

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo
visokošolskega programa

POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE
SLOVENIJE

Katarina Danijel

Ljubljana, julij 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo
visokošolskega programa

POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE

Kandidatka: Katarina Danijel

Št. indeksa: 04032737

Mentor: izredni prof. dr. Rudi Kocjančič

LJUBLJANA, JULIJ 2009

POVZETEK

Državni zbor je na državni ravni pomemben državni organ, saj je predstavniško telo in ima poleg zakonodajne funkcije, ki je njegova najpomembnejša funkcija, še vrsto drugih funkcij, med katerimi je treba zlasti omeniti volilno in nadzorno funkcijo.

Ker je v zakonu treba točno določiti obseg pravic in dolžnosti pravnih subjektov, mora biti besedilo čim bolj natančno in jasno. Zaradi tega ima Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije pomembno vlogo tudi pri zakonodajnem postopku.

Poslovnik ni pomemben samo za delovanje Državnega zbora, temveč tudi kot pravni vir, vsaj je nedvomno med najpomembnejšimi pravnimi viri ustavne ureditve. Vsebino poslovnika določa torej že Ustava, ki jo omejuje na ureditev dela in poslovanja Državnega zbora, podrobnejše pa sam poslovnik, po katerem se urejajo organizacija in načini dela Državnega zbora (na primer konstituiranje Državnega zbora, postopek sprejetja zakona, razmerja in obveznosti Državnega zbora do drugih državnih organov, kot so Državni svet, Vlada, Ustavno sodišče in drugi organi), ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslancev, volitve ter druge pravice in obveznosti, ki so potrebne za učinkovito delovanje Državnega zbora in s tem zagotavljanje pravne in demokratične države.

KLJUČNE BESEDE: Državni zbor Republike Slovenije, Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, zakonodajni postopek, predstavniško telo, poslanci Državnega zbora, volitve v Državni zbor.

SUMMARY

The National Assembly is an important state organ on the national level, because its representative body has beside its most important legislative function, a wide spectrum of other functions. Notable are especially the election and control function.

Because it is necessary to accurately define the extent of rights and legal subject obligations in the law, the text has to be accurate and tersely. That is why the Rules of procedure of the National Assembly have also an important role at the legislative procedure.

The Rules of procedure are not only important for the National Assembly activities, but also as a legal source. It is undoubtedly one of the most important legal sources of the constitutional regulation. The content of the Rules of procedure is therefore already determined by the Constitution, which determines them to working regulations and activities of the National Assembly. In detail the content is determined by the Rules of procedure itself, concerning the organization and working methods of the National Assembly (the constitution of the National Assembly, law adoption procedure, National Assembly relations and obligations towards other state organs like the National Council, Government, Constitutional Court and other organs) and ensuring the rights and obligations of the representatives, which are needed for effective work of the National Assembly and consequently for ensuring a legal and democratic state.

KEYWORDS: National Assembly of the Republic of Slovenia, Rules of Procedures of the National Assembly of the RS, legislation procedure, representative body, National Assembly representatives, National Assembly elections.

KAZALO

POVZETEK	i
SUMMARY	ii
1 UVOD	Error! Bookmark not defined.
2 DRŽAVNI ZBOR KOT PREDSTAVNIŠKO TELO	3
2.1 Splošna oznaka Državnega zbora	4
2.2 Pristojnosti Državnega zbora	4
2.3 Volilni sistemi in volitve v Državni zbor	5
2.4 Načela volilnega sistema	7
3 POSLANCI DRŽAVNEGA ZBORA	9
3.1 Pravice in dolžnosti poslancev	9
3.2 Poslanski mandat	10
3.3 Nezdržljivost poslanske funkcije	11
3.4 Poslanska imuniteta	11
4 OPREDELITEV POSLOVNIKA	13
4.1 Splošna opredelitev poslovnika	13
4.2 Splošna opredelitev Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije ..	13
5 VSEBINSKA IN PRAVNA NARAVA POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA	15
5.1 Konstituiranje državnega zbora	15
5.2 Organizacija in delovanje Državnega zbora	16
5.2.1 Predsednik in podpredsednik Državnega zbora	16
5.2.2 Kolegij predsednika Državnega zbora	16
5.2.3 Generalni sekretar in službe Državnega zbora	17
5.2.4 Poslanske skupine	18

5.2.5	Delovna telesa	18
5.2.6	Seje Državnega zbora	19
5.2.6.1	Sklicevanje sej	20
5.2.6.2	Potek seje	20
5.2.6.3	Vzdrževanje reda na seji	21
5.2.6.4	Odločanje	21
5.2.6.5	Udeležba poslancev na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles	21
6	AKTI DRŽAVNEGA ZBORA	23
7	ZAKONODAJNI POSTOPEK	24
7.1	Redni zakonodajni postopek	28
7.1.1	Prva obravnava predloga zakona	28
7.1.2	Druga obravnava predloga zakona	29
7.1.3	Tretja obravnava predloga zakona	30
7.2	Skrajšani in hitri (nujni) postopek za sprejem zakona	31
7.2.1	Skrajšani postopek za sprejem zakona	31
7.2.2	Nujni postopek za sprejem zakona	31
7.3	Ponovno odločanje o zakonu	32
7.4	Postopek sprejemanja državnega proračuna, rebalansa proračuna, spremembe proračuna in postopek za sprejem zaključnega proračuna	32
7.5	Postopek sprejemanja drugih aktov Državnega zbora	33
7.6	Postopek sprejemanja zakonov o ratifikaciji	33
7.7	Postopek spremembe Ustave	34
7.8	Postopek o referendumu in ljudski iniciativi	34
8	RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO DRUGIH DRŽAVNIH ORGANOV	36
8.1	Razmerja Državnega zbora do Državnega sveta	36
8.2	Razmerja Državnega zbora do predsednika republike	37
8.3	Razmerja Državnega zbora do Vlade	37
8.3.1	Volitve predsednika Vlade	38

8.3.2	Imenovanje ministrov -----	38
8.3.3	Oblike nadzora in uveljavljanja odgovornosti Vlade s strani Državnega zbora -----	39
8.3.3.1	Sodelovanje Vlade pri delu Državnega zbora -----	39
8.3.3.2	Poslanska vprašanja in pobude -----	39
8.3.3.3	Nezaupnica Vladi -----	39
8.3.3.4	Zaupnica Vladi -----	40
8.3.3.5	Interpelacija -----	40
8.4	Razmerja državnega zbora do ustavnega sodišča -----	40
8.5	Razmerja državnega zbora do varuha človekovih pravic -----	41
8.6	Razmerja Državnega zbora do drugih državnih organov -----	41
9	MEDNARODNO IN DRUGO SODELOVANJE -----	42
9.1	Mednarodno sodelovanje -----	42
9.2	Sodelovanje s slovenskimi manjšinami, izseljenci in zdomci -----	42
10	ZAKLJUČEK -----	43
	LITERATURA -----	44
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV -----	46
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA -----	47
	 KAZALO SLIK	
	Slika 1: Postopek sprejetja zakona	27

1 UVOD

Predstavniško telo, ki je najpomembnejši zakonodajni organ, predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Državni zbor se kot predstavniško telo v sodobnih ureditvah oblikuje z neposrednimi volitvami, ko državljani na podlagi svoje svobodne odločitve podelimo svojim predstavnikom mandat, da lahko v našem imenu odločajo o pomembnih odločitvah, ki posledično vplivajo prav na nas. Zato je še toliko bolj pomembno, da se pri naših odločitvah, ali bomo šli na volitve ali ne, dobro zavedamo, da nam volilna pravica, ki je nam zagotovljena že z Ustavo Republike Slovenije, daje pravico in hkrati tudi dolžnost, da gremo na volitve. Na splošno v Republiki Sloveniji namreč opažamo, da se te pravice in hkrati dolžnosti državljani ne zavedajo, saj je med anketami večkrat videti, da se državljani ne udeležijo volitev, ker niti ne spremljajo dela Državnega zbora niti ne pokažejo interesa, da bi odločali o tem, kateri predstavniki nas bodo zastopali v Državnem zboru Republike Slovenije. To seveda ni prav, saj smo po mojem mnenju prav mi tisti, ki posledično lahko odločimo, da bo država delala v naše dobro.

Pravica Državnega zbora, da si sam ureja svoj poslovnik, je zapisana že v 94. členu Ustave, ki pravi, da poslovnik sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino vseh navzočih poslancev. Prvi Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije je bil sprejet 5. julija 1993, vendar se je v obdobju od leta 1993 večkrat spremenil in bil dopolnjen. Oktobra 2001 je bil tako vložen nov predlog zbora, ki je bil 2. aprila 2002 tudi sprejet. Novi poslovnik je prinesel nekaj pomembnih sprememb, ki naj bi prispevale k večji racionalnosti in ekonomičnosti zakonodajnega postopka.

Cilj moje diplomske je bil podrobno predstaviti Poslovnik Državnega zbora, organe, ki predstavljajo in delujejo v Državnem zboru, ter ostale postopke, pravice in obveznosti, ki jih določa Poslovnik Državnega zbora republike Slovenije.

V svoji diplomski nalogi sem se osredotočila predvsem na zakonodajni postopek, po katerem Državni zbor svoje odločitve sprejema v obliki zakonov in drugih splošnih pravnih aktov, saj se zakonodajni postopek loči od drugih postopkov prav po tem, da morajo biti odločitve Državnega zbora oblikovane tako, da bodo te odločitve najboljše, najracionalnejše in dolgoročne in da se zakon posledično ne bo moral kar naprej dopolnjevati in spreminjati. Cilj moje diplomske naloge je bil ugotoviti, ali so faze rednega zakonodajnega postopka pomembne za dober zakon, ali bi te odločitve lahko potekale tudi po hitrem postopku.

Poleg zakonodajnega postopka sem veliko pozornosti pri pisanju namenila tudi razmerju Državnega zbora do drugih državnih organov, predvsem razmerju Državnega zbora do Vlade. Enakopravnost zakonodajne in izvršilne oblasti je zelo pomembna pri delu Državnega zbora, saj je Vlada odgovorna Državnemu zboru in če Vlada izgubi večinsko podporo, lahko pride do izglasovanja nezaupnice. Problem se pojavi tudi pri sprejemanju zakonov in drugih splošnih pravnih aktov, saj je za sprejetje le-teh potrebna večina navzočih poslancev in če Vlada potrebnih glasov ne dobi, nastane posledica, da zakon ni sprejet. Tudi v Državnem zboru Republike

Slovenije je opaziti velik vpliv Vlade na Državni zbor, saj Vlada Republike Slovenije predlaga večino zakonov in večina njenih predlogov je tudi sprejetih. Napaka predlagateljev in tistih, ki sprejemajo zakone, je v tem, da prevečkrat zakone sprejemajo prehitro in zakon ne gre skozi vse faze zakonodajnega postopka. Tako se je v mandatnih obdobjih po osamosvojitvi dogajalo, da je bilo dvakrat več zakonov sprejetih po nujnih in skrajšanih postopkih, kakor po rednem zakonodajnem postopku in posledica tega so prav gotovo slabi zakoni.

Svojo diplomsko nalogo sem razdelila, poleg ostalih poglavij, na šest temeljnih poglavij. V prvem delu sem predstavila pojem predstavniško telo, na splošno predstavila Državni zbor in njegove temeljne funkcije ter volitve, s katerimi se oblikuje Državni zbor. Pomembno vlogo v Državnem zboru predstavljajo tudi poslanci, zato sem v tretjem poglavju predstavila njihove pravice in dolžnosti. Veliko pozornosti sem namenila vsebinski in pravni naravi Poslovnika Državnega zbora, v katerem sem podrobno predstavila organe ter potek seje Državnega zbora. V sedmem poglavju je predstavljen zakonodajni postopek po vseh fazah in različnih postopkih sprejemanja različnih aktov, v zadnjem delu pa sem predstavila razmerja Državnega zbora do drugih državnih organov ter mednarodno sodelovanje.

2 DRŽAVNI ZBOR KOT PREDSTAVNIŠKO TELO

Z izrazom predstavniško telo na splošno označujemo kolegijski organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti (državi, lokalni skupnosti) in je praviloma voljen. Na državni ravni izraz predstavniško telo uporabljamo za tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Ta organ opravlja praviloma zakonodajno funkcijo, ki je njegova najpomembnejša funkcija, vendar to ni njegova edina funkcija, saj opravlja tudi vrsto drugih funkcij, med katerimi sta pomembnejši še volilna in nadzorna funkcija. V okviru volilne funkcije predstavniško telo opravlja različne naloge, največkrat pa voli predsednika države, ustavne sodnike itd. V okviru nadzorne funkcije pa opravlja parlament nadzorstvo nad delom Vlade, ki se izraža zlasti preko instituta nezaupnice, interpelacije, pa tudi preko poslanskih vprašanj. Poleg nadzora nad delom Vlade pa lahko parlament opravlja tudi funkcijo družbenega nadzora, ki se kaže zlasti v parlamentarni preiskavi (Kocjančič et al., 2005, str. 143).

V ustavnih ureditvah po svetu sta znana tako enodomno kot tudi dvodomno predstavniško telo, redko večdomni parlament. Dvodomnost ima zelo različne pojavne oblike. Eno najpomembnejših meril, po katerih je moč razlikovati med njimi, je položaj drugega doma. Položaj prvega doma je v osnovi povsod enak in je pravzaprav predstavniško in zakonodajno telo. Drugi dom pa ima lahko bodisi enak položaj prvemu ali pa je njegov položaj šibkejši. Glede na to ločimo popolno in nepopolno dvodomnost (Kocjančič et al., 2005, str. 143-144).

Albin Igličar pravi: »Preko predstavniškega telesa je vzpostavljen stik med politično in pravno sfero družbe. Zato različni parlamentarni sistemi močno vplivajo na način sprejemanja zakonov. S tega vidika je mogoče opaziti pomembne razlike zlasti med parlamentarnim in kongresnim modelom. V parlamentarnem modelu Vlado izmed svojih članov izvoli parlament. Njemu je potem Vlada odgovorna za svoje delo. V kongresnem sistemu (ZDA) pa je, skladno z dosledno izpeljanim načelom delitve oblasti, izvršilna oblast neposredno izvoljena in ima lastno legitimnost in neposredno odgovornost ljudstvu. Za svoje zakonske predloge mora dobiti Vlada podporo v kongresnih odborih - komitejih. Tako mora vsak zakonski predlog dobiti pozitivno mnenje v ustreznih delovnih telesih (ameriškega) kongresa, preden o njem poteka odločanje na plenarni seji.« (Igličar, 1994, str. 42).

»V naši ureditvi opravlja Državni zbor vlogo splošnega predstavniškega telesa, torej državnega organa, ki predstavlja vse ljudstvo in temelji na načelu ljudske suverenosti. Poleg Državnega zbora pa je Ustava uvedla tudi Državni svet kot državni organ, ki zastopa posebne družbene interese oziroma interesne skupine. Položaj in funkcije teh dveh organov so dokaj različni. Zakonodajno funkcijo in druge funkcije sodobnega parlamenta opravlja Državni zbor, Državni svet pa ima nekatera, posebej z Ustavo določena pooblastila na področju zakonodajne funkcije in delno na področju nadzorstvene funkcije Državnega zbora.« (Grad, Kaučič, 2007, str. 184).

2.1 SPLOŠNA OZNAKA DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor je osrednja, najvišja predstavniška in zakonodajna institucija.

Po 80. členu Ustave zakonodajno funkcijo opravlja Državni zbor, ki šteje 90 poslancev. Vsi poslanci so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem. Z volitvami torej ljudstvo podeli svojim izbranim predstavnikom mandat, da lahko v njegovem imenu odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih. V slovenski ureditvi mandat traja štiri leta, razen če bi se mandatna doba Državnega zbora iztekla med vojno ali v času trajanja izrednega stanja, preneha njegov mandat šest mesecev po prenehanju vojne ali izrednega stanja, lahko pa tudi prej, če sam tako sklene. Posebej so v Državni zbor izvoljeni tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti, kjer ima vsaka skupnost zagotovljeno po eno poslansko mesto (URS, 80.-81. člen).

Člani parlamenta so v nasprotju s člani nekaterih drugih državnih organov (sodnikov) izvoljeni le za določen čas, ker morajo imeti volivci možnost, da od časa do časa ponovno odločijo o tem, katera oseba (in katera politična stranka) je primerna, da predstavlja njihove interese v Državnem zboru. V slovenski ureditvi je volilna doba celotnega Državnega zbora in tudi poslancev kot njihovih članov po Ustavi štiri leta, če ne pride do predčasnih oziroma izrednih volitev (Grad, Kaučič, 2007, str. 188-189).

Ustava Republike Slovenije določa zakonsko pristojnost Državnega zbora: "Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko Državni zbor določa samo z zakonom" in to v večfaznem zakonodajnem postopku, če ni s poslovníkom drugače določeno. Zakoni morajo biti v skladu z Ustavo, s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor (URS, 8. člen). Podzakonski predpisi in drugi splošni akti morajo biti poleg tega v skladu z zakoni in drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil pa morajo temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu.

2.2 PRISTOJNOSTI DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor kot najvišji predstavniški in zakonodajni organ v državi ima naslednje pristojnosti in naloge:

- sprejema Ustavo Republike Slovenije, jo razglašča in odloča o njenih spremembah,
- sprejema zakone, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna,
- sprejema Poslovnik Državnega zbora,
- sprejema odloke, resolucije, nacionalne programe, priporočila in sklepe,
- sprejema uradna prečiščena besedila zakonov in avtentične razlage zakonov,

- ratificira mednarodne pogodbe,
- odreja parlamentarno preiskavo in sprejema poslovnik o parlamentarni preiskavi,
- razpisuje referendum (ustavni, zakonodajni in posvetovalni referendum, referendum o mednarodnih povezavah),
- odloča o imunitetah poslancev, sodnikov, sodnikov Ustavnega sodišča, varuha človekovih pravic in njegovega namestnika,
- odloča o razglasitvi vojnega in izrednega stanja in o uporabi obrambnih sil,
- obravnava zadeve Evropske unije, zavzema stališča do sprememb pogodb, na katerih temelji Evropska unija in sprejema stališča o političnih usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije v skladu z Ustavo, zakonom in Poslovnikom Državnega zbora (Državni zbor, Poslanstvo Državnega zbora, 2009).

Poleg zakonodajne funkcije je za Državni zbor izrednega pomena tudi volilna funkcija. Državni zbor voli in imenuje:

- predsednika in podpredsednika Državnega zbora, generalnega sekretarja Državnega zbora,
- predsednike in podpredsednike delovnih teles Državnega zbora,
- predsednika Vlade in ministre,
- sodnike in sodnike Ustavnega sodišča,
- varuha človekovih pravic,
- pet članov Sodnega sveta,
- člane računskega sodišča,
- druge nosilce javnih funkcij, za katere tako določa zakon (Državni zbor, Poslanstvo Državnega zbora, 2009).

Tretja pristojnost Državnega zbora je prav tako izrednega pomena, saj Državni zbor v okviru nadzorstvene funkcije odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici Vladi, odloča tudi o obtožbi predsednika republike, predsednika Vlade in ministrov pred Ustavnim sodiščem, ter postavlja poslanska vprašanja in pobude predsedniku Vlade, ministrom ter generalnemu sekretarju Vlade (Gradu, Kaučič, 2007, str. 189).

2.3 VOLILNI SISTEMI IN VOLITVE V DRŽAVNI ZBOR

»Sodobno razumevanje demokratične oblasti terja, da so osebe, ki izvajajo državno oblast, na svojo funkcijo postavljene z volitvami. To velja predvsem za oblikovanje predstavniškega telesa, volijo pa se lahko tudi nosilci drugih pomembnih funkcij državne oblasti, zlasti šef države. Ker v sodobnih demokratičnih ureditvah prevladuje predstavniška demokracija, štejejo volitve za enega najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujen pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa.« (Grad, Kaučič, 2007, str. 230).

Teorija političnega izbiranja skuša pojasniti razloge za odločitev volivcev (avtorja te teorije sta Newman in Sheth). Teorija o vedenju političnega izbiranja namreč predvideva, da volivec izbira na podlagi njegovih vrednot. Te vrednote so: politični problemi, socialna pojavnost kandidata, kandidatova osebnost, situacije naključnosti in epistemske vrednote. Politični problemi se nanašajo na osebno prepričanje volivca o kandidatovem stališču do ekonomskih, socialnih in zunanjepolitičnih problemov, ki so bistvo kandidatovega programa. Volivec bo izbral kandidata, katerega program bo maksimiziral volivčeve koristi kot državljana (Vreg, 2001, str. 181).

V grobem se volilni sistemi delijo na večinske in proporcionalne. Za kateri volilni sistem se država odloči, je odvisno predvsem od obstoječih političnih strank in njihove zastopanosti v parlamentu. V tem smislu volilni sistem ni pomemben samo za politični položaj in vlogo posameznika kot državljana, ampak tudi za vzpostavitev in organizacijo oblasti. Tako volilna pravica ni samo pravica državljana, temveč tudi sredstvo, s katerim ljudstvo oblikuje temelj sistema oblasti.

Naš volilni sistem za volitve poslancev Državnega zbora je že od samega začetka proporcionalen, urejen pa je v Ustavi Republike Slovenije.

V večini sodobnih demokratičnih držav temelje volilnega sistema določa Ustava, vendar večinoma zelo splošno, ureditev volilnega sistema pa je prepuščena zakonski ureditvi.

»Volitve so zaradi svojega pomena povsod pravno urejene. Pravice in obveznosti ter ukrepe in postopke, ki so določeni s predpisi neke države in se nanašajo na volitve, imenujemo volilni sistem. To je volilni sistem v širšem pomenu, volilni sistem v ožjem pomenu pa pomeni samo sistem razdelitve mandatov, torej razdelitve poslanskih sedežev v parlamentu med izvoljene kandidate oziroma politične stranke, ki so jih kandidirale.« (Grad, Kaučič, 2007, str. 144).

Volitve v Državni zbor so lahko splošne, nadomestne, ponovne in naknadne. Splošne volitve so tiste, ki jih je treba opraviti, ko se volijo vsi poslanci Državnega zbora. V okviru splošnih volitev pa ločimo redne in predčasne volitve. Redne volitve so tiste, ki se izvedejo vsako četrto leto pred potekom mandata dobe delegatov. Predčasne pa se opravijo, če se Državni zbor razpusti pred potekom redne štiriletne volilne dobe, ki je določena v Ustavi. V nasprotju s splošnimi volitvami se druge volitve opravijo samo glede posameznih poslancev (nadomestne volitve) ali glede dela volitve (ponovne ali naknadne volitve) (Grad, Kaučič, 2007, str. 239).

Vsebinsko volilnega sistema določajo volilna načela, ki so nujen pogoj za demokratično vsebino volitev in jih lahko štejemo za splošne civilizacijske pridobitve. To so splošna in enaka volilna pravica, neposredna volilna pravica, svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja.

2.4 NAČELA VOLILNEGA SISTEMA

a) Splošna in enaka volilna pravica

Volilna pravica je ena temeljnih človekovih političnih pravic. Je pravica posamezne osebe, da voli (aktivna volilna pravica) in da je voljena (pasivna volilna pravica).

Prvi odstavek 43. člena Ustave določa, da je volilna pravica splošna in enaka. Načelo splošne volilne pravice pomeni, da ima to pravico vsak in da ni omejena s pogoji, ki izhajajo iz osebnih okoliščin posameznika (verska opredelitev, spol, premoženje, svetovni nazor, poklic, izobrazba itd.).

V skladu z načelom splošne volilne pravice je, če je volilna pravica posamezne osebe odvisna od izpolnjevanja pogojev, kot so: starost, državljanstvo, duševna (umska) sposobnost oziroma razsodnost, nekaznovanost, stalno prebivališče.

Drugi odstavek 43. člena Ustave določa, da ima pravico voliti in biti voljen vsak državljan, ki je dopolnil 18. let. S tem Ustava opredeljuje »splošnost« volilne pravice oziroma določa krog oseb, ki imajo volilno pravico. To so osebe, ki izpolnjujejo pogoj državljanstva in določene starosti. Ustava drugih pogojev za izvrševanje aktivne volilne pravice (na primer poslovna sposobnost, nekaznovanost, stalno prebivališče) ne določa, niti izrecno ne nalaga.

»Za izvrševanje pasivne volilne pravice pa ima Ustava nekaj določb. Tako pooblašča zakonodajalca, da sme z zakonom določiti, kdo ne sme biti izvoljen za poslanca, ter nezdržljivost funkcije poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi.« (URS, drugi odstavek 82. člena).

Enaka volilna pravica se nanaša na aktivno volilno pravico in pomeni, da ima glas vsakega volivca enako vrednost, da ima pri volitvah v isto predstavniško telo vsak volivec samo en glas in da njegov glas nima nobene prednosti pred drugimi volivci. Enaka volilna pravica je izraz in potrditev ustavnega načela enakosti pravic in dolžnosti ter o enakosti pred zakonom (Grad et al., 1996, str. 42).

b) Neposredna in posredna volilna pravica

Volitve so lahko neposredne ali pa posredne (lahko pa sta oba načina kombinirana). Glede na to ločimo neposredno in posredno volilno pravico. Volitve so neposredne, če volivci sami brez posrednika glasujejo za člane predstavniškega telesa, posredne pa, če izberejo samo elektorje, volilne može, ki potem izvolijo člane predstavniškega telesa. Pri posrednih volitvah lahko volivci posebej za volitve izberejo posebne volilne može (elektorje) ali posebno volilno telo (kolegij), ki potem izvoli člane predstavniškega telesa. Posredne volitve so lahko eno- ali celo večstopenjske (Grad et al., 1996, str. 267).

V demokratičnih državah so volitve splošnih predstavniških teles praviloma neposredne, na splošno pa tudi velja, da so neposredne volitve tudi veliko bolj demokratične kot posredne volitve.

c) Svobodna volilna pravica in tajnost glasovanja

O svobodni volilni pravici govorimo takrat, kadar ima vsak volivec pravico, da se svobodno opredeljuje pri glasovanju, pri tem pa ga nihče ne ovira ali vpliva na njegovo odločitev. Svobodna volilna pravica obsega tudi pravico vsakega volivca, da svojo volilno pravico uveljavi ali ne.

Načelo svobodne volilne pravice je torej pogojeno s tajnostjo glasovanja. Tajnost glasovanja volivcu omogoča svobodno izbiro, saj nanj ne more nihče pritiskati, niti ga ne sme klicati na odgovornost.

3 POSLANCI DRŽAVNEGA ZBORA

Poslanke in poslance Državnega zbora izvolijo državljani Slovenije po Zakonu o volitvah v Državni zbor (ZPos-UPB1, 1. člen).

Položaj poslanca v Državnem zboru določa že Ustava, podrobnejše pa zakon o poslancih in Poslovnik Državnega zbora. Kandidat za poslanca dobi poslanski mandat z dnem izvolitve, kar mu potrdi republiška volilna komisija, izvrševati pa ga začne z dnem potrditve poslanskega mandata v Državnem zboru.

Ustava Republike Slovenije v svojem 82. členu določa, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršna koli navodila. Tako opredeljeni mandat poslancev je reprezentativen, saj poslanci povsem samostojno odločajo v Državnem zboru, pri čemer predstavljajo ljudstvo kot celoto. Poslanec pridobi poslanski mandat, ko je uradno ugotovljen izid volitev, izvrševati pa ga začne z dnem potrditve poslanskega mandata v Državnem zboru (J. Rupnik et al., 1994, str. 130).

Delovanje parlamenta ne bi bilo mogoče, če bi bila kakor koli omejena ali okrnjena pravica posameznega poslanca, da deluje in se opredeljuje po svoji vesti. Poslanci naj ne bi bili povezani s konkretnimi interesi ali z zasebnim pridobivanjem dobička - njihove pridobitne dejavnosti so nezdržljive z delom poslanca (Zajc, 2000, str. 161).

3.1 PRAVICE IN DOLŽNOSTI POSLANCEV

Poslanci opravljajo svoje delo v javnem interesu in prav zato imajo določene posebne pravice, ki zagotavljajo njihovo enakopravno sodelovanje pri delu parlamenta. Poleg pravic prevzemajo tudi specifične dolžnosti, ki zagotavljajo čim bolj predvidljiv proces zakonodajnega odločanja. Pravice je mogoče uveljavljati le v skladu z njihovim namenom in ne na način, ki omejuje enake pravice drugih poslancev ali ovira zakonodajno odločanje (Zajc, 2000, str. 161).

Poslanec se je dolžan udeleževati sej Državnega zbora in njegovih delovnih teles, katerih član je, ter sodelovati pri delu in odločanju v Državnem zboru ter njegovih delovnih telesih. V primeru, da se ne more udeležiti seje, mora o tem obvestiti predsednika Državnega zbora oziroma predsednika delovnega telesa in navesti tudi razloge, v nasprotnem primeru je lahko tudi pravno sankcioniran. Poslanec je dolžan tudi varovati zaupne podatke (ZPos-UPB1, 15.-18. člen).

Temeljna pravica poslanca v Državnem zboru je prav gotovo pravica do glasovanja, saj poslanec z glasovanjem sodeluje pri odločanju, in se odločiti po svoji vesti in v javno dobro, pri čemer ima pravico, da podpre predlagano odločitev, glasuje proti njej ali pa se vzdrži. Poleg te temeljne pravice ima poslanec v Državnem zboru vrsto drugih pravic.

Poslanec ima pravico:

- predlagati Državnemu zboru v obravnavo in sprejetje zakon ali drug akt,
- predlagati, naj Državni zbor razpiše referendum o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom,
- predlagati, naj Državni zbor odredi preiskavo o zadevah javnega pomena,
- dajati poslanske pobude in postaviti Vladi ali posameznemu ministru poslanska vprašanja,
- zahtevati od organov državne uprave in organov lokalnih skupnosti obvestila in pojasnila, ki jih potrebuje pri delu v volilni enoti.

Nekatere pravice lahko poslanci v skladu z zakonom in Poslovníkom Državnega zbora uresničujejo le v manjših ali večjih skupinah. Tako imajo najmanj trije poslanci skupaj pravico ustanoviti poslansko skupino, medtem ko ima skupina najmanj desetih poslancev pravico, da vloží predlog za izvolitev novega predsednika Vlade ali pa sproži interpelacijo o delu Vlade ali ministra. Skupaj najmanj tridesetih poslancev pa lahko zahteva, da Državni zbor razpiše referendum o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom ali da odredi preiskavo o zadevah javnega pomena.

3.2 POSLANSKI MANDAT

Poslanski mandat označuje pooblastilo člana predstavniškega telesa, ki določa način in obseg njegove pravice, da zastopa svoje volivce. S tem pojmom opredeljujemo razmerje med volivci in izvoljenimi predstavniki. Glede na to razmerje razlikujemo dve obliki mandata članov predstavniških teles: imperativni in reprezentativni mandat. Pri imperativnem oziroma vezanem mandatu je izvoljeni predstavnik za svoje delo odgovoren volivcem, volivci imajo pravico nadzora nad njegovim delom in ne nazadnje tudi pravico odpoklica, če z njegovim delom niso zadovoljni. V nasprotnem primeru pri reprezentativnem mandatu izvoljeni predstavniki niso vezani na navodila in ne odgovarjajo volivcem za svoje delo, zato jih volivci tudi ne morejo odpoklicati (Kocjančič et al., 1996, str. 166-167).

Poslancu preneha mandat:

- če izgubi volilno pravico,
- če postane trajno nezmožen za opravljanje funkcije,
- če je s pravnomočno sodbo obsojen na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev,
- če v treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata ne preneha opravljati dejavnosti, ki ni združljiva s funkcijo poslanca,
- če nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo poslanca,
- če odstopi (ZPos-UPB1, 9. člen).

3.3 NEZDRUŽLJIVOST POSLANSKE FUNKCIJE

Nezdružljivost funkcije pomeni, da so nekatere funkcije med seboj nezdržljive, zato ista oseba ne more hkrati opravljati več takšnih funkcij ali drugih dejavnosti.

Poslanec Državnega zbora tako ne more biti hkrati član Državnega sveta, niti ne sme opravljati funkcije in dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva s funkcijo poslanca. Prav tako ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalne samouprave z dnem potrditve. Inkompatibilnost poslanske funkcije zajema tudi prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti, ki bi lahko vplivala na objektivno ali od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije (poslanec mora prenehati opravljati to dejavnost najpozneje po treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata, sicer mu preneha mandat), prav tako pa Zakon o poslancih prepoveduje sprejemanje daril in drugih ugodnosti (Kocijančič et al., 1996, str. 170).

3.4 Poslanska imuniteta

Poslanska imuniteta zagotavlja pogoje za svobodno delovanje članov predstavniškega telesa pri opravljanju funkcije, v katero so bili izvoljeni, s tem, da predstavniškemu telesu omogoča tudi neodvisno in nemoteno delo. Imuniteta ne predstavlja osebne pravice poslanca, temveč je v interesu njegove funkcije oziroma predstavniškega telesa, torej v javnem interesu. Iz tega izhaja, da se člani parlamenta praviloma ne morejo odreči svoji poslanski imuniteti (Kocijančič et al., 1996, str. 171).

Ustava določa dve obliki poslanske imunitete: materialna imuniteta (poklicna) in procesnoppravna imuniteta (nepoklicna).

a) Poklicna imuniteta (imuniteta neodgovornosti)

Po Ustavi Republike Slovenije (prvi odstavek 83. člena) poslanec Državnega zbora ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah Državnega zbora ali njegovih delovnih teles. Poklicna imuniteta poslancev torej ne vključuje vseh kaznivih dejanj, temveč le tista, ki jih lahko izvrši poslanec z izražanjem svojega mnenja ali glasu. To so dejanja, kot na primer: govor, izjava, predlog, poročilo, glasovanje ... Ker gre za neodgovornost za dejanja, ki izhajajo iz izraženega mnenja oziroma izjave, pridejo v poštev samo kazniva dejanja, ki se lahko storijo z besedo oziroma izjavo in izražanjem svojega mnenja. Poklicna imuniteta se šteje za absolutno, kar pomeni, da izključuje kazensko odgovornost poslanca (za dejanja, ki jih je storil pri opravljanju svoje funkcije v Državnem zboru), tako v času opravljanja poslanske funkcije kot tudi po izteku poslanskega mandata (Grad, Parlamentarna imuniteta, 2001).

b) Nepoklicna imuniteta (imuniteta nedotakljivosti)

2. in 3. odstavek 83. člena Ustave se glasi: "Poslanec ne sme biti priprt, niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja Državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let. Državni zbor lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval ali ki je bil zaloten pri kaznivem dejanju iz prejšnjega odstavka."

Ustava torej razlikuje med tremi različnimi situacijami in s tem različnimi stopnjami nedotakljivosti poslanca. V primeru, če se poslanec ne sklicuje na imuniteto, je lahko priprt in se sme zoper njega začeti kazenski postopek. Pristojni državni organ v zvezi s tem ne potrebuje nikakršnega poprejšnjega dovoljenja Državnega zbora, kajti če se poslanec ne sklicuje na imuniteto, mu je tudi ni mogoče "odvzeti". Državni zbor pa lahko na predlog svoje mandatno-volilne komisije poslancu prizna imuniteto, četudi se poslanec nanjo ni skliceval. Če se poslanec sklicuje na imuniteto, ne sme biti priprt, niti se zoper njega ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja Državnega zbora. Takšno dovoljenje ni potrebno le v primeru, če je bil poslanec zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora nad pet let (Grad, Parlamentarna imuniteta, 2001).

Za razliko od poklicne je nepoklicna imuniteta relativna (poslanca varuje le toliko časa, dokler mu traja mandat v Državnem zboru), poleg tega pa se imuniteta nanaša le na pripor in kazenski postopek (ne pa tudi na prekrške, civilne delikte, disciplinske postopke ...) (Kocijančič et al., 1996, str. 172).

4 OPREDELITEV POSLOVNIKA

4.1 SPLOŠNA OPREDELITEV POSLOVNIKA

Pomemben pravni vir državne ureditve so akti notranje organizacije in poslovanja najpomembnejših državnih organov, s katerimi so navadno urejeni zlasti načini dela in odločanja posameznega organa. Eden od teh aktov je tudi poslovnik. Poslovnik je vezan na Ustavo, čeprav nima lastnosti zakona, ki običajno vsebuje ureditev nekaterih najpomembnejših vprašanj o poslovanju parlamenta. Poslovnik organa ima pravno gledano pomen in veljavo notranje zakonodaje organa. Na prvem mestu je tu treba nedvomno omeniti poslovnik parlamenta, ki ga sprejema parlament sam (Grad et al., 1996, str. 86).

Parlamentarni poslovniki so posebej urejena in obvezujoča pravila razpravljanja in odločanja, prilagojena parlamentarnemu okolju, ki temeljijo na enotnih načelih demokratičnosti in so kot odraz razmer v dani družbi. Parlamentarni poslovniki skupaj z ustavnimi določbami, ki se nanašajo na delovanje parlamenta, posameznimi zakoni in nenapisanimi pravili, običaji in rutinami sestavljajo parlamentarno pravo države (Zajc, 2000, str. 136).

Poslovniki se morajo naslanjati na Ustave, ki določajo način volitev v parlament in njihovo sestavo, običajno pa tudi splošna načela, kako naj parlament obravnava zakonske predloge, ter načine, kako jih lahko spreminja in dopolnjuje. S poslovníkom si predstavniška telesa tradicionalno določijo način konstituiranja in način volitev organov, samostojnost poslancev, javnost dela, sklicevanje zasedanj, naloge predsedujočega, način vzdrževanja miru med zasedanjem itd. Moderni poslovniki upoštevajo pomanjkanje časa in opredeljujejo tudi način načrtovanja zakonodajnega dela (v tem smislu upoštevajo programe Vlade), sestavljanje dnevnih redov in sklicevanje sej ter podrobno določajo zakonodajni postopek in postopek sprejemanja drugih aktov (Zajc, 2000, str. 137-138).

4.2 SPLOŠNA OPREDELITEV POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA REPUBLIKE SLOVENIJE

Poslovnik ni pomemben samo za delovanje Državnega zbora, temveč tudi kot pravni vir, saj je nedvomno med najpomembnejšimi pravnimi viri ustavne ureditve. Na drugi strani pa ima tudi zelo velik politični pomen, saj določa pravila, po katerih se morajo ravnati politične stranke in drugi politični subjekti pri svojem delovanju, ki se uresničuje preko predstavniškega telesa (Grad, 2000, str. 183-184).

Vsebino poslovnika določa že Ustava, ki jo omejuje na ureditev dela in poslovanja Državnega zbora, podrobneje pa sam poslovnik, po katerem se urejajo organizacija in način dela Državnega zbora ter uresničevanje pravic in dolžnosti poslancev.

Poslovnik določa tudi, da se lahko način dela in organizacija dela Državnega zbora urejata tudi z drugimi akti. Po določbi 2. člena poslovnika se namreč lahko tista vprašanja organizacije in načini dela Državnega zbora, ki niso urejeni s poslovníkom, uredijo z odloki ali drugimi akti Državnega zbora v skladu s poslovníkom. V tem členu poslovnika je tudi določeno, da se lahko način dela delovnih teles Državnega zbora ureja z odlokom o ustanovitvi delovnih teles in z njihovimi poslovníki. Poleg poslovnika sestavljajo notranjo pravno ureditev Državnega zbora tudi odloki, ki jih sprejme sam Državni zbor, ter poslovníki, ki so jih pooblašćena sprejeti delovna telesa za ureditev lastnega dela in poslovanja. V razmerju do poslovnika so to nižji akti, ki morajo biti v skladu s poslovníkom kot najvišjim pravnim aktom avtonomne ureditve Državnega zbora. Vsebina teh aktov je bodisi urejevalne ali izvršilne narave (Grad, 2000, str. 184).

Odlok je torej akt Državnega zbora, s katerim ta izvršuje svoje konkretne pristojnosti, podeljene s predpisi, kot je na primer: razglasitev ustavnega zakona o spremembi Ustave, odreditev parlamentarne preiskave, razpis referendumá, ustanovitev javnih zavodov ali podjetij, ali izvršuje druge pristojnosti.

5 VSEBINSKA IN PRAVNA NARAVA POSLOVNIKA DRŽAVNEGA ZBORA

5.1 KONSTITUIRANJE DRŽAVNEGA ZBORA

Državni zbor se konstituira na prvi seji, ko je potrjenih več kot polovica poslanskih mandatov. Dotedanji predsednik Državnega zbora najpozneje pet dni pred prvo sejo Državnega zbora skliče sestanek vodij poslanskih skupin ter poslancev narodnih skupnosti, na katerem se določi poleg nekaterih drugih predlogov tudi predlog dnevnega reda prve seje. Predlog dnevnega reda prve seje vsebuje imenovanje predsednika in podpredsednika mandatno-volilne komisije ter potrditev mandatov poslancev.

Do ustanovitve kolegija predsednika Državnega zbora začasni vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti odločajo o:

- predlogu za sprejem predloga zakona po nujnem postopku, razen kadar predsednik Vlade veže vprašanje zaupnice za sprejem zakona,
- predlogu za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku,
- času trajanja seje Državnega zbora in času obravnavanja posameznih točk dnevnega reda ter času trajanja razprav poslancev oziroma poslanskih skupin in drugih udeležencev seje.

Poleg teh odločitev lahko začasni vodje poslanskih skupin predlagajo tudi kandidata za generalnega sekretarja Državnega zbora. Do ustanovitve poslanskih skupin sestavljajo poslansko skupino poslanci, ki so bili izvoljeni z istoimenskih list, poslanci, izvoljeni z list poslancev, ter poslanca narodnih skupnosti. Sestava poslanske skupine se ugotovi na podlagi poročila o izidu volitev.

Za pripravo prve seje Državnega zbora skrbi dotedanji predsednik Državnega zbora. Začasni vodje poslanskih skupin obvestijo dotedanjega predsednika Državnega zbora o predlogu za predsednika in podpredsednika ter člane mandatno-volilne komisije. Predlog dnevnega reda prve seje vsebuje imenovanje predsednika in podpredsednika mandatno-volilne komisije, potrditev mandatov poslancev in izvolitev predsednika Državnega zbora, lahko pa tudi izvolitev podpredsednikov Državnega zbora ter imenovanje predsednikov in podpredsednikov delovnih teles ter imenovanje generalnega sekretarja Državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 12. člen).

O potrditvi mandatov poslancev odloči Državni zbor na podlagi poročila mandatno-volilne komisije. Če Državni zbor na prvi seji ne izvoli podpredsednikov Državnega zbora ter ne imenuje predsednikov in podpredsednikov delovnih teles ter generalnega sekretarja Državnega zbora, jih izvoli oziroma imenuje najpozneje v 30 dneh po konstituiranju (PoDZ-1-UPB 1, 15. člen).

5.2 ORGANIZACIJA IN DELOVANJE DRŽAVNEGA ZBORA

5.2.1 Predsednik in podpredsednik Državnega zbora

Predsednik Državnega zbora:

- predstavlja Državni zbor,
- sklicuje in vodi seje Državnega zbora,
- predpisuje zakone in druge akte, ki jih sprejme Državni zbor,
- skrbi za uresničevanje z Ustavo, zakonom in s Poslovnikom Državnega zbora, določenih razmerij z Državnim svetom, s podpredsednikom republike, z Vlado in drugimi državnimi organi,
- skrbi za sodelovanje s predstavniškimi organi drugih držav, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami ter mednarodnimi organi in organizacijami,
- skrbi za izvajanje Poslovnika Državnega zbora,
- dodeljuje zadeve v obravnavo delovnim telesom Državnega zbora,
- odloča o sporih glede pristojnosti med delovnimi telesi Državnega zbora,
- opravlja druge naloge v skladu z Ustavo, zakonom in s Poslovnikom Državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 19. člen).

Državni zbor ima največ tri podpredsednike, od tega enega iz največje opozicije poslanske skupine. Podpredsedniki pomagajo predsedniku Državnega zbora pri njegovem delu in opravljajo v dogovoru z njim posamezne zadeve z njegovega delovnega področja. Če je predsednik Državnega zbora odsoten ali zadržan, ga nadomešča podpredsednik, ki ga določi predsednik (PoDZ-1-UPB 1, 20. člen).

5.2.2 Kolegij predsednika Državnega zbora

Kolegij predsednika Državnega zbora je posvetovalno telo predsednika. V nekaterih primerih je kolegij pristojen tudi za odločanje. Kolegij sestavljajo predsednik in podpredsedniki Državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti.

Kolegij odloča o:

- predlogu za sprejem predloga zakona po nujnem postopku, razen kadar predsednik Vlade veže vprašanje zaupnice na sprejem zakona,
- predlogu za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku,
- predlogu, da se opravi predhodna obravnavo 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,
- roku, v katerem lahko Državni svet poda mnenje o zadevah z izredne seje Državnega zbora, o zadevah, ki so uvrščene na razširjeni dnevni red seje Državnega zbora in o predlogu zakona, ki se predlaga po nujnem postopku,
- drugih zadevah, za katere tako določa Poslovnik Državnega zbora.

V primerih, kadar kolegij odloča, je odločitev kolegija sprejeta, če predlog podpirajo vodje poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev v Državnem zboru. Predsednik Državnega zbora skliče sejo kolegija, da se posvetuje o sklicih sej in o predlogih dnevnega reda sej Državnega zbora, in o drugih zadevah, ki so povezane delom Državnega zbora in njegovih delovnih teles. Kolegij poleg vseh drugih nalog obravnava tudi vprašanja in pobude poslancev, ki se nanašajo na delo Državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 21.-24. člen).

5.2.3 Generalni sekretar in službe Državnega zbora

Generalni sekretar Državnega zbora ima predvsem naslednja pooblastila:

- pripravlja predlog proračuna Državnega zbora v soglasju s kolegijem predsednika Državnega zbora,
- odobrava uporabo finančnih in materialnih sredstev za delo Državnega zbora in služb,
- zastopa Državni zbor pri sklepanju pogodb v mejah izvrševanja proračuna Državnega zbora,
- odloča o izbiri izvajalcev v postopkih javnih razpisov,
- daje smernice in navodila za delo služb, s katerimi se zagotavlja njihovo enotno, usklajeno in učinkovito delo za Državni zbor,
- izdaja pravilnike, odredbe in druge splošne akte, za katere je pooblaščen z zakonom, podzakonskimi predpisi ali drugimi splošnimi akti,
- opravlja druge zadeve, določene z zakonom, Poslovnikom Državnega zbora, podzakonskimi predpisi in drugimi splošnimi akti.

Delo služb vodi generalni sekretar Državnega zbora tako, da organizira in usklajuje delo služb pri opravljanju del in nalog za Državni zbor, njegova delovna telesa in poslance, zagotavlja enotno delovanje služb, skrbi za razvoj organizacije in dela ter opravlja druga dela in naloge v skladu s Poslovnikom Državnega zbora, tem odlokom in drugimi predpisi in splošnimi akti (OdODSDZ, 2., 3. člen).

Službe Državnega zbora opravljajo strokovna, administrativna in druga opravila ter tehnične naloge, s katerimi se zagotavljajo pogoji za delo Državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 26. člen).

5.2.4 Poslanske skupine

Politična stranka je združenje državljanek in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in s predlaganjem kandidatk oziroma kandidatov na volitvah v Državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti. Stranko lahko ustanovi najmanj 200 polnoletnih državljanek in državljanov Republike Slovenije, ki podpišejo izjavo o ustanovitvi stranke. Ustanovitelj stranke ne sme biti oseba, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost (ZPolS-UPB1, 1.-4. člen).

Delovanje političnih strank ureja zlasti Poslovnik Državnega zbora. Praviloma sicer ne neposredno, temveč posredno s tem, da ureja poslanske skupine kot organizirano obliko delovanja političnih strank v parlamentu.

Poslovnik določa, da ima poslanec pravico skupaj z drugimi poslanci ustanoviti poslansko skupino, se včlaniti v že ustanovljeno poslansko skupino ali iz nje izstopiti in v njej enakopravno sodelovati. Poslansko skupino lahko ustanovijo najmanj trije poslanci. Poslansko skupino zastopa in predstavlja vodja poslanske skupine oziroma njegov namestnik. Če šteje poslanska skupina več kot 20 članov, ima vodja poslanske skupine lahko dva namestnika. Vodja poslanske skupine obvesti o ustanovitvi poslanske skupine predsednika Državnega zbora in mu predloži seznam članov z njihovimi podpisanimi pristopnimi izjavami ter ga obvesti o imenih svojih namestnikov. Prav tako vodja poslanske skupine obvesti predsednika Državnega zbora o morebitnih spremembah sestave poslanske skupine v treh dneh po nastali spremembi in mu predloži njihove podpisane pristopne ali izstopne izjave. Dvoje ali več poslanskih skupin se lahko združi v eno poslansko skupino. Poslanci, ki so bili izvoljeni z istoimenskih list, lahko ustanovijo novo poslansko skupino, če se politična stranka razdeli na dve ali več novih političnih strank, če se iz dela članstva te stranke ustanovi nova politična stranka ali če razpade koalicija političnih strank, ki so vložile skupne istoimenske liste (PoDZ-1-UPB 1, 28.-31. člen).

5.2.5 Delovna telesa

Državni zbor ustanovi delovna telesa za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo predlogov zakonov ter drugih aktov Državnega zbora. Predsednik Državnega zbora dodeljuje zadeve delovnim telesom, določa matična delovna telesa in odloča o sporih glede pristojnosti med delovnimi telesi. Delovna telesa se delijo na odbore in komisije. Komisije so ustanovljene za obravnavo določenih skupnih vprašanj ali za proučevanje posameznih zadev. Razlikujemo dve vrsti komisij in sicer stalne in nestalne. Stalne komisije so določene z Poslovnikom Državnega zbora, nestalne komisije pa Državni zbor ustanovi v vsakem mandatu posebej. Na drugi strani se odbori ustanovijo za spremljanje stanja in obravnavanje

zadev na področjih, za katera so ustanovljena ministrstva, lahko pa tudi za več med seboj povezanih področij.

Državni zbor sestavljajo naslednje stalne komisije:

- mandatno-volilna komisija,
- komisija za poslovnik,
- komisija za narodne skupnosti,
- komisija za nadzor javnih financ,
- komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb,
- komisija za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu (PoDZ-1-UPB 1, 34. člen).

Naloge delovnih teles in način dela

Delovno telo, v katerega delovno področje sodijo zadeve, ki so predložene Državnemu zboru, obravnava te zadeve kot matično delovno telo. Druga delovna telesa lahko obravnavajo te zadeve kot zainteresirana delovna telesa. Matično delovno telo v posamezni zadevi določi predsednik Državnega zbora. Matično delovno telo mora biti seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba.

Matično delovno telo pripravi in pošlje predsedniku Državnega zbora poročilo o obravnavi posamezne zadeve. Delovno telo lahko v okviru svojega delovnega področja zahteva od Vlade in drugih državnih organov ter javnih zavodov, javnih podjetij in javnih skladov, katerih ustanoviteljica je država, pojasnila in podatke, ki jih potrebuje pri opravljanju svojih nalog.

Na sejo delovnega telesa se k obravnavi posameznih točk dnevnega reda povabijo predlagatelji oziroma njihovi predstavniki in predstavniki Vlade ter predstavniki zakonodajno-pravne službe, ki lahko sodelujejo v razpravi. Seja delovnega telesa je sklepčna, če se je udeleži več kot polovica članov. Poslanec ima pravico, da se udeležuje tudi sej delovnih teles, v katerih ni član, razen če je za posamezna izmed njih s tem poslovníkom ali z odlokom o ustanovitvi delovnega telesa drugače določeno (PoDZ-1-UPB 1, 50.-56. člen).

5.2.6 Seje Državnega zbora

Državni zbor izvaja svoje osnovno poslanstvo na rednih in izrednih sejah. Poslovnik Državnega zbora natančno ureja postopek sklica in poteka seje. Redne seje se sklicujejo v času rednih letnih zasedanj (v času spomladanskega zasedanja med 10. januarjem in 15. julijem ter v času jesenskega zasedanja med 1. septembrom in 20. decembrom) praviloma vsak zadnji teden v mesecu.

5.2.6.1 Sklicevanje sej

Predsednik Državnega zbora mora sklicati izredno sejo na zahtevo najmanj četrtnine poslancev ali predsednika republike in to najpozneje v 15 dneh po vložitvi zahteve. Izredno sejo lahko predsednik Državnega zbora skliče tudi na predlog Vlade ali po sklepu kolegija predsednika, kadar gre za zadeve, ki jih ni mogoče odlagati in jih ni mogoče pravočasno uvrstiti na dnevni red redne seje, če:

- se predlaga sprejem zakona po nujnem postopku,
- je odločitev Državnega zbora vezana na rok, določen z Ustavo, zakonom ali s tem poslovnikom,
- gre za zadeve v zvezi s prenehanjem in potrditvijo mandata poslanca, imunitete poslanca ali drugih nosilcev javnih funkcij ali za zadeve v zvezi z volitvami, imenovanji in razrešitvami,
- gre za odločitve iz 92. člena Ustave, kjer Državni svet lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da Državni zbor o njem še enkrat odloča (PoDZ-1-UPB 1, 57., 58. člen).

5.2.6.2 Potek seje

Državni zbor na začetku seje vedno določi oziroma potrdi dnevni red, katerega predlog pripravi predsednik Državnega zbora po posvetovanju na kolegiju predsednika, v skladu s terminskim programom dela zbora in s sklepi zbora oziroma z zahtevami predlagatelja sklica seje. Državni zbor ne more odločiti o zahtevah, glede katerih poslancem ni bilo prej poslano oziroma izročeno ustrezno gradivo in do katerih praviloma ni zavzelo stališča matično delovno telo Državnega zbora.

Seji Državnega zbora predseduje predsednik Državnega zbora ali tisti podpredsednik, ki ga določi predsednik. Poslanci so se dolžni udeleževati sej. Udeležijo se jih lahko tudi predsednik Vlade in ministri v skladu s svojimi pravicami in dolžnostmi, ki jih določajo Ustava, zakoni in Poslovnik Državnega zbora. Na seje lahko predsednik Državnega zbora povabi tudi druge osebe. Delo Državnega zbora je javno, razen če se obravnavajo zadeve zaupne narave. V tem primeru lahko Državni zbor sklene, kdo je lahko navzoč na seji ali delu seje, ki je zaprta za javnost.

Posamezne točke dnevnega reda se obravnavajo po določenem vrstnem redu. Med sejo Državni zbor lahko največ dvakrat spremeni vrstni red obravnave posameznih točk dnevnega reda, če temu ne nasprotuje tretjina navzočih poslancev. Na začetku obravnave vsake točke dnevnega reda lahko poda predlagatelj oziroma njegov predstavnik dopolnilno obrazložitev oziroma jo mora podati, če tako zahteva Državni zbor. Za predlagateljem oziroma njegovim predstavnikom dobijo najprej besedo poročevalci delovnih teles, predstavnik Vlade in predstavniki poslanskih skupin. Zatem dobijo besedo poslanci po vrstnem redu, kakor so se priglasili k razpravi. Prijave k razpravi je treba vložiti pisno pri predsedniku Državnega zbora najpozneje dan pred začetkom obravnave posamezne točke dnevnega reda do 12. ure. Vsak razpravljavec ima pravico do odgovora na razpravo drugega razpravljavca (replika), kolikor se ta razprava nanaša na njegovo razpravo, če meni, da je bila njegova

razprava napačno razumljena ali napačno interpretirana. Predsedujoči mu da besedo takoj, ko jo zahteva. Replika se mora omejiti samo na potrebno pojasnilo in ne sme trajati več kot tri minute. Replika na repliko ni dovoljena, razen če predsedujoči oceni, da so bile navedbe v repliki netočne. Predstavniki poslanske skupine lahko pred končnim glasovanjem o predlogu odločitve obrazložijo glasovanje poslanske skupine. Njegov govor lahko traja največ tri minute (PoDZ-1-UPB 1, 65.-72. člen).

5.2.6.3 Vzdrževanje reda na seji

Za red na seji skrbi predsednik Državnega zbora in lahko v primeru, da se krši red, izreče opomin, odvzem besede ali pri hudih kršitvah tudi odstranitev kršitelja s seje ali z dela seje (PoDZ-1-UPB 1, 75., 76. člen).

5.2.6.4 Odločanje

Državni zbor veljavno odloča, če je na seji navzoča večina vseh poslancev. Kadar je za sprejem odločitve potrebna dvotretjinska večina vseh poslancev, Državni zbor veljavno odloča, če sta na seji navzoči najmanj dve tretjini vseh poslancev. Navzočnost na seji se ugotavlja z glasovanjem. Če zbor po prvem glasovanju ni sklepčen, se glasovanje ponovi še dvakrat. Drugo glasovanje se opravi takoj po prvem. Če zbor še vedno ni sklepčen, se pred tretjim glasovanjem seja prekine za deset minut. Državni zbor odloča z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z Ustavo, zakonom ali s tem poslovníkom določena drugačna večina. Državni zbor praviloma odloča z javnim glasovanjem. S tajnim glasovanjem odloča pri volitvah, imenovanjih in razrešitvah, kadar je to določeno z Ustavo, zakonom ali s tem poslovníkom. Državni zbor lahko zato odloči s tajnim glasovanjem v primerih, ko gre obtožbo predsednika republike ali Vlade in ministra (PoDZ-1-UPB 1, 81.-85. člen).

5.2.6.5 Udeležba poslancev na sejah Državnega zbora in njegovih delovnih teles

Poslanec, ki ne more priti na sejo Državnega zbora ali njegovega delovnega telesa, katerega član je, mora o odsotnosti in razlogih zanjo obvestiti predsednika Državnega zbora oziroma predsednika delovnega telesa najpozneje dan pred začetkom seje oziroma dan pred nadaljevanjem prekinjene seje, razen če tega ne more storiti zaradi višje sile.

Za opravičeno odsotnost poslanca se šteje:

- zadržanost z dela po predpisih o delovnih razmerjih in zdravstvenem zavarovanju,
- službena odsotnost po odobritvi predsednika Državnega zbora,
- izredni dopust, odobren v skladu z zakonom in aktom mandatno-volilne komisije,
- zadržanost poslanca s seje delovnega telesa zaradi istočasne udeležbe pri delu drugega delovnega telesa, katerega član je,

- zadržanost poslanca s seje delovnega telesa, katerega član je, če ga po pooblastilu vodje poslanske skupine na seji nadomesti poslanec iz iste poslanske skupine,
- poslansko delo v volilni enoti v dnevih, ki so s programom dela Državnega zbora predvideni za delo poslancev v volilnih enotah,
- odsotnost zaradi napovedane in obrazložene odsotnosti vseh članov poslanske skupine, katere član je poslanec, pri obravnavi posamezne točke dnevnega reda,
- službena odsotnost po odobritvi vodje poslanske skupine (PoDZ-1-UPB 1, 94.-95. člen).

6 AKTI DRŽAVNEGA ZBORA

Akti Državnega zbora so odločitve Državnega zbora, zapisane v formalni obliki, kot so na primer: ustavni zakon o spremembi Ustave, zakon, avtentična razlaga zakona, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna, Poslovnik Državnega zbora, resolucija, deklaracija, priporočilo, odlok in sklep ter uradna prečiščena besedila zakonov.

»Z odlokom Državni zbor razglašča ustavne zakone o spremembi Ustave, razpisuje referendum, odreja parlamentarno preiskavo, ustanavlja javne zavode in javna podjetja v skladu z zakonom ter ureja način dela in razmerja v Državnem zboru, prav tako odloča Državni zbor z odlokom o drugih aktih v skladu z zakonom.« (PoDZ-1-UPB 1, 108. člen). Z odlokom Državni zbor odloča tudi v vojnih in izrednih stanjih, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države (URS, 92. člen).

»Z resolucijo Državni zbor ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema nacionalne programe na posameznih področjih.« (PoDZ-1-UPB 1, 109. člen). Načeloma je to akt političnega pomena, ki ne vsebuje pravno zavezujočih norm.

»S sklepom Državni zbor odloča o volitvah, imenovanjih in razrešitvah, daje soglasja k aktom javnih zavodov in javnih podjetij ter k imenovanjem in razrešitvam direktorjev in članov organov upravljanja teh zavodov in podjetij v skladu z zakonom in ustanovitvenim aktom, odloča o postopkovnih vprašanjih in drugih vprašanjih iz svoje pristojnosti.« (PoDZ-1-UPB 1, 112. člen).

7 ZAKONODAJNI POSTOPEK

Zaradi velikega pomena, ki ga ima zakon za življenje, svobodo in premoženje posameznika in ureditev družbene skupnosti, je zelo pomembno, po kakšnem postopku nastaja. V tem procesu se uveljavljajo v posameznih fazah najrazličnejši politični vplivi in družbeni interesi. V sedanjem trenutku je zakon pač še vedno najpomembnejši pravni vir, preko katerega vodilne družbene sile uresničujejo svoje cilje in temeljne interese. Konkretni proces prehajanja prevladujočih družbenih interesov v posamezne zakonske določbe poteka prav v okviru zakonodajnega postopka. Zato je moč postaviti naslednjo shemo: družbeni interesi - zakonodajni postopek - zakon. Poleg prevladujočih družbenih interesov so za zakonodajni postopek pomembni zlasti ekonomski odnosi, ki sestavljajo objektivno podlago normativne dejavnosti, pa tudi že oblikovani pravni običaji, praksa sodišč, družbene vrednote in ne nazadnje še spoznanja družboslovja ter sploh stanje družbene zavesti in prosvetljenosti ljudi (Igličar, 1994, str. 59).

Zakonodajni postopek se loči od drugih postopkov (upravnega, sodnega, volilnega) po svojih posebnih ciljih. Prvi cilj parlamentarnega zakonodajnega postopka je, da parlament sprejema najboljše (najbolj kakovostne odločitve) ali vsaj najsprejemljivejše odločitve. Najboljše odločitve so tiste, ki za daljši čas in najbolj smotno urejajo družbena razmerja oziroma določajo pravice in obveznosti in jih ni treba spreminjati in dopolnjevati. Drugi cilj zakonodajnega postopka je povezan z odgovornostjo parlamenta za sprejemanje odločitev v vseh primerih in ne glede na okoliščine. V skladu s svojo odgovornostjo mora sprejemati meritorne in dokončne odločitve za rešitev problemov, ki jih nikakor ni mogoče odložiti, in celo odločitve, katerih posledic ne more vedno v celoti presoditi in predvideti. Tretji in najpomembnejši cilj zakonodajnega postopka je, da vodi do legitimnih odločitev, ki so obvezujoče za vse člane politične skupnosti. Zato morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. Zakonodajni postopek mora zagotoviti enake možnosti vsem udeležencem, to je omogočiti sodelovanje vsem zainteresiranim in upravičenim pod enakimi pogoji. Zagotoviti mora razumne (ne prekratke, pa tudi ne predolge) roke za zbiranje potrebnih informacij in dokazov ter po potrebi njihov preizkus v javni razpravi. Dajati mora tudi jasna, predvidljiva pravila obnašanja vseh udeležencev. Pomemben del legitimnosti odločitev se ustvarja na javnih zasedanjih parlamentov, kjer udeleženci predstavijo svoja stališča in ugotavljajo osnovna nasprotja. Tu se odvija boj med argumenti kot sestavni del političnega boja. Vendar pa večji del zakonodajnega dela pri pripravi odločitev poteka v delovnih telesih, ki so oblikovana za posamezna področja in so primernejša za zbiranje informacij, sklepanje kompromisov ter oblikovanje predlogov odločitev (Zajc, 2000, str. 126-127).

»Parlamentarni zakonodajni postopek je skupek obvezujočih pravil ter določenih ustaljenih načinov obnašanja udeležencev, ki omogočajo nepretrgan proces parlamentarnega odločanja o množici različnih zadev, o katerih je treba hitro ali pa vsaj v doglednem času dokončno odločiti. Ta načela in pravila so stabilna in se ne spreminjajo od primera do primera - na ta način zagotavljajo zanesljivost postopka samega in tudi določeno predvidljivost končnih odločitev.« (Zajc, 2000, str. 130).

Načela zakonodajnega postopka posamezni avtorji sicer različno razvrščajo po pomenu, vsem pa je praviloma skupno, da kot načela prikazujejo:

- načelo izključene odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov (načelo samostojnosti),
- načelo demokratičnosti,
- načelo javnosti,
- načelo stopnjevitosti (večfaznosti),
- načelo racionalnosti,
- načelo ekonomičnosti,
- načelo doseganja optimalnih rezultatov,
- načelo zbornega (plenarnega) sprejemanja zakonov in drugih aktov,
- načelo pisnosti.

Na načelih zakonodajnega postopka so oblikovana pravila zakonodajnega postopka, s katerimi se utrjuje stabilnost in predvidljivost postopkov. Pravila lahko razdelimo v več skupin:

- pravila, ki strukturirajo postopek in določajo način delitve dela med delovna telesa in plenum,
- pravila o sestavi delovnih teles, stalnih delovnih teles,
- pravila, ki določajo razporeditev zakonodajnega dela v letu in mesecu za posamezen sklop pravil, določajo tudi potreben čas za posamezne faze v zakonodajnem postopku,
- pravila o časovnem trajanju razprav,
- pravila za sprejemanje odločitev in pravila, ki določajo, kako naj poteka odločanje po sprejetem vetu,
- pravila, s katerimi se določajo pravice in dolžnosti med posamezne udeležence zakonodajnega procesa (Igličar, 2000, str. 176-178).

Zakon lahko predlaga Vlada, vsak poslanec, Državni svet ali najmanj 5.000 volivcev (PoDZ-1-UPB 1, 114. člen). Predlog zakona mora vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev.

Uvod obsega:

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

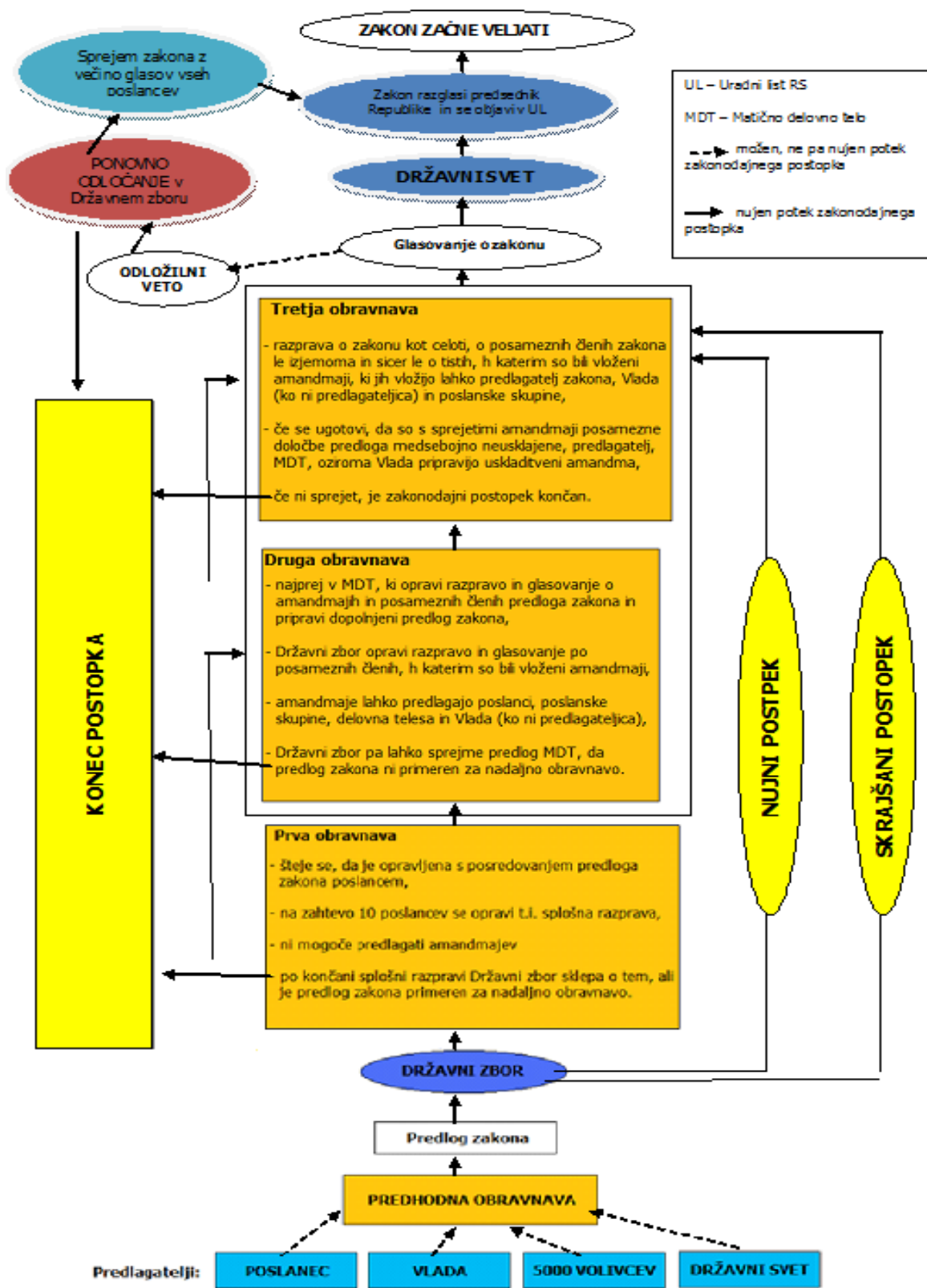
Predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem takoj po vložitvi. S tem se začne zakonodajni postopek. Predlog zakona predsednik Državnega

zboru pošlje tudi Vladi, če ta ni predlagatelj zakona. Vlada lahko nanj poda mnenje (PoDZ-1-UPB 1, 116. člen).

Predlagatelj zakona lahko pred vložitvijo predloga zakona predlaga, naj se opravi predhodna obravnava o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki naj bi se uredila z zakonom. Predhodna obravnava se opravi na podlagi prikaza stanja na področju, ki naj se uredi z zakonom, ter za normativno ureditev, ki lahko vsebuje variantne rešitve (PoDZ-1-UPB 1, 119. člen).

Po Poslovniku Državnega zbora se zakonodajni postopek deli na tri faze, kar je prikazano tudi v shemi, kjer je prikazan celoten zakonodajni postopek od predloga zakona pa do dokončnega sprejetja zakona.

Slika 1: Postopek sprejetja zakona



Vir: KRAŠOVEC et Alt. (2007, str. 24)

7.1 REDNI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Sprejemanje zakona v DZ-ju poteka v treh stopnjah ali fazah, kar omogoča, da je odločitev o zakonu čim bolj pretehtana. S tem se preprečuje, da bi bile sprejete nepremišljene, površne ali pa nejasne in neučinkovite rešitve v zakonskih določbah. Te faze se delijo na prvo obravnavo, kjer se opravi samo splošna razprava o predlogu zakona, drugo obravnavo, kjer DZ razpravlja najprej o vsakem členu zakona in končno še o naslovu zakona, ter tretja obravnava, na koncu katere se o predlogu zakona tudi glasuje.

Poleg rednega zakonodajnega postopka poznamo tudi hitri zakonodajni postopek, ki se uporablja izjemoma in le takrat, kadar je treba na hitro sprejeti zakon zaradi izrednih potreb države. Hitri postopek se od rednega razlikuje po tem, da dopušča združitev vseh treh faz v samo eno, ki se opravi na isti seji.

V zakonodajni praksi slovenskega parlamenta se je v mandatnem obdobju 2000-2004 (enako kot v predhodnem obdobju) zgodilo, da je bilo dvakrat več zakonov sprejetih po nujnem in skrajšanem postopku, kakor po rednem zakonodajnem postopku. To dejstvo je gotovo eden izmed pomembnih vzrokov za številne pomanjkljive, nejasne in protislovne zakone v slovenskem pravnem sistemu, kot tudi za nekonsistentnost celotnega pravnega sistema (Igličar, 2006, str. 345).

7.1.1 Prva obravnava predloga zakona

Prva obravnava predloga zakona se opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem. V 15 dneh po posredovanju predloga zakona lahko najmanj 10 poslancev zahteva, da Državni zbor opravi razpravo o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona ter o načelih, ciljih in poglobitnih rešitvah predloga zakona. To se imenuje tako imenovana splošna razprava. Po končani splošni razpravi Državni zbor sklepa o tem, ali je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo. Če Državni zbor odloči, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo, se zakonodajni postopek nadaljuje, v nasprotnem primeru pa je postopek končan. Predsednik Državnega zbora določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo. Predlog zakona, ki bo imel finančne posledice, se dodeli v obravnavo tudi delovnemu telesu, ki je pristojen za vprašanja javnih financ (PoDZ-1-UPB 1, 121.-124. člen).

Na začetku prve obravnave najprej predstavnik predlagatelja obrazloži zakonski predlog. Zatem dobi besedo poročevalec matičnega delovnega telesa, potem pa predstavnik Vlade, kadar ni Vlada predlagateljica zakona. Nato razpravljajo predstavniki poslanskih skupin in nazadnje posamični poslanci po vrstnem redu, kot so se priglasili k razpravi. Kadar matično delovno telo ob razpravi o predlogu zakona že pred prvo obravnavo na plenarni seji Državnega zbora ugotovi, da predlog zakona ni ustrezen ali da je potrebno cilje in temeljne rešitve zakona oblikovati drugače kot je to storil predlagatelj, oblikuje delovno telo predlog stališč in sklepov, o katerih razpravlja in odloča Državni zbor.

Ob koncu prve obravnave lahko Državni zbor odloči, da se opravi druga obravnava predloga zakona ob predloženem, nespremenjenem besedilu na isti ali na naslednji seji ali da naj predlagatelj pri pripravi zakona za drugo obravnavo upošteva stališča in sklepe iz razprave poslancev, ki so jih sprejeli ob prvem branju zakonskega predloga (Igličar, 1994, str. 76-77).

7.1.2 Druga obravnava predloga zakona

Pri sprejemanju zakona v Državnem zboru je vsebinsko najpomembnejša druga faza zakonskega postopka. V drugi obravnavi razpravljajo poslanci posebej o vsakem členu po njihovem vrstnem redu in nato še o naslovu zakona. Ko poslanci končajo razpravo o posameznem členu zakonskega predloga, o njem glasujejo, prav tako o naslovu zakona (Igličar, 1994, str. 78).

a) Obravnava v matičnem delovnem telesu

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

V drugi obravnavi predloga zakona matično delovno telo opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga zakona.

Matično delovno telo lahko sklene, da se:

- združi razprava in glasovanje o več povezanih členih predloga zakona,
- opravi razprava in glasovanje o posameznih delih oziroma poglavjih predloga zakona,
- razpravlja in glasuje skupaj o več delih oziroma poglavjih predloga zakona ali o vseh členih skupaj (PoDZ-1-UPB 1, 128. člen).

Pri drugi obravnavi lahko sodelujejo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo in delovno telo, ki obravnava finančne posledice zakona, ter Vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Poleg razpravljanja o posameznih členih po potrebi te člene oziroma predlog zakona dopolnijo z amandmaji. Amandmaje lahko vložijo tako na seji matičnega delovnega telesa, kot na seji Državnega zbora.

Amandma je parlamentarni izraz za spremembo ali dopolnitev besedila akta zakonodajnega telesa, ki ga obravnava zakonodajno telo in ga sprejme na podlagi glasovanja. V Sloveniji lahko amandma k predlogu zakona, ki ga obravnava matično delovno telo, vložijo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo in delovno telo, ki obravnava finančne posledice zakona, ter Vlada, kadar ni predlagateljica zakona.

Po končani obravnavi amandmajev in členov na seji matičnega delovnega telesa se pripravi dopolnjen predlog zakona, in sicer tako, da se v predlog zakona za drugo

obravnavo vključijo vsi sprejeti amandmaji. Dopolnjen predlog zakona je sestavni del poročila matičnega delovnega telesa za drugo obravnavo zakona na seji Državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 133. člen).

b) Obravnava na seji Državnega zbora

Po končani seji matičnega delovnega telesa v drugi obravnavi predloga zakona Državni zbor opravi razpravo po posameznih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji ter glasovanje po posameznih amandmajih (PoDZ-1-UPB 1, 134. člen).

V drugi fazi postopka za sprejem zakona torej ni več mogoče dajati pripomb s splošnimi razmišljanji in prostim načelnim razpravljanjem, temveč je za pripombe k predlogu zakona določena stroga oblika amandmaja (Igličar, 1994, str. 79).

Amandmaje k dopolnjenemu predlogu zakona, ki ga obravnava Državni zbor, pa lahko vložijo poslanska skupina, deset poslancev in Vlada, kadar ni predlagateljica zakona.

Amandma se lahko vloži k tistim členom predloga zakona, h katerim je matično delovno telo sprejelo amandmaje, matično delovno telo in druga delovna telesa in Vlada ter predlagatelj zakona pa lahko dajo mnenje k posameznemu amandmaju. Državni zbor lahko sklene, da se skupaj razpravlja o dveh ali več členih, h katerim so vloženi amandmaji, ali pa je predsednik Državnega zbora dolžan izvesti glasovanje o posamičnem amandmaju, če tako zahteva Vlada, predlagatelj amandmaja ali poslanska skupina (PoDZ-1-UPB 1, 135. člen).

Po končani obravnavi se pripravi pregled vseh sprejetih amandmajev in vseh členov dopolnjenega predloga zakona, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti (PoDZ-1-UPB 1, 137. člen).

7.1.3 Tretja obravnava predloga zakona

S tretjo obravnavo se zaključuje postopek sprejemanja zakona v Državnem zboru. Prihodnji zakon proučijo poslanci predvsem z vidika njegove konsistentnosti ter njegovega mesta v celotnem pravnem sistemu.

Pri tretji obravnavi razpravljajo poslanci Državnega zbora o predlogu zakona v celoti in opravijo končno glasovanje. Obravnava posameznih členov naj bi bila izjema, prav tako dopolnjevanje z amandmaji. Zato je amandmaje v tej obravnavi mogoče vlagati le k členom, ki so bili spremenjeni z amandmaji pri drugem branju. Po končani obravnavi poslanci glasujejo o zakonskem predlogu v celoti. Večino zakonov sprejema Državni zbor z navadno večino - zakonski predlog je sprejet, če je število "za" večje od števila glasov "proti". To pomeni, da je ob prisotnosti večine poslancev na seji pomembno le, koliko poslancev je glasovalo za sprejem zakona (Zajc, 2000, str. 150).

7.2 SKRAJŠANI IN HITRI (NUJNI) POSTOPEK ZA SPREJEM ZAKONA

Zakonodajni postopki, ki so predvideni za obravnavo in prejem predlogov zakonov, so sestavljeni iz zelo kompleksnih pravil, ki zagotavljajo postopno in temeljito obravnavo, med posameznimi obravnavami oziroma branji pa mora poteči določen čas. Takšen postopek ni vedno primeren, niti mogoč, če gre za rešitev nujnih zadev, ki zahtevajo takojšnje ukrepanje (preprečitev nekih neugodnih posledic, nujna odprava nastale škode). Tudi Poslovník Državnega zbora predvideva v posameznih primerih in ob upoštevanju načela gospodarnosti hitri (nujni) postopek in poseben skrajšani postopek za sprejem zakona (Zajc, 2000, str. 152).

7.2.1 Skrajšani postopek za sprejem zakona

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

- manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona,
- prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb,
- manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije,
- spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oziroma z odločbo Ustavnega sodišča.

Če kolegij odloči, da se predlog zakona obravnava v skrajšanem postopku, predsednik takoj določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo. V skrajšanem postopku obravnave predloga zakona se ne opravi splošna razprava, ampak se opravi druga in tretja obravnavo kar na isti seji (PoDZ-1-UPB 1, 142. člen).

7.2.2 Nujni postopek za sprejem zakona

Predlagatelj, zlasti Vlada, zaradi težav in zapletov, ki se pojavljajo v rednem zakonodajnem postopku in ki podaljšujejo obravnavo, vnašajo negotovost in zmanjšujejo predvidljivost odločanja, zato pogosto predlagajo odločanje po hitrem postopku (Zajc, 2000, str. 152).

Kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, lahko Vlada predlaga sprejem zakona po nujnem postopku. Vlada mora razloge za sprejem zakona po nujnem postopku posebej utemeljiti. Če kolegij odloči, da se predlog zakona opravi po nujnem postopku, predsednik takoj določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v

obravnavo, po odločitvi kolegija pa se ta predlog uvrsti na prvo sejo Državnega zbora (PoDZ-1-UPB 1, 143. člen).

7.3 PONOVO ODLOČANJE O ZAKONU

Poleg rednega in hitrega postopka Državni zbor v posebnih primerih uporabi poseben postopek za ponovno odločanje o zakonu. Do tega pride, če je Državni svet vložil zoper že sprejet zakon suspenzivni veto, tako da mora Državni zbor o zakonu ponovno odločati. V postopku ni potrebno sprejemati zakona po pravilih rednega zakonodajnega postopka ponovno, saj je bil ta že opravljen, temveč se o njem samo ponovno glasuje. Poslanci torej nimajo pravice ponovno razpravljati o zakonu, niti komentirati stališč Državnega sveta. Razlika je tudi v tem, da se pri ponovnem odločanju o zakonu ta ne sprejema z večino opredeljenih glasov, temveč z večino glasov poslancev.

7.4 POSTOPEK SPREJEMANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA, REBALANSA PRORAČUNA, SPREMEMBE PRORAČUNA IN POSTOPEK ZA SPREJEM ZAKLJUČNEGA PRORAČUNA

a) Postopek za sprejem državnega proračuna

Za sprejem državnega proračuna je značilno, da se kar v veliki meri razlikuje od rednega zakonodajnega postopka, v prvi vrsti predvsem po tem, da je predlagatelj proračuna izključno Vlada. Ta mora najprej Državnemu zboru predložiti proračunski memorandum, o katerem razpravlja Državni zbor že na julijski seji. Po razpravi poslancev in odločanju o amandmajih Državni zbor glasuje o sprejemu proračunskega memoranduma. V naslednji fazi, ko Vlada pripravi predlog državnega proračuna, mora upoštevati sprejeti proračunski memorandum. Predlog državnega proračuna Vlada predloži najpozneje do 1. oktobra tekočega leta. Razprava o predlogu proračuna se lahko deli na splošno razpravo in razpravo po delih proračuna. Pred plenarno sejo Državnega zbora razpravljajo o predlogu proračuna vsa delovna telesa. Matično delovno telo se potem opredeli na podlagi poročil teh delovnih teles, vloženih amandmajev in do stališč Vlade, ki na podlagi amandmajev pripravi dopolnjen predlog državnega proračuna.

Po končanem glasovanju o delih proračuna mora predsedujoči ugotoviti, če je proračun usklajen po delih in glede prihodkov in odhodkov. Če je proračun usklajen, po razpravi poslanci glasujejo o proračunu v celoti, če pa ni usklajen, pripravi matično delovno telo predlog za uskladitev proračuna. Če proračun ni sprejet, določi Državni zbor rok, v katerem mora Vlada pripraviti nov predlog proračuna, o katerem poslanci odločajo po hitrem postopku za sprejem proračuna (Igličar, 1994, str. 88-89).

b) Postopek za sprejem rebalansa proračuna in sprememb državnega proračuna

Vlada lahko med proračunskim letom predlaga rebalans državnega proračuna. Predlog mora vsebovati v uvodu tudi opredelitev Vlade o novonastalih finančnih obveznostih, ki so bile uvedeni z zakoni, sprejetimi v obdobju od sprejema državnega proračuna do predložitve rebalansa državnega proračuna. Predlog rebalansa državnega proračuna obravnava in sprejema Državni zbor na isti seji, kjer se opravi predstavitev, razprava in glasovanje o delih in amandmajih ter razprava in glasovanje o predlogu rebalansa državnega proračuna v celoti (PoDZ-1-UPB 1, 166. člen).

c) Postopek za sprejem zaključnega računa državnega proračuna

Zaključni račun državnega proračuna iz prejšnjega leta predloži Vlada na julijsko sejo tekočega leta. Zaključni račun zopet najprej obravnavajo vsa delovna telesa, ki posredujejo svoja mnenja in stališča matičnemu delovnemu telesu, ki pripravi skupno poročilo o zaključnem računu. Na plenarni seji Državnega zbora se lahko razprava o zaključnem računu deli na splošno razpravo in razpravo po delih, glasovanje pa opravijo poslanci o zaključnem računu v celoti (Igličar, 1994, str. 89).

7.5 POSTOPEK SPREJEMANJA DRUGIH AKTOV DRŽAVNEGA ZBORA

Po enakem postopku, kot se sprejema zakon, se sprejema tudi nacionalni program, pri čemer je treba glede na vsebino in pomen tega akta šteti, da gre vselej lahko le za uporabo rednega in ne hitrega zakonodajnega postopka.

Za sprejem drugih aktov Državnega zbora, kot so resolucije, deklaracije in podobno (razen poslovnika in nacionalnega programa), velja postopek, ki se zgleduje po zakonodajnem postopku, vendar je dokaj poenostavljen (Grad, 2000, str. 215).

7.6 POSTOPEK SPREJEMANJA ZAKONOV O RATIFIKACIJI

Državni zbor ratificira mednarodne pogodbe z zakonom, vendar pa sta vsebina in pomen tega zakona bistveno drugačna od običajnega zakona, kar je posledica mednarodnih pogajanj, zato procedura ni povsem ustrezna postopku za sprejemanje običajnega zakona.

Predlog zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe predloži Vlada, pomembno pa je tudi to, da v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe ni mogoče vlagati amandmajev na besedilo mednarodne pogodbe (PoDZ-1-UPB 1, 169. člen).

7.7 POSTOPEK SPREMEMBE USTAVE

Za spreminjanje Ustave je pristojen Državni zbor, vendar lahko v tem postopku sodelujejo tudi državljani z ljudsko iniciativo in referendumom.

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

Posebna narava ustavnega zakona zahteva, da ga strokovno politično oblikuje posebno delovno telo Državnega zbora, to je ustavna komisija. Ta ustavna komisija je predvidena kot začasno in ne stalno delovno telo, ki ga ustanovi v 30 dneh po predložitvi predloga za začetek postopka. Sprejem odločitve o začetku postopka za spremembo Ustave je osnovni pogoj za obravnavo predloga spremembe Ustave. Za sprejem predloga je potrebna dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev (relativna kvalificirana večina), vendar mora biti na seji navzoča večina poslancev, potem ko je v prvi fazi predlog za začetek postopka za spremembo Ustave. Predlog ustavnega zakona pripravi ustavna komisija na podlagi sklepa in stališč Državnega zbora. O predlogu ustavnega zakona Državni zbor razpravlja in glasuje o členih in o predlogu ustavnega zakona v celoti. Ustava predvideva nadaljevanje postopka v tretji fazi, v kateri se volivci izrekajo o spremembi Ustave, vendar ne kot obvezno sestavino postopka, temveč le na posebno zahtevo. Ustava predpisuje, da sprememba Ustave začne veljati z razglasitvijo v Državnem zboru (Grad, Kaučič, 2007, str. 69-71).

7.8 POSTOPEK O REFERENDUMU IN LJUDSKI INICIATIVI

Pomemben del postopka za uvedbo referenduma poteka v Državnem zboru, kajti v tem delu postopka se vloži pobuda oziroma zahteva za razpis referenduma, ki jo zbor obravnava in razpiše referendum. Zahteva za razpis referenduma o spremembi Ustave mora biti vložena v pisni obliki in mora biti obrazložena, pošlje pa se predsedniku Državnega zbora (Grad, 2000, str. 219-220).

Z zakonodajnim referendumom označujemo neposredno odločanje volivcev pri sprejemanju in spreminjanju zakona, za katerega je sicer pristojno predstavniško telo. Obstoj referenduma v posameznem sistemu nujno pomeni, da predstavniško telo ni izključni zakonodajalec, ampak je to tudi ljudstvo.

Državni zbor razpiše referendum:

- na svojo pobudo (predlog, naj Državni zbor razpiše referendum, lahko da vsak poslanec),
- na zahtevo najmanj tretjine poslancev,
- na zahtevo državnega sveta,
- na zahtevo 40.000 volivcev (pobudo za vložitev zahteve referenduma lahko da vsak volivec, politična stranka ali drugo združenje državljanov).

V zahtevi za razpis referenduma mora biti jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma, zahteva pa mora biti tudi obrazložena. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi predpisuje, da je lahko zakonodajni referendum predhoden (ante legem) ali naknaden (post legem). Bistvena razlika med predhodnim in naknadnim referendumom je v tem, da prvi ne omogoča Državnemu zboru, da samostojno sprejme zakon, pri naknadnem referendumu pa je Državni zbor pri tem neodvisen, volivci le potrdijo ali zavrnejo tako sprejet zakon (Grad, Kaučič, 2007, str. 210-213).

8 RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO DRUGIH DRŽAVNIH ORGANOV

Ustavni sistem temelji na načelu delitve oblasti na zakonodajno (Državni zbor in Državni svet), izvršilno (predsednik republike, Vlada) in sodno oblast (Ustavno sodišče, sodišča).

8.1 RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO DRŽAVNEGA SVETA

Ustava opredeljuje Državni svet kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, zato je po svojih pristojnostih povezan z zakonodajno dejavnostjo Državnega zbora.

Pri tem je položaj Državnega zbora bistveno močnejši, saj ta opravlja vse funkcije sodobnega parlamenta, medtem ko ima Državni svet samo nekatere z Ustavo določene pristojnosti v zvezi z izvajanjem pristojnosti Državnega zbora (Grad, Kaučič, 2007, str. 196-197).

Državni svet lahko:

- daje predloge za sprejetje zakona,
- podaja mnenja,
- zahteva odločilni veto na zakon,
- zahteva razpis referendumu,
- zahteva odreditev parlamentarne preiskave.

Najmočnejši vpliv na izvajanje zakonodajne funkcije Državnega zbora ima Državni svet preko odločilnega veta, s katerim lahko začasno zavrne ali pa sploh prepreči uveljavitev zakona, ki ga je Državni zbor že sprejel. Državni zbor sicer lahko ponovno sprejme zakon, vendar za to potrebuje večino poslancev v Državnem zboru.

Pristojnosti in hkrati obveznosti Državnega zbora do Državnega sveta pa so:

- obveščanje o sejah in drugih zadevah,
- pošiljanje gradiv,
- vabljenje predstavnikov na seje delovnih teles,
- obravnavanje mnenj Državnega sveta,
- ponovno odločanje o zakonu.

8.2 RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO PREDSEDNIKA REPUBLIKE

Ustavne pristojnosti predsednika republike so v pretežni meri reprezentativne in protokolarne narave. Nekatere pristojnosti predsednika republike (predvsem predlagateljske) so povezane z dejavnostjo Državnega zbora, vendar pa predsednik lahko le izjemoma in v manjši meri neposredno vpliva na ključne odločitve, ki jih sprejema Državni zbor.

Ko se po konstituiranju Državnega zbora ustanovijo poslanske skupine in imenujejo njihovi vodje, predsednik Državnega zbora obvesti o tem predsednika republike, da ta lahko začne posvetovanje o določitvi kandidata za predsednika Vlade. Predsednik Državnega zbora obvešča predsednika republike o dejstvih, ki so pomembna za izvrševanje pravic in dolžnosti predsednika republike (PoDZ-1-UPB 1, 220., 221. člen).

Predsednik Državnega zbora prav tako obvešča predsednika republike o sejah Državnega zbora in mu pošilja gradiva o zadevah, ki so na dnevnem redu sej Državnega zbora, pošilja mu sprejeti zakon v razglasitev ter lahko zahteva od predsednika republike za izrek mnenja o posameznem vprašanju (PoDZ-1-UPB 1, 222., 223. člen).

Predsednik republike ima naslednje pristojnosti:

- razpis volitev v Državni zbor,
- predlog izvolitve predsednika Vlade, ustavnih sodnikov in članov sodnega sveta,
- izdaja uredb z zakonsko močjo v izrednem ali vojnem stanju.

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

8.3 RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO VLADE

Vlada, ki jo sestavljajo predsednik in ministri, je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. Pri svojem delu in svojih pristojnostih je samostojna in odgovorna Državnemu zboru.

Vlada v skladu z Ustavo, zakoni in drugimi splošnimi pravnimi akti Državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Prav tako ima pomembno predlagateljsko vlogo, saj predlaga Državnemu zboru v sprejetje zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte.

8.3.1 Volitve predsednika Vlade

Predsednika Vlade voli Državni zbor. Do volitev predsednika Vlade praviloma pride po izvedbi parlamentarnih volitev, ko se sestane nov Državni zbor, lahko pa tudi v primeru, če preneha predsedniku Vlade funkcija na drugačen način (na primer z njegovim odstopom ali na podlagi v Državnem zboru izglasovane nezaupnice Vladi).

Predsednik republike najpozneje v 30 dneh po konstituiranju Državnega zbora predlaga Državnemu zboru kandidata za predsednika Vlade. Volitve predsednika Vlade se opravijo najprej 48 ur in najpozneje sedem dni po vložitvi predloga kandidature (PoDZ-1-UPB 1, 225.-227. člen).

Če kandidat ne dobi potrebne večine glasov, lahko predsednik republike po ponovnih posvetovanjih v štirinajstih dneh predloži drugega ali ponovno istega kandidata, prav tako pa lahko predlagajo kandidate tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev (URS, 111. člen).

Če ni izvoljen noben kandidat, predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve, razen če Državni zbor v osemindesetih urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev ne sklene izvesti ponovne volitve predsednika Vlade, kjer zadošča za izvolitev večina opredeljenih glasov navzočih poslancev (URS, 111. člen).

8.3.2 Imenovanje ministrov

Precejšnja posebnost slovenske ustavne ureditve je, da ministre imenuje in razrešuje Državni zbor na predlog predsednika Vlade. Ko se po parlamentarnih volitvah in konstituiranju Državnega zbora ali v drugih primerih (na primer potem, ko je izrečena nezaupnica Vladi) oblikuje nova Vlada, predlaga novoizvoljeni predsednik Vlade Državnemu zboru listo ministrov z obrazložitvami vsake posamične kandidature.

Predlagani ministri se morajo pred imenovanjem predstaviti pristojnim delovnim telesom Državnega zbora in odgovarjati na njihova vprašanja. Ta delovna telesa so bila ustanovljena za področja, na katerih bodo opravljali funkcijo ministrov (PoDZ-1-UPB 1, 230. člen).

O imenovanju ministrov glasuje Državni zbor tako, da glasuje o listi kandidatov v celoti. Če lista ni izglasovana, se opravi novo glasovanje na podlagi nove liste kandidatov (PoDZ-1-UPB 1, 232., 233. člen).

8.3.3 Oblike nadzora in uveljavljanja odgovornosti Vlade s strani Državnega zbora

8.3.3.1 Sodelovanje Vlade pri delu Državnega zbora

Gre za različne oblike sodelovanja, med katerimi se nekatere nanašajo na sodelovanje Vlade v delu Državnega zbora, kot je sodelovanje pri sprejemanju zakonov in oblikovanju politike države, druge pa bolj na razmerja med Državnim zborom in Vlado, kjer gre za sodelovanje pri imenovanju in razreševanju ministrov ter uveljavljanju odgovornosti Vlade in ministrov ter uveljavljanju odgovornosti Vlade in ministrov pri poročanju Vlade Državnemu zboru.

Poslovník Državnega zbora določa, da Vlado Državnemu zboru predstavljajo predsednik Vlade in ministri. Pri tem ima najbolj splošno pooblastilo predsednik Vlade, ki ima splošno pravico predstavljati Vlado v Državnem zboru in njegovih delovnih telesih. Da pa lahko Vlada sodeluje pri delu Državnega zbora, mora biti obveščena o njegovem delu, zato poslovnik tudi posebej določa, da Državni zbor in njegova delovna telesa obveščajo Vlado o svojih sejah, njihovem dnevnem redu ter o sprejetih odločitvah in mu pošiljajo tudi potrebna gradiva (Grad, 2000, str. 316-317).

8.3.3.2 Poslanska vprašanja in pobude

Postavljanje poslanskih vprašanj in pobud sodi med zelo pomembne pravice poslancev in predstavlja obliko nadzora nad delovanjem Vlade in posameznih ministrstev.

Vsak mesec enkrat se na seji Državnega zbora določi posebna točka dnevnega reda za vprašanja poslancev. Takrat morajo biti na seji Državnega zbora navzoči predstavniki Vlade (predsednik, ministri in generalni sekretar). Na ustno poslansko vprašanje predstavnik Vlade odgovori na isti seji, če pa zaradi časovne omejitve, odsotnosti ali zaradi drugega razloga takojšnjega odgovora ne more dati, mora v 30 dneh poslati pisni odgovor, ki se objavi v glasilu Državnega zbora. Če poslanec vztraja pri ustnem zagovoru, se vprašanje uvrsti na naslednjo sejo Državnega zbora.

Pisno vprašanje ali pobudo poslanec predloži predsedniku Državnega zbora, ta pa jo takoj pošlje Vladi oziroma ministru ali generalnemu sekretarju Vlade (PoDZ-1-UPB 1, 248. člen).

8.3.3.3 Nezaupnica Vladi

O nezaupnici Vladi odloča Državni zbor na pisni predlog najmanj desetih poslancev, naj se izvoli nov predsednik Vlade. Nekoliko drugače je urejena konstruktivna nezaupnica, če je bil dotedanji predsednik Vlade izvoljen na podlagi določbe četrtega odstavka 111. člena, torej zgolj z večino glasov opredeljenih poslancev. V tem primeru mu je tudi nezaupnica izrečena na enak način, kot je bil on izvoljen. Do

glasovanja o nezaupnici pa lahko pride tudi posredno na podlagi interpelacije (Grad, Kaučič, 2007, str. 273-274).

8.3.3.4 Zaupnica Vladi

Glasovanje o zaupnici se navadno zahteva, če Vlada izgublja podporo v parlamentu, kar se kaže zlasti v tem, da ne dobi dovolj podpore za svoje predloge, zlasti zakonske predloge, kar ji seveda otežuje delo (Grad, Kaučič, 2007, str. 274).

Predsednik Vlade lahko vprašanje zaupnice veže na sprejem zakona ali druge odločitve v Državnem zboru, pri čemer predlaga, naj se zakon ali druga odločitev sprejme ali ne sprejme. Če Vladi ni bila izglasovana zaupnica, lahko predsednik republike, poslanska skupina ali najmanj deset poslancev najpozneje v sedmih dneh predložijo kandidature za novega predsednika Vlade (PoDZ-1-UPB 1, 258.-259. člen).

8.3.3.5 Interpelacija

Interpelacije predstavljajo pomembno sredstvo nadzora Državnega zbora nad delovanjem Vlade.

Najmanj deset poslancev lahko vloži interpelacijo o delu Vlade ali posameznega ministra, v kateri mora biti jasno postavljeno in obrazloženo vprašanje, ki je predmet interpelacije. Razprava o interpelaciji se lahko konča s sklepom, s katerim se oceni delo Vlade ali posameznega ministra. Temu lahko sledi tudi glasovanje o zaupnici Vladi oziroma posameznemu ministru. Nezaupnica je izglasovana, če je izvoljen nov predsednik Vlade, v primeru odločanja nezaupnice ministra pa je v tem primeru minister razrešen (PoDZ-1-UPB 1, 250.-253. člen).

8.4 RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO USTAVNEGA SODIŠČA

Ustavno sodišče ima številne pristojnosti, ki so neposredno povezane z dejavnostjo Državnega zbora. Ustavno sodišče predvsem presoja skladnost zakonov z Ustavo ter skladnost podzakonskih predpisov z Ustavo, zakoni ter ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava. Poleg te pristojnosti ustavno sodišče odloča v sporih o pristojnosti, ustavnosti mednarodnih pogodb, pritožbah pri potrditvah poslanskih mandatov, ter opravlja druge naloge, določene z zakoni.

Pisni predlog, naj Državni zbor začne postopek pred ustavnim sodiščem, lahko da vsak poslanec in na podlagi tega sklepa, ki ga pošlje predsednik Državnega zbora, se lahko začne postopek pred ustavnim sodiščem. Predsednik Državnega zbora določi tudi predstavnika Državnega zbora v postopku pred ustavnim sodiščem. Kadar ustavno sodišče zahteva od Državnega zbora dodatne podatke in pojasnila v postopku, kadar je Državni zbor udeleženec, mora te podatke poslati predstavnik Državnega zbora. V primeru, da Državni zbor ni udeleženec, pošlje te podatke in pojasnila ustavnemu sodišču generalni sekretar (PoDZ-1-UPB 1, 263.-267. člen).

8.5 RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO VARUHA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Na redni seji Državnega zbora je v času jesenskega zasedanja Državnega zbora predvidena posebna točka dnevnega reda za obravnavo rednega letnega poročila varuha človekovih pravic oziroma se lahko predvidi tudi posebna točka dnevnega reda za obravnavo posebnega poročila varuha človekovih pravic. Pri obravnavi posebnega poročila morajo biti navzoči ministri, katerih področje delovanja posebno poročilo obravnava (PoDZ-1-UPB 1, 272. člen).

8.6 RAZMERJA DRŽAVNEGA ZBORA DO DRUGIH DRŽAVNIH ORGANOV

Kadar sodišče ali drug državni organ v postopku v skladu z zakonom zahteva od Državnega zbora odgovor, stališče ali podatke, določi predsednik Državnega zbora delovno telo ali službo, ki naj to pripravi. Odgovor mora poslati sodišču oziroma drugemu državnemu organu generalni sekretar (PoDZ-1-UPB 1, 273. člen).

9 MEDNARODNO IN DRUGO SODELOVANJE

9.1 MEDNARODNO SODELOVANJE

Državni zbor na podlagi posebnih pristojnosti na področju zunanje politike določa splošne usmeritve zunanje politike in ratificira mednarodne pogodbe. Pred njihovim podpisom jih mora potrditi delovno telo, pristojno za mednarodne odnose. To delovno telo ima še dodatne posebne pristojnosti. Tako na primer opravlja razgovore s kandidati za veleposlanike Republike Slovenije v tujini in daje soglasje za odpiranje novih diplomatskih poslaništev Republike Slovenije.

Državni zbor ima razvejano bilateralno in multilateralno mednarodno dejavnost, kamor sodi sodelovanje Državnega zbora s predstavniškimi telesi drugih držav, z mednarodnimi parlamentarnimi institucijami, mednarodnimi organizacijami in telesi, organizacijami slovenskih narodnih manjšin in slovenskih izseljencev ter drugo.

V zadevah skupnega interesa Državni zbor zlasti usklajuje stališča, organizira skupne aktivnosti, organizira skupne sestanke predstavnikov, izmenjuje delegacije, organizira študijske obiske strokovnjakov ter izmenjuje dokumentacijsko in informativno gradivo. Državni zbor oblikuje skupna delovna telesa s predstavniškimi telesi drugih držav, z mednarodnimi institucijami in organizacijami.

Sestavo delegacij v mednarodnih parlamentarnih institucijah ter v mednarodnih organizacijah in mednarodnih telesih določi kolegij na predlog delovnega telesa, pristojnega za to področje (PoDZ-1-UPB 1, 274., 275. člen).

9.2 SODELOVANJE S SLOVENSKIMI MANJŠINAMI, IZSELJENCI IN ZDOMCI

Slovenci so se v preteklosti razselili po različnih evropskih državah, v velikem številu pa tudi v Severno in Južno Ameriko ter Avstralijo. V Avstriji, Italiji in na Madžarskem živijo slovenske avtohtone manjšine, v tujini pa je tudi veliko Slovencev, ki so tam na začasnem delu.

Ustava Republike Slovenije posebej določa, da Republika Slovenija skrbi za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednih državah, za slovenske izseljence in zdomce ter pospešuje njihove stike z domovino. V povezavi s to problematiko lahko organizacije slovenskih narodnih manjšin v sosednjih državah ter slovenskih izseljencev in zdomcev pošiljajo Državnemu zboru pobude in predloge. Te obravnava delovno telo, pristojno za to problematiko, ki lahko Državnemu zboru predlaga, da o njih zavzame stališče ali sprejme ustrezen akt.

10 ZAKLJUČEK

V uvodu svoje diplomske naloge sem si zastavila vprašanje, ali je dobro, da predlagatelji predlagajo predloge zakonov po skrajšanem oziroma hitrem zakonodajnem postopku in da te predloge Državni zbor tudi sprejme. Redni zakonodajni postopek namreč določa, da se zakon sprejme v treh stopnjah oziroma fazah. Po mojem mnenju je to tudi pravilno, saj se s tem preprečuje, da bi bile odločitve sprejete nepremišljeno in neučinkovito. S tem se izognemo slabim zakonom, ki jih je potrebno, če so sprejeti po hitrem zakonodajnem postopku, neprestano spreminjati in dopolnjevati, kar pa se tudi v naši državni ureditvi velikokrat še vedno dogaja. Seveda je včasih treba ukrepati hitro. V takšnih primerih hitri oziroma nujni zakonodajni postopek mora biti, vendar se zaradi dolgih postopkov Vlada, ki je največja predlagateljica zakonov, in tudi ostali predlagatelji prevečkrat sklicujejo na nujno stanje, da bi s tem pospešili sprejetje zakona. Novi poslovnik, ki je bil po številnih neuspešnih poskusih in polemični razpravi sprejet s potrebno večino 2. aprila 2002, naj bi te pomanjkljivosti starega poslovnika odpravil.

Značilne pomanjkljivosti, ki jih je imel stari poslovnik in jih novi Poslovnik Državnega zbora odpravlja, so:

- predlog zakona se je lahko vračal k predlagatelju v dopolnitev, večinoma torej k Vladi Republike Slovenije, ki je včasih dala v predlog za sprejem zakona zelo nestrokovne predloge zakonov,
- predlogi postopki v posameznih fazah in ponavljanje določenih obravnav, kar je zahtevalo ogromno časa,
- ureditev poteka in vodenja ni bila racionalna, saj je omogočila neskončne razprave in neomejeno število nastopov poslancev, hkrati pa tudi prekinjanje zasedanj in celo z namerno nesklepčnostjo,
- vodenje Državnega zbora ni bilo ustrezno opredeljeno, saj predsedniki niso mogli pomembnejše vplivati na enotno izpolnjevanje pravil, ki se bi jih morali držati sodelujoči v Državnem zboru.

Novi poslovnik je prinesel nekaj pomembnih sprememb in je te pomanjkljivosti odpravil. Najpomembnejše so zanesljivo te, da so postopki bolj ekonomični in hitrejši, ni več toliko zastojev pri delu Državnega zbora in posledično tudi ne toliko izrednih sej.

LITERATURA

1. Prispevki v knjigi:

- GRAD, Franc. et al. Državna ureditev Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1999.
- GRAD, Franc. Parlament in Vlada. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2000.
- GRAD, Franc. Parlamentarna avtonomija. Razvoj slovenskega parlamentarizma, Ljubljana, 2000.
- GRAD, Franc. Volitve in volilni sistemi, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, 1996.
- IGLIČAR, Albin. Zakonodajno odločanje. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1994.
- IGLIČAR, Albin. Poslovniški vidik zakonodajnega postopka. Razvoj slovenskega parlamentarizma, Ljubljana, 2000.
- KAUČIČ Igor, Grad Franc. Ustavna ureditev Slovenije - četrta, spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana, 2007.
- KOCJANČIČ Rudi, RIBIČIČ Ciril, GRAD Franc, KAUČIČ Igor. Ustavno pravo Slovenije, Ljubljana, 2005.
- KRAŠOVEC, Tatjana. et al. Državni zbor 1992-2007. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, 2007.
- RUPNIK, Janko in CIJAN, Rafael. Ustavno pravo Republike Slovenije. Pravna fakulteta, Maribor, 1994.
- ZAJC Drago, Parlamentarno odločanje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2000.

2. Samostojne publikacije:

- GRAD, Franc. Nova razmerja med parlamentom in Vlado, Podjetje in delo, let. 29, št. 6/7, Ljubljana, 2003.
- IGLIČAR, Albin. Redni zakonodajni postopek kor garant dobrih zakonov, let. 42, št. 2/3, Ljubljana, 2006.

- IGLIČAR, Albin. Zakonodajni postopek v Državnem zboru, Pravniki, let. 48, št. 11, Ljubljana, 1993.
- POGORELEC, Janez. Hitrejši, a težavnejši zakonodajni postopek. Pravna praksa, let. 32, št. 28/29, Ljubljana, 2002.
- POGORELEC, Janez. Poslovnik Državnega zbora in vloga Vlade v zakonodajnem postopku. Pravna praksa, let. 22, št. 45, Ljubljana, 2003.
- VREG, Franc. Volitve 2000 in predvolilna kampanja. Teorija in praksa, let. 38, št. 2, Ljubljana, 2001.

3. Pravni viri

- Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, št. 35/02, 60/04, 64/07, 92/07.
- Ustava Republike Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.
- Zakon o volitvah v Državni zbor. Uradni list Republike Slovenije, št. 44/92, 13/93, 60/95, 14/96, 36/96, 67/97, 20/98, 22/99, 31/00, 66/00, 70/00, 11/03, 73/03, 78/06, 109/06, 54/07.
- Zakon o poslancih. Uradni list Republike Slovenije, št. 48/92, 15/94, 19/94, 44/94, 20/98, 15/03, 123/04, 24/05, 90/05, 112/05, 20/06, 109/08.
- Zakon o Vladi Republike Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/00, 30/01, 52/02, 123/04, 24/05, 109/08.
- Odlok o organizaciji in delu služb Državnega zbora, Uradni list Republike Slovenije, št. 19/97, 124/00, 63/02.

4. Viri z interneta:

- Poslanstvo Državnega zbora URL=»<http://www.dz-rs.si/index.php?id=67>«, 15.05.2009.
- Grad. J. - Parlamentarna imuniteta. URL=«http://www.europarl.europa.eu/hearings/20051129/juri/grad_sl.pdf«, 24.06.2001.

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

OdODSDZ	Odluk o organizaciji in delu služb Državnega zbora
PoDZ	Poslovník Državnega zbora
ZPos	Zakon o poslancih
UPB	Uradno prečiščeno besedilo
URS	Ustava Republike Slovenije

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisana **Katarina Danijel**, rojena 30.03.1985, v Slovenj Gradcu, študentka Fakultete za upravo, visokošolski strokovni študijski program Javna Uprava, vpisna številka indeksa 04032737, izjavljam, da sem avtorica diplomskega dela z naslovom **Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije**, ki sem ga napisala pod mentorstvom izrednega prof. d. Rudija Kocjančiča. Diplomsko delo je lektoriral Grega Rihtar.

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

Ljubljana, julij 2009

Katarina Danijel