot v Veliki Britaniji, le da francoski volivci nimajo možnosti predlagati osnutkov zakonov. Vloga zgornjega doma parlamenta spominja na vlogo zgornjega doma v kongresu ZDA, saj tudi v Franciji načelno velja, da morata odločitve sprejeti oba domova soglasno, le da veljajo tu izjeme, ki so opisane v prejšnjih poglavjih.

Sam proces obravnave zakonskih predlogov v Franciji še najbolj spominja na švedski način, saj imata oba le dve branji, vendar je francoski postopek vseeno bistveno drugačen. Medtem ko je vsebinsko najpomembnejši del švedskega postopka drugo branje, ima to vlogo v francoskem sistemu že prvo – tu se namreč obravnava poročilo odbora, splošna razprava ter obravnava posameznih členov in amandmajev, drugo branje pa je namenjeno le obravnavi členov, ki so bili amandmirani v prvem branju in njihovem amandmiranju.

Prava posebnost francoskega pravnega sistema pa je postopek za sprejetje ustave, ki je strožji kot drugod – spremembo morata potrditi oba domova parlamenta, nato pa še volivci na referendumu ali pa jo sprejme posebej za to ustanovljeno telo.

6 PRIMERJALNA TABELA VSEH OPISANIH ZAKONODAJNIH POSTOPKOV

Slika 3: Primerjalna tabela

Zakonodajni postopek v/na						
Oblastni sistem	Parlamentarni				Predsedniški	Polpredsedniški
Zakonodajna iniciativa	Vlada, vsak poslanec, 5000 volilcev, državni svet	Vlada, člani obeh domov parlamenta ter javnost preko svojih predstavnikov v parlamentu	Vlada, Bundesrat, 5% poslancev ali ena poslanska skupina	Vlada in vsak član parlamenta	Izključno člani obeh domov kongresa	Vlada in člani obeh domov parlamenta
Število branj	3	3	3	2	1	2
Opis postopka	1. Prvo branje: le najava predloga, razprava le na zahtevo 10 poslancev; 2. Obravnava na odboru in drugo branje, obravnava posameznih členov in amandmajev; 3. Tretje branje in glasovanje	1. Prvo branje: le predstavitev predloga; 2. Splošna razprava, obravnava na odboru, nato faza poročanja obravnava posameznih členov in amandmajev; 3. Tretje branje je le formalnost, sledi glasovanje	1. Prvo branje: le predstavitev, razprava le na zahtevo; 2. Obravnava na odboru, nato na zahtevo splošna razprava, sledi poročilo odbora, obravnava posameznih členov in amandmajev; 3. Splošna razprava le na zahtevo, nato glasovanje	1. Na prvi obravnavi se predlog zakona le predstavi, nato pa se pošlje na obravnavo v ustreznemu odboru; 2. Na drugem branju se obravnava poročilo odbora, opravi se vsebinska razprava, obravnava členov in amandmajev in glasovanje	V obeh domovih je postopek enak: predlog najprej obravnava odbor, nato pa sledi razprava na seji doma - najprej splošna razprava, nato pa še razprava o posameznih členih in amandmajih. Sledi glasovanje, a le, če je dosežen kvorum	Predlog se uvrsti na agendo in pošlje v obravnavo odboru; 1. Prvo branje: poročilo odbora, splošna obravnava, obravnava členov in amandmajev, nato glasovanje; 2. Drugo branje: le za amandmiranje členov, ki so bili amandmirani v prvem branju
Parlament	Nepopolna dvodomnost	Dvodomni	Dvodomni	Enodomni	Dvodomni	Dvodomni
Sodelovanje zgornjega doma pri zakonodajnem postopku	Ima le možnost veta	Možnost predlaganja amandmajev ter možnost izglasovanja 12 mesečnega veta, pri tem so izjema finančni zakoni	Ovisno od zakona: pri nekaterih Bundesrat lahko le izglasuje veto, pri drugih pa je potrebno njegov soglasje za sprejem zakona	/	Da bi predlog postal zakon, ga morata potrditi oba domova parlamenta	Načeloma velja, da se morata oba domova pri sprejemu odločitev strinjati, a v primeru nesoglasja obvelja odločitev spodnjega doma.
Poseben postopek za spremembo ustave	Da, za sprejem sprememb je potrebna 2/3 večina vseh glasov v DZ	Ne, ker država nima ustave	Da, spremembo morata potrditi oba domova z 2/3 večino vseh glasov	Ne, ker država nima ustave	Da, spremembo morata potrditi oba domova z 2/3 večino vseh glasov	Da, spremembo morata potrditi oba domova, nato še volilci na referendumu

7 ZAKLJUČEK

Ko sem začel pisati to diplomsko delo, sem si predstavljal, da bom na koncu lahko odgovoril na dve vprašanji: kako oblastni sistem vpliva na zakonodajni postopek in katera izmed opisanih držav ima najboljši, najpreprostejši, najpravičnejši in najučinkovitejši sistem sprejemanja zakonov.

Naj se najprej lotim prvega vprašanja. Da bi sam sistem neposredno vplival na zakonodajni postopek, je težko reči, a ker so ustanove v vsakem sistemu drugačne kot v drugih, se to seveda pozna tudi na zakonodajnem postopku. Vendar pa se mi bolj bistveno zdi drugo vprašanje – ali kateri izmed sistemov na zakonodajni postopek vpliva slabo ali blagodejno. In to vprašanje me pripelje do drugega vprašanja iz prvega odstavka. Kateri zakonodajni postopek je najboljši?

Pravzaprav je na to vprašanje zelo težko odgovoriti. Nekdo bi lahko rekel, da so boljši krajši postopki, saj se s sprejetji zakonov vedno mudi, da nas pri pomembnih odločitvah, ki jih sprejema država in ki vplivajo na vse državljane, ne bi povozil čas. Nekdo drug bo na to odgovoril, da so daljši postopki boljši, saj zagotavljajo vključitev številnejših mnenj, težje se je prenažiti, lažje je vključiti strokovnjake in javnost. Previdnost je mati modrosti, bodo rekli ti, drugi. Težko je reči, kateri imajo prav – po svoje seveda oboji in tako nismo nič bliže odgovoru.

Da ta diplomatska naloga ne bi bila sama sebi namen, da ne bi šlo le za povzetek opisov zakonodajnih postopkov v različnih državah in da bi na koncu le zapisal neko ugotovitev, sem kar nekaj časa razmišljal o opisanih oblastnih sistemih in pripadajočih zakonodajnih postopkih ter skušal ugotoviti, kateri se meni osebno zdi najučinkovitejši.

Kar se samega oblastnega sistema tiče, je mojemu okusu najbližje predsedniški sistem. V tem sistemu mi je vseč velika vloga posredne demokracije, torej posredne oblasti volivcev, saj ta sistem daje veliko moč izvoljenim predstavnikom ljudstva, članom zgornjega in spodnjega doma ameriškega parlamenta, kongresa. Le-ti namreč sprejemajo vse bistvene odločitve, ki jih mora nato eksekutiva izvajati. Hkrati je močna tudi ta, saj je skoncentrirana v enega človeka, predsednika države, ki predstavlja državno oblast. Ko pomisliš na državo, državno oblast, pomisliš nanj. Zdi se mi, da se vlada kot kolegijski organ, ob njej pa še predsednik države ali monarh v tej vlogi slabše znajdejo, saj je različnih vlog in deljenja odgovornosti preprosto preveč.

Ko je govor o zakonodajnem postopku, pa se mi najučinkovitejši in najbolj smiseln zdi francoski. Najprej zato, ker ima le dve branji. V številnih sistemih, v katerih je postopek obravnave razdeljen na tri branja, je tretje branje le formalnost, francoski sistem pa je to formalnost preprosto odpravil. A tudi švedski zakonodajni postopek ima le dve branji. Bistvena razlika se mi zdi, da je vsebinsko najpomembnejši del pri švedskem postopku drugo branje, pri francoskem pa že prvo. Medtem ko se na

švedskem na drugem branju šele prvič opravi analiza členov zakona in amandmajev, takoj nato pa že sledi končno glasovanje o predlogu zakona, imajo francoski poslanci možnost, da o amandmajih v miru razmislijo in se šele na ponovnem zasedanju doma dokončno odločijo o njih. Prav tako se mi zdi smiselno, da ima parlament drugi dom, ki predstavlja različne, na primer interese lokalnih skupnosti, da je odločitev o sprejetju kar najbolj tehtna in uravnotežena.

Mogoče se z mojo odločitvijo marsikdo ne bo strinjal. Mnenja so seveda lahko različna in prav možnost izražati jih je čar demokracije. In prav demokracija je v opisane države pripeljala take oblastne sisteme, kakršni so se ljudem zdeli najprimernejši. Seveda je svoje prispevala tudi ali predvsem tradicija. In verjetno je najbolj prav tako. Različnost ne pomeni nič slabega. »Vsi drugačni, a vsi enakopravni,« je nekoč rekel nekdo. In prav je imel.

LITERATURA

- [1] Dr. Grad, Franc. Parlament in vlada. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000.
- [2] Prof. dr. Igličar, Albin. Zakonodajno odločanje. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1994.
- [3] Kingdom, John. Government & politics in Britain, an introduction. Polity press, Cambridge, UK, 1991.
- [4] Dr. Kocjančič, Rudi, dr. Ribičič, Ciril, dr. Grad, Franc, dr. Kaučič, Igor. Ustavno pravo Slovenije. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2003.
- [5] Mény, Yves. The French political system (Le système politique français), La Documentation française, Paris, 1998.
- [6] Doc. dr. Vlaj, Stane. Uvod v javno upravo. Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Ljubljana, 2004.
- [7] Zajc, Drago. Parlamentarno odločanje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2000.

VIRI

[I] CIA.gov (spletna stran CIE): članek o Švedski

URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sw.html#Govt> (december 2008)

[II] Desimone, Daniel C.: The making of the federal budget, Government finance review, junij 2002

URL: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6642/is_/ai_n28924827 (december 2008)

[III] Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije

URL: http://www.zakonodaja.com/zakoni/i/2/1/podz_1a/podz_1a (december 2008)

[IV] The Constitution of Sweden, Regeringskansleit

URL: <http://www.ud.se/content/1/c6/08/55/12/5d19bf4a.pdf> (december 2008)

[V] The Rules of the House of Representatives (Poslovnik predstavniškega doma ZDA)

URL: <http://www.rules.house.gov/ruleprec/110th.pdf> (november 2008)

[VI] Uradna stran britanskega parlamenta: članek o proračunu

URL: <http://www.parliament.uk/about/how/occasions/budget.cfm> (oktober 2008)

[VII] Uradna stran britanskega parlamenta: članek o sprejemanju zakonodaje

URL: <http://www.parliament.uk/about/how/laws.cfm> (oktober 2008)

[VIII] Uradna stran Državnega zbora Republike Slovenije: članek o Kolegiju predsednika državnega zbora

URL: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=90&docid=DT028> (december 2008)

[IX] Uradna stran francoske Narodne skupščine: članek o fazah zakonodajnega postopka

URL: http://www.assemblee-nationale.fr/english/legislative_procedure.asp (december 2008)

[X] Uradna stran francoske Narodne skupščine: članek o možnostih vpliva vlade na delo nacionalne skupščine

URL: http://www.assemblee-nationale.fr/english/government_%20means.asp (december 2008)

[XI] Uradna stran francoske Narodne skupščine: poslovnik nacionalne skupščine

URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp> (december 2008)

- [XII] Uradna stran nemškega bundestaga: članek o zakonodajnem postopku in njegove podstrani
URL: http://www.bundestag.de/htdocs_e/legislat/index.html (oktober 2008)
- [XIII] Uradna stran švedskega parlamenta, riksdaga; članek o zakonodajnem postopku in njegove podstrani
URL: http://www.riksdagen.se/templates/PageWFrame____6577.aspx (december 2008)
- [XIV] Uradna stran švedskega parlamenta, riksdaga; članka o proračunu in njegovem sprejetju
URL: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____4415.aspx (december 2008)
URL: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____6204.aspx (december 2008)
- [XV] Ustava Republike Francije
URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> (december 2008)
- [XVI] Ustava Republike Slovenije
URL: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (december 2008)
- [XVII] Ustava Združenih držav Amerike
URL: <http://www.consource.org/index.asp?bid=529> (november 2008)
- [XVIII] Ustava Zvezne republike Nemčije
URL:
http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges_material/downloads/ggEn_download.pdf (november 2008)
- [XIX] Vote-smart.org (spletna stran): Članek o zakonodajnem postopku v ZDA
URL: http://www.vote-smart.org/resource_govt101_02.php (november 2008)
- [XX] Wikipedia.org (spletna stran): Članek o kohabitaciji
URL: [http://en.wikipedia.org/wiki/Cohabitation_\(government\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Cohabitation_(government)) (december 2008)
- [XXI] Wikipedia.org (spletna stran): Članek o Magni Carti Libertatum
URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Magna_Carta (december 2008)
- [XXII] Wikipedia.org (spletna stran): Članek o nemškem zakonodajnem postopku
URL: http://de.wikipedia.org/wiki/Gesetzgebungsverfahren_%28Deutschland%29 (december 2008)
- [XXIII] Wikipedia.org (spletna stran): Članek o Nemški demokratični republiki
URL: <http://en.wikipedia.org/wiki/GDR> (november 2008)
- [XXIV] Wikipedia.org (spletna stran): Članek o kontrapodpisu
URL: <http://en.wikipedia.org/wiki/Countersignature> (december 2008)

[XXV] Wikipedia.org (spletna stran): Članek o vladi ZDA
URL: http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Cabinet (oktober 2008)

[XXVI] Wikipedia.org (spletna stran): Članek o Zakonu o proračunu ZDA
URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Budget_and_Accounting_Act_of_1921 (november 2008)

[XXVII] Wikipedia.org (spletna stran): Članka o britanskem finančnem ministru
URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Great_Offices_of_State (december 2008)
URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Chancellor_of_the_Exchequer (december 2008)

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Izjavljam, da sem diplomsko delo izdelal samostojno pod vodstvom mentorice dr. Alenke Kuhelj.

Izjavljam tudi, da se strinjam z objavo diplomskega dela na internetu.

Diplomsko delo je lektoriralo podjetje Optimus Lingua, d.o.o., Gosposvetska cesta 5, Ljubljana.