



UNIVERZA V LJUBLJANI  
UNIVERSITAS LABACENSIS



PРАВНА FAKULTETA  
FACULTAS IURIDICA

**I N Š T I T U T   Z A   P R I M E R J A L N O   P R A V O**

Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana

tel.: 01/ 42 03 119, faks: 42 03 120

## **ZAKLJUČNO POROČILO ZA LETO 2002**

**CILJNI RAZISKOVALNI PROGRAM:**

*Državni zbor Republike Slovenije in njegova vloga*

**RAZISKOVALNI PROJEKT:**

**ANALIZA IZVAJANJA USTAVNIH IN POSLOVNIŠKIH  
INŠTITUTOV IN NJIHOVIH UČINKOV PRI DELOVANJU  
DRŽAVNEGA ZBORA**

*1. del: Ustavni položaj Državnega zbora*

**Ljubljana, december 2002**

## UVOD

1. Preučevanje parlamenta je eno najpomembnejših raziskovalnih področij ustavnopravne znanosti, znotraj nje pa parlamentarnega prava. Vzrok za to, da je parlament tradicionalno v središču raziskovalnega zanimanja ustavnih pravnikov, je v njegovem položaju, ki ga uživa v sodobnih ustavnih ureditvah. Parlament je namreč (praviloma) edini državni organ, ki ga postavi samo ljudstvo in mu z volitvami poveri izvrševanje državne oblasti, katere izvor je ravno ljudstvo. Čeprav se je vloga parlamenta v zgodovini spreminjala, je še vedno tisti državni organ, prek katerega politična javnost nadzoruje delovanje državne oblasti in zagotavlja njeno demokratično delovanje. Parlament je še vedno tudi ključni pravotvorni organ državne oblasti, ki s sprejemanjem zakonov določa temelje pravnega sistema vsake države. Ravno zakonodajna pristojnost parlamenta je najbolj neposredni izraz oblasti, ki jo ima parlament. Preučevanje parlamenta z vidika ustavnopravne stroke je zaradi mesta parlamenta v ustavnem sistemu in zaradi njegovih pristojnosti nujno izredno kompleksno, saj mora obravnavati različne vidike od najbolj temeljnih, kot je položaj parlamenta v sistemu organizacije državne oblasti (posebej z vidika načela delitve oziroma enotnosti oblasti), pa do različnih vidikov oblikovanja, organiziranosti in načina delovanja parlamenta.

Ker je predstavniško telo praviloma sestavljeno iz večjega števila članov, je njegovo delovanje bistveno bolj zapleteno kot delovanje organa z manjšim številom članov (kot npr. vlade). Poleg tega je parlament organ, v katerem se srečujejo različne politične opcije, vendar pa velja v njem pravilo večinskega odločanja, ki pa ne sme preprečiti demokratičnega soočanja različnih političnih pogledov, ki so vsi enako legitimni. Če torej hoče parlament delovati učinkovito in hkrati demokratično, mora biti njegovo delovanje ustrezno organizirano. Organizacija dela predstavniškega telesa mora zato upoštevati tako funkcije oziroma pristojnosti predstavniškega telesa in njegova razmerja do drugih ustavnih organov (zlasti do vlade), kot tudi njegovo sestavo ter položaj njegovih članov. Ker pa je predstavniško telo vrhovno politično telo v državi, v katerem se med seboj spopadajo različni politični pogledi, organizirano v političnih strankah, je potrebno tudi ta vidik upoštevati pri organizaciji dela tega telesa. Vsi ti razlogi terjajo, da je delo parlamenta in njegova organizacija čim bolj natančno urejena.

Ureditev parlamentarnega dela zato terja obstoj nekih pravil, ki morajo biti glede na povedano čim bolj natančna, kar naj bi omogočalo nemoteno delovanje ter preprečevalo nasprotja in konflikte, ki bi oteževala delo predstavniškega telesa. Pravila poslovanja predstavniškega telesa so predvsem proceduralna pravila, kajti ustrezni postopki parlamentarnega delovanja so najpomembnejše zagotovilo demokratičnosti njegovega delovanja. Kot tudi sicer velja tudi za parlamentarno proceduro, da je procedura nujna iz uveljavljanje pravic. Bistvo predstavniškega telesa je v poštenem in svobodnem razpravljanju, v pravici večine do sprejemanja odločitev, toda tudi v pravici parlamentarne manjšine, da ugovarja in je pri tem ustrezno zavarovana. Če naj ustrezno opravlja svoje naloge v sistemu državne oblasti, mora parlament delovati demokratično, pa tudi učinkovito. Vse to morajo zagotavljati pravila, ki urejajo delovanje parlamenta, ki morajo biti zato čimbolj natančna, vendar pa ne smejo postavljati preozkih okvirov delovanju poslancev in predstavniškega telesa kot celote.

2. Preučevanje Državnega zbora se seveda giblje v enakih okvirih, kot veljajo za druge sodobne parlamente, kar velja zlasti za ustavno ureditev njegovega položaja in delovanja. Vendar je treba pri tem upoštevati nekaj pomembnih posebnosti, ki ga ločijo od mnogih sodobnih, zlasti evropskih parlamentov. Gre zlasti za nekatere pomembne nepravne dejavnike, ki pomembno vplivajo na njegovo dejansko delovanje in v precejšnji meri tudi na njegovo pravno ureditev. Ti dejavniki so eksterni in interni. Med najpomembnejše eksterne dejavnike je treba nedvomno šteti pomanjkanje demokratične tradicije v državi, ne dovolj izoblikovana strankarska struktura in delovanje političnih strank ter končno tudi pomanjkanje izurjene politične elite. Dejavniki internega značaja pa so predvsem kratko obdobje dosedanjega obstoja Državnega zbora in s tem povezano pomanjkanje lastne tradicije ter problem diskontinuitete in kontinuitete s prejšnjo socialistično republiško skupščino. Slednja je še posebej pomembna, saj se kljub močno drugačnemu ustavnemu položaju, načinu oblikovanja in delovanja v primerjavi s prejšnjo skupščino, v mnogih stvareh kaže kontinuiteta, ki vsaj do neke mere ovira parlament v procesu njegove modernizacije.

V luči vseh teh dejavnikov se seveda kaže preučevanje Državnega zbora kot posebej težavno, hkrati pa tudi nujno potrebno. Drugače kot drugi ustaljeni parlamenti je Državni zbor v razmeroma hitrem razvoju, ki ga lahko zanese preveč v eno ali drugo smer, zaradi česar je treba stalno spremljati in analizirati njegovo delovanje. Ustavna ureditev je (razen na nekaterih mestih) dovolj splošna, da dopušča parlamentu razmeroma veliko samostojnost delovanja, obenem pa tudi dovolj trdna, da mu zagotavlja demokratičen način razvoja in delovanja. Mnogo podrobneje ureja vprašanja v zvezi z Državnim zborom njegov lastni poslovnik. Zato je tudi za nadaljnji razvoj Državnega zbora nadvse pomemben poslovnik Državnega zbora in njegovo dejansko uresničevanje. Stalno preučevanje teh dveh vidikov je nujen pogoj za ustrezno samozavedanje Državnega zbora in za nujno potrebne korekcije njegove pravne ureditve in dejanskega delovanja.

Nedvomno je bilo z vidika strokovnega spremljanja delovanja Državnega zbora umestno opraviti raziskovalni projekt, katerega predmet je bila analiza izvajanja ustavnih in poslovnih institutov in njihovih učinkov pri delovanju Državnega zbora za leto 2000, 2001 in 2002, ki je zajela temeljne vidike ustavnega položaja Državnega zbora in pravno regulacijo postopkov v Državnem zboru. Raziskovalno poročilo v tem okviru obravnava dva temeljna sklopa in sicer ustavni položaj državnega zbora ter pravno regulacijo postopkov v Državnem zboru. V prvem sklopu je obdelana struktura predstavniškega telesa, položaj Državnega zbora v sistemu delitve oblasti, razmerja do drugih oblastnih organov (vlade, predsednika države) in še posebej odnos med Državnim zborom in ustavnim sodiščem, dalje zakonodajna pristojnost Državnega zbora in drugi pravni akti Državnega zbora ter notranja regulativna avtonomija Državnega zbora. V drugem sklopu pa je obdelana pravna regulacija vseh najpomembnejših postopkov v Državnem zboru.

V raziskavi so bili analizirani teoretični vidiki problematike, komparativno-pravni vidiki, kritično analizirana pravna ureditev posameznega vprašanja in (kjer je bilo to potrebno) podani ustrezni predlogi. V okviru ustavnega položaja Državnega zbora je raziskava pokazala na nekatere sistemske pomanjkljivosti v ustavnem položaju Državnega zbora, zlasti v njegovem razmerju do vlade, pa tudi do predsednika republike in ustavnega sodišča. Pri tem je treba pripomniti, da je raziskava v določeni meri pomenila tudi teoretično nadgradnjo in

osvetlitev predlogov, ki so jih izvajalci raziskave izrazili že v pripravi novega poslovnika Državnega zbora, v kateri so sodelovali kot avtorji delovnega osnutka besedila poslovnika. S tega vidika je pomemben rezultat raziskave tudi v tem, da daje strokovno in teoretično podlago za nadaljnje preučevanje poslovniških institutov in njihovega izvajanja v praksi. Končno je treba pripomniti, da so izvajalci raziskave že med potekom raziskave prek svetovanja Državnemu zboru rezultate raziskave prenašali tudi v prakso.

3. Seveda pa se preučevanje Državnega zbora ne more izčrpati s proučevanjem normative poslovniške ureditve in njenega uresničevanja v praks. Zato se ni mogoče izogniti tudi širšim vidikom položaja in delovanja Državnega zbora. Izsledki raziskave so implicitno pokazali, da je treba za mnogo težave pri delovanju Državnega zbora ugotavljati še druge dejavnike, ne zgolj njegovo poslovniško ureditev. V tej luči se kaže kot posebno problematično vprašanje pristojnosti Državnega zbora, začevši z ustavno ureditvijo, pa tudi z zakonodajo. Zato bi bilo nujno treba preveriti vse z ustavo in zakonodajo določene pristojnosti Državnega zbora in ugotoviti, do katere mere ga tako nakopičene pristojnosti ovirajo pri njegovem normalnem delovanju (ki se v sodobnih parlamentih kaže predvsem v zakonodajni in nadzorstveni funkciji) ter zmanjšujejo učinkovitost njegovega delovanja pri izvajanju njegovih temeljnih funkcij. Zelo pomembno (in sporno) vprašanje je s tem v zvezi tudi vprašanje tim. delegiranih pristojnosti. Pri tem bi bilo nujno predvsem opraviti temeljito analizo vseh pristojnosti Državnega zbora in komparativno analizo pristojnosti sodobnih primerljivih (predvsem evropskih) parlamentov ter na tej podlagi kritično ovrednotiti vse pristojnosti. Vsekakor pa vprašanje pristojnosti ni pomembno samo z vidika delovanja Državnega zbora v okviru nacionalne države, temveč utegne postati še mnogo bolj pereče kot sedaj v razmerah članstva v Evropski uniji, kjer bodo čakale Državne zbor povsem nove, zelo zahtevne naloge.

## STRUKTURA PREDSTAVNIŠKEGA TELESA

Pod strukturo predstavniškega telesa se navadno razume vprašanje eno ali dvodomnosti, v izjemnih primerih pa celo večdomnosti. Gre torej za vprašanje ali je parlament enotno telo ali pa ga tvori dvoje (ali več) teles. Vsekakor lahko govorimo o telesu, ki tvori parlament, če predstavlja splošne ali posebne družbene interese, če tako ali drugače sodeluje pri funkcijah parlamenta, če deluje na parlamentarni način., če uživa položaj parlamenta (zlasti parlamentarno avtonomijo) če uživajo njegovi člani položaj članov parlamenta.

### 1. Parlament kot predstavniško telo

#### 1.1. Politično predstavljanje

Sodobne demokracije temeljijo na načelu ljudske suverenosti, po katerem je nosilec suverene oblasti v posamezni družbeno urejeni skupnosti lahko samo ljudstvo. To načelo izraža prepričanje o tem, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu kot osnovnemu izvoru vsake državne oblasti. V skladu s tem načelom nosilci oblasti ne delujejo kot predstavniki neke božanske sile, temveč kot predstavniki ljudstva<sup>1</sup>. Iz načela ljudske suverenosti izhaja tudi načelo demokratične države. Demokratična je tista državna ureditev, v kateri vsa oblast izhaja iz ljudstva in se izvaja v njegovem interesu. V demokraciji torej lahko vladajo le tisti, ki jih je izvolilo ljudstvo, kateremu so tudi odgovorni.

Izvoljeni predstavniki ljudstva tvorijo predstavniško telo, ki sprejema odločitve v imenu ljudstva, ki ga njegove odločitve vežejo. Tako demokracijo imenujemo zato predstavniška demokracija za razliko od neposredne demokracije, kjer sprejema odločitve neposredno ljudstvo. Z izrazom predstavniško telo splošno označujemo kolegijski organ, ki predstavlja ljudi v neki skupnosti (državi, lokalni skupnosti) in je praviloma voljen. Predstavniško telo lahko predstavlja le del take skupnosti (stanove, interesne skupine in podobno), praviloma pa predstavlja vse člane skupnosti (splošno predstavniško telo). (Splošno) predstavniško telo je v sodobnih demokratičnih ureditvah eden temeljnih oziroma najvišjih organov državne oblasti, ki je nosilec zakonodajne veje oblasti. Zato ga uvrščamo med tim. ustavne

---

<sup>1</sup> Več o načelu ljudske suverenosti glej: Pitamic L.: *Država*, Ljubljana 1927, str. 27 do 44, Cadoux C., *Droit constitutionnel et institutions politiques (Theorie generale des institutions politiques)*, Cujas, Paris 1988, str. 290 do 290 ter Stefanović J.: *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, Zagreb 1965, str. 401 do 404. Glej tudi: Kaučič I. v: Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, *Državna ureditev Slovenije*, ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1999, str. 19 do 26

organe, so pravi med tiste državne organe, ki so nujni za državno delovanje in kot taki ustavno obvezni. To pomeni da država mora imeti tak organ in da ga tudi ne more odpraviti, ne da bi spremenila ustavo.. Predstavniško telo je kot ustavni organ del ustavne organizacije državne oblasti, zato je neodvisen od drugih organov in trajen, ker ga ni mogoče odpraviti.. Kot državni organ je torej predstavniško telo stalno, njegovi člani pa se menjajo, menja se torej njegova personalna sestava.

Na državni ravni navadno rabimo izraz predstavniško telo za tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi. Gre torej za organ, ki je oblikovan tako, da predstavlja državljane in je v njem utelešena volja ljudstva kot suverena. Ker ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo kot svojo najpomembnejšo funkcijo, se imenuje tudi zakonodajno telo. To sicer ni nujno, ker predstavniški organ nima vselej zakonodajnih pristojnosti, temveč lahko opravlja druge funkcije (svetovalne in podobno). Zakonodajno telo je torej tisti državni organ, ki sprejema zakone kot (poleg ustave) najpomembnejše pravne akte, katerih vsebina so najpomembnejše družbene odločitve. V sodobnih demokratičnih državah je zakonodajno telo vedno hkrati tudi splošno predstavniško telo, možno pa je, da opravlja zakonodajno funkcijo kakšen drug državni organ, lahko celo individualen državni organ. Sedaj je to izjema, pač pa je bilo v preteklosti običajno, da je zakonodajno funkcijo opravljal monarh.

Za sodobno predstavniško in zakonodajno telo se uporablja tudi izraz parlament, ki je sprva označeval samo predstavniško telo v Angliji, kasneje pa se je z razvojem parlamentarne demokracije tudi drugod uveljavil kot splošno ime za predstavniško oziroma zakonodajno telo. Vendar pa ima ponavadi v posamičnih državah tak organ tudi svoje posebno ime kot skupština, sabor, sobranje, sejm, kongres, cortes, riksdag in podobno. Zgodovinsko gledano se je parlament najprej razvil v Angliji, v razvoju sodobnih parlamentov ima pomembno mesto tudi ameriški Kongres<sup>2</sup>, na evropski celini pa zlasti francoski parlament. Razmerje med ljudstvom in njegovimi izvoljenimi predstavniki pa imenujemo politično predstavništvo<sup>3</sup>. To temelju na mandatu (pooblastilu), ki ga ljudstvo z izvolitvijo podeli svojim predstavnikom v predstavniškem telesu<sup>4</sup>. Vsebina tega mandatnega razmerja se nanaša na razmerje med volivci kot mandantom in poslanci, v tem okviru pa predvsem na vprašanje, ali je poslanec vezan na stališča in navodila svojih volivcev, ali pa ga ta navodila

<sup>2</sup> O nastanku in ustavnem položaju Kongresa glej: Blair G.S., *American Legislatures (Structure&Process)*, Harper&Row Publishers, New York 1967, str. 20 do 34

<sup>3</sup> Glej Pitamic L.: *Država*, str. 88 do 98 ter Stefanović J.: *Ustavno pravo*, str. 422 do 427

<sup>4</sup> Več o poslanskem mandatu glej: Kaučič. v: *Državna ureditev*, str. 28 do 33

ne zavezujejo in je v celoti neodvisen od kakršnihkoli smernic in napotkov. Glede na pravno naravo mandata sta poznani predvsem dve vrsti mandata članov predstavniških teles: imperativni in reprezentativni mandat.

## 1.2. Oblikovanje

Parlament se v sodobnih ustavnih ureditvah oblikuje z neposrednimi volitvami na podlagi splošne in enake volilne pravice, kajti samo na takem temelju lahko deluje kot predstavnik vseh državljanov. Z volitvami namreč ljudstvo podeli svojim predstavnikom mandat, da lahko v njegovem imenu odločajo o najpomembnejših družbenih vprašanjih. V skladu z načelom ljudske suverenosti torej lahko štejemo volitve za način in sredstvo, s katerim ljudstvo prenaša na svoje predstavnike izvajanje svoje suverenosti in s tem vzpostavlja politično predstavništvo. Volitve so zato v sodobnem pojmovanju demokracije eden najpomembnejših izrazov ljudske suverenosti in nujni pogoj za demokratično oblikovanje najpomembnejših državnih organov, zlasti predstavniškega telesa. Volitve so namreč edini uveljavljeni način vzpostavljanja političnega predstavništva, ki omogoča ljudstvu kot celoti vpliv na določanje oseb, ki bodo odločale v njegovem imenu. Volitve tako omogočajo volivcem neposreden vpliv na sestavo parlamenta, s tem pa tudi vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema.

Z volitvami volivci podelijo članom parlamenta mandat, pooblastilo za to, da odločajo v njihovem imenu o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Predstavniško telo je šele takrat postalo nosilec suverenosti ljudstva, ko se je začelo oblikovati z volitvami, ki so najpomembnejši akt, s katerim ljudstvo uresničuje svojo suverenost. V sodobnih političnih sistemih so zato volitve splošno sprejeta demokratična osnova in tipična oblika konstituiranja in osnovanja političnega predstavništva. Z predstavniško demokracijo pa so neločljivo povezane tudi politične pravice posameznika. Te se uresničujejo v demokraciji, po drugi strani pa ni mogoče uresničiti demokracije brez politične svobode posameznika, ki mu omogoča politično delovanje.

S pravnega vidika dajejo volitve legalnost in legitimnost izvajanju oblasti nad državljani s strani izvoljenih članov predstavniškega telesa. S političnega vidika pa pomenijo volitve aktivno sodelovanje ljudstva pri oblasti, pravzaprav edini trenutek, ko ima ljudstvo v predstavniškem sistemu oblast.

Volitve so zato postale v sodobnih demokracijah osrednji politični dogodek, okoli katerega se odvija boj za oblast, pri čemer igrajo daleč najpomembnejšo vlogo politične stranke. Z volitvami se v parlament prenašajo različni politični interesi, organizirani predvsem v

političnih strankah. Ljudstvo kot suveren pravzaprav deluje v predstavniškem telesu prek političnih strank. Sodobne politične stranke so se namreč s svojim delovanjem pri volitvah in v predstavniškem telesu postavile med volilno telo in predstavniško telo in s tem močno zmanjšale vlogo volivcev v volilnem procesu. Na drugi strani se je pokazalo, da je delovanje strank tako pri volitvah kot tudi v parlamentu nujno, ker brez tega te institucije ne morejo funkcionirati. Očitno se torej zaradi delovanja političnih strank pri volitvah težišče političnega življenja vse bolj premika od volilnega telesa k strankam. Bistvena vloga volilnega telesa ni več v tem, da sklepa o posebnih političnih vprašanjih, marveč da odloča, katera izmed dveh ali več nasprotujočih si političnih strank bo sprejemala politične odločitve.

Politične stranke nastopajo kot predstavnik nekih političnih interesov in pogledov že na volitvah, v parlamentu pa prek njegove zakonodajne oblasti skušajo uresničiti svoje politične cilje. Zato je strankarska, torej politična struktura parlamenta pomembna za delovanje parlamenta in celotne strukture državne oblasti. Takšna ali drugačna politična struktura parlamenta pa ni odvisna samo od politične strukture samega volilnega telesa, temveč tudi od načina volitev, ker ta lahko daje različne rezultate celo ob enaki strukturi volilnega telesa. Gre torej za takšen ali drugačen način volitev, izražen v volilnem sistemu.

Volilni sistem je eden najpomembnejših sestavnih delov splošnega političnega sistema vsake države, ker izraža in potrjuje temeljne politične odnose in oblike določene družbe. Na drugi strani pa tudi sam volilni sistem vpliva na delovanje političnega sistema. Na eni strani je pomemben za politični položaj in vlogo človeka kot državljana, na drugi strani pa za organizacijo oblasti in delovanje političnih organov in institucij. Zato volilna pravica ni samo pravica državljana, temveč tudi sredstvo, s katerim državljanji oblikujejo politični temelj sistema oblasti. Z vidika načina sodelovanja različnih političnih sil pri izvajanju oblasti je pomembno, da volilni sistem določa način prihoda na oblast. Ne samo od dejanskega razmerja političnih sil v državi, temveč v veliki meri tudi od volilnega sistema (predvsem od razdelitve mandatov) je odvisna oblast določenih političnih sil v državi.

## 2. Funkcije predstavniškega telesa

Predstavniško telo opravlja vrsto funkcij, med katerimi je najširša in najbolj splošna politična funkcija oziroma reprezentativna funkcija. To telo namreč predstavlja in uveljavlja voljo ljudstva, zaradi česar se tudi imenuje predstavniško telo. Zato se v njem uveljavljajo in



usklajujejo različni politični pogledi, organizirani v političnih strankah. Funkcije predstavniškega telesa se s pravnega vidika kažejo kot njegove pristojnosti, torej pooblastila za sprejemanje pravno obveznih odločitev v obliki različnih pravnih aktov, med katerimi so najpomembnejši zakoni.

Z vidika oblastnih funkcij države pa govorimo o treh funkcijah predstavniškega telesa in sicer o zakonodajni, nadzorstveni in volilni funkciji. Nekateri parlamenti imajo poleg tega tudi del sodne funkcije, kar se praviloma nanaša na sojenje nekaterim nosilcem političnih funkcij, na podlagi obtožbe (impeachment). Tako npr. Predstavniški dom kot spodnji dom ameriškega kongresa obtoži, Senat kot zgornji dom pa obsodi predsednika ZDA. Podobno je tudi v mnogih drugih dvodomnih parlamentih. Angleški Dom Lordov pa je zaradi ustavne tradicije celo še vedno najvišje pritožbeno sodišče v državi, torej vrh sodne veje oblasti. Funkcije parlamenta se v razmerju do drugih državnih organov kažejo kot njegove pristojnosti, ki so v temeljih določene in razmejene od drugih državnih organov že v ustavi.

Med omenjenimi tremi funkcijami predstavniškega telesa je gotovo najpomembnejša zakonodajna funkcija (pouvoir legislatif), zaradi česar se parlament imenuje tudi zakonodajno telo. V širšem pomenu lahko uvrščamo v okvir zakonodajne funkcije tudi sprejemanje državnega proračuna, ki je ena najpomembnejših funkcij parlamenta, še posebej v razmerju do izvršilne oblasti.

Zakon je poleg ustave najvišji pravni akt v sodobnih pravnih sistemih. Čeprav se zakon rabi v različnih pomenih, se vendar uporablja predvsem za poimenovanje najvišjega pravnega akta, ki ga izda zakonodajno telo po posebnem postopku. Zato je značilno za zakon, da ureja najpomembnejša družbena razmerja.<sup>5</sup> Hkrati naj bi bil le zakon tisti akt, s katerim se urejajo pravice in dolžnosti pravnih subjektov<sup>6</sup>. V sodobnih ureditvah sprejema zakone zakonodajno telo. To je v sodobnih demokracijah predstavniško telo, torej telo, v katerem je utelešena volja ljudstva kot suverena ker se to telo oblikuje z neposrednimi volitvami, na podlagi splošne in enake volilne pravice. Zato velja zakon za najbolj neposreden izraz ljudske suverenosti. V družbeni zavesti ima zato zakon prizvok demokratičnega, široko sprejetega akta, po čemer se bistveno razlikuje od aktov, ki jih sprejemajo drugi državni organi, ki niso oblikovani na enak način. V predstavniškem telesu namreč poteka spreminjanje družbenih interesov v splošno obvezne pravne norme. Prek predstavniškega telesa je tako vzpostavljen

<sup>5</sup> Glej: Pavčnik, M., Teorija prava, Pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana 1997, str. 202

<sup>6</sup> Glej: Kušej, Pavčnik, Perenič, Uvod v pravoznanstvo, Ljubljana 1989, ČZ Uradni list SRS, str. 129

stik med politično in pravno sfero družbe<sup>7</sup>. Družbeni interesi so kot politični interesi organizirani v političnih strankah, ki med seboj tekmujejo na volitvah za podporo volivcev in prek svojih izvoljenih poslancev v predstavniškem telesu uveljavljajo svoje politične programe. Njihovo delovanje pa se »prevaja« v pravno sfero prek zakonodajne funkcije predstavniškega telesa, v katere okviru je to pooblaščno sprejemati zakone.

Pravico izdajati zakone si je predstavniško telo priborilo v svojem razvoju, v katerem je postalo iz srednjeveške stanovske skupščine s pretežno posvetovalnim značajem predstavniško telo vsega ljudstva z ekskluzivno pravico izvajati zakonodajno funkcijo. Vendar pa je novejši razvoj privedel do slabitve takega položaja predstavniškega telesa, saj se vse bolj širi pojav tim. delegirane zakonodaje, to je prenašanje zakonodajnih pristojnosti s predstavniškega telesa na vlado, kar se navadno dogaja po pooblastilu samega predstavniškega telesa, ponekod pa celo na podlagi generalnega pooblastila v ustavi, kar je tipična značilnost francoske ustavne ureditve. Kljub temu se povsod šteje predstavniško telo za vrhovnega zakonodajalca, česar ne spreminjajo nekatera pomembna pooblastila drugih temeljnih državnih organov na področju zakonodajne funkcije, kot so zlasti nekatera pooblastila šefa države ter ustavnega sodišča. Tega ne spreminjajo niti različne oblike neposredne demokracije, zlasti referendum, v katerem sicer nastopa ljudstvo kot zadnji arbiter na področju zakonodajne funkcije, vendar zakonodajna funkcija praviloma kljub temu pripada predstavniškemu telesu<sup>8</sup>

Nadzorstveno funkcijo parlamenta lahko ločimo po vsebini in sicer na politično nadzorstvo in splošno družbeno nadzorstvo. Med prve sodijo različne oblike uveljavljanja politične odgovornosti vlade in posameznih ministrov, ki se izražajo zlasti pred instituta nezaupnice, interpelacije pa tudi prek poslanskih vprašanj, med druge pa parlamentarna preiskava, različne parlamentarne ankete in podobno.

Politično nadzorstvo parlamenta je torej usmerjeno na delovanje vlade in ministrov, kar je ena temeljnih značilnosti parlamentarnega sistema. Znotraj tega nadzorstva je mogoče ločiti močnejšo in šibkejšo obliko, odvisno od kakšne so njene posledice<sup>9</sup>. Šibkejša oblika političnega nadzorstva namreč ne privede do neposrednega uveljavljanja politične odgovornosti, in ima zato zgolj informativni značaj, ker omogoča poslancem le zahtevati in dobiti informacije glede delovanja vlade in državne uprave, ki je pod njenim nadzorom. Med

<sup>7</sup> Igličar A., Zakonodajno odločanje, ČZ Uradni list RS, Ljubljana 1994, str. 41 in 42

<sup>8</sup> Prim, Igličar, Zakonodajno odločanje, str. 43

<sup>9</sup> Glej: Burdeau, Hamon, Troper, Droit constitutionnel, str. 598

šibke oblike parlamentarnega nadzora lahko štejemo poslanska vprašanja in parlamentarno preiskavo. Neposredno odgovornost vlade ali ministra je zato mogoče uveljaviti samo prek različnih oblik močnejših političnega nadzorstva, ki omogočajo uveljavitev politične odgovornosti vlade ali ministra in njihovo zamenjavo, kot je zlasti nezaupnica, lahko pa tudi interpelacija (čeprav se ta lahko uporabi tudi v šibkejši obliki nadzora).

V okviru volilne funkcije predstavniško telo opravlja različne naloge, največkrat pa voli predsednika države, ustavne sodnike itd, člane teles javnih zavodov in podobno. Volilna funkcija je po svoji vsebini kadrovska funkcija, ker prek nje parlament vpliva na kadrovsko zasedbo pomembnih državnih pa tudi javnih funkcij.

Poleg teh funkcij, ki jih običajno opravlja predstavniško telo, je treba posebej omeniti tudi funkcijo, ki jo opravlja redko, vendar je po svoje najpomembnejša med vsemi. Gre namreč za ustavno revizijsko funkcijo, torej funkcijo, v okviru katere je predstavniško pristojno spreminjati ustavo. Zgodovinsko gledano so navadno prve ustave (ustave novo nastale države) in nove ustave, ki so izražale velike družbene spremembe, sprejemala posebna, prav za to oblikovana telesa, imenovana ustavodajne skupščine ali konstituante, katerih funkcija je bila tako ustavodajna funkcija (pouvoir constituant). Pač pa je običajno, da spremembe ustave sprejemajo kar predstavniška telesa, ki sicer opravljajo zakonodajno funkcijo. Vendar pa se teža in pomembnost ustavne revizije kaže v tem, da je postopek za ustavno revizijo običajno bistveno bolj zahteven kot zakonodajni, zlasti je praviloma za odločitev o ustavni reviziji zahtevana večja večina (največkrat tri četrtine ali dve tretjini) kot za sprejemanje zakona.

### 3. Način delovanja predstavniškega telesa

Način delovanja in organizacija dela sodobnih parlamentov se v glavnem zgleduje po angleškem parlamentu, ki je v svoji večstoletni zgodovini izoblikoval vrsto vzorcev in pravil za lastno delovanje. Seveda je marsikaj v njegovem delovanju arhaičnega in povezanega s posebnostmi britanskega ustavnega razvoja, zato so drugi parlamenti razvili po njegovem zgledu lastna pravila in lastno prakso delovanja, ki pa vendarle ne odstopa bistveno od britanskega vzora. Vsekakor mora način delovanja predstavniškega telesa izhajati iz njegove kolegijske strukture, položaja njegovih članov ter njegovih pristojnosti.

#### 3.1. Organiziranje političnih strank

Čeprav so poslanci predstavniki vsega ljudstva, v sodobnih parlamentih igrajo odločilno vlogo politične stranke, ki so glavno gibalno in motor njihovega delovanja in mu dajejo tudi politično vsebino. Njihova stališča do posameznih vprašanj, ki se obravnavajo v parlamentu, so zato izredno pomembna za njegovo delo, zato si brez njihove navzočnosti v parlamentu sploh ni mogoče predstavljati njegovega dela. To se je kazalo že v začetku njihovega delovanja v parlamentu, na katerega so dejansko vplivale že od samega začetka svoje navzočnosti v parlamentu, čeprav njihov obstoj ni bil priznan po formalni plati. Kljub temu so dejansko obstajale organizacije strank oziroma njihovih poslancev v parlamentu, ki so se med seboj povezovali in usklajevali svoje delovanje. V sodobnih parlamentih pa je njihovo delovanje v parlamentu dobilo tudi svojo institucionalno obliko, s čimer so politične stranke postale tudi institucionalni dejavniki v parlamentarnem delu in subjekti v parlamentarnih postopkih. Zato so se v sodobnih parlamentih začele uveljavljati poslanske skupine<sup>10</sup>, kot skupine poslancev, ki pripadajo praviloma isti stranki. Glede delovanja političnih strank velja v sodobnih parlamentih pravilo, po katerem so vse politične stranke (in druga politična združenja) enakopravne pri svojem delovanju in organiziranju.

Tako kot večina drugih parlamentarnih institucij se je tudi organiziranje političnih strank v parlamentu najprej začelo v angleškem parlamentu<sup>11</sup>, v katerem je še vedno vidna dolga tradicija delovanja političnih strank v njem. V Spodnjem domu je sicer navzočih več političnih strank, vendar pa imata odločilno vlogo samo dve stranki, ki se izmenjujeta na oblasti. Že dolgo časa sta to konzervativna in laburistična stranka. Dve glavni stranki sta v domu tudi posebej organizirani v odbore poslancev. Člane ene in druge stranke vodi oseba, ki se po tradiciji imenuje bič (Whip) in ki ima raznovrstne naloge, ki bi jih delno lahko primerjali z običajnimi nalogami vodje poslanske skupine, v precejšnjem delu pa jih presegajo. Vsaka od glavnih strank imenuje takoj po opravljenih splošnih volitvah Whipa in njegove pomočnike. Whip nadzoruje delovanje in obnašanje poslancev stranke in skrbi za strankarsko disciplino, zlasti pri glasovanju v domu. Pri svojem delovanju Whip tesno sodeluje s šefom stranke, ki mu tudi lahko priporoči napredovanje sposobnih poslancev na ministrske položaje. Ima pa tudi pomemben vpliv na delo doma, pri čemer se posvetuje tudi z Whipom iz opozicije.

Poslanske skupine se v ZR Nemčiji imenujejo poslanske frakcije. Ker je v Zveznem zboru

<sup>10</sup> Več o poslanskih skupinah glej: Kranjc S., Politične stranke in parlament: parlamentarne frakcije (skupine, klubi) v: Slovenski parlament v procesu politične modernizacije, Ljubljana 1993, str. 77 do 105 ter

<sup>11</sup> Način organiziranja političnih strank v britanskem parlamentu je podrobno opisan v: Griffith J.A.G., Ryle M., Parliament, Practice and Procedures, Sweet&Maxwell, London 1989, str. 105 do 117

praviloma manjše število političnih strank, med njimi pa le dve večji, so vse poslanske skupine (celo najmanjše) razmeroma velike. Pravico ustanoviti poslansko skupino ima vsaka parlamentarna stranka, ki ima najmanj pet odstotkov poslancev, kar v nemškem primeru pomeni enak delež, kot je višina volilnega praga pri volitvah v Zvezni zbor. Parlamentarne skupine igrajo tudi v nemškem parlamentu odločilno vlogo pri njegovem delovanju. V teh skupinah poslanci usklajujejo svoje delovanje ter se dogovarjajo o načinu skupnega nastopanja in odločanja predvsem z vidika skupnih političnih usmeritev. Poslanske skupine imajo pomembna pooblastila v parlamentarni proceduri, saj lahko s svojimi predlogi in zahtevami sprožijo celo vrsto postopkov, med drugim tudi zakonodajni postopek, ker imajo pravico zakonodajne iniciative (ki pa je nimajo posamezni poslanci). Enako pravice ima v večini primerov najmanj pet odstotkov poslancev zveznega zbora, kar do neke mere zmanjšuje ekskluzivnost in privilegije poslanskih skupin v procedurah. Ker gre v vsakem primeru za velike poslanske skupine, imajo tudi posebno vodstvo, ki ga tvorijo predsednik s svojimi namestniki in tajniki poslanske skupine.

### 3.2 Notranja organizacija

Tako kot vsak kolegijski organ potrebuje tudi parlament vodstvo, ki ga sklicuje, vodi seje, odloča o proceduralnih vprašanjih, organizira delo - skratka vodi poslovanje parlamenta. Vodenje parlamenta lahko razdelimo na dva dela, pri čemer eden zajema predsedovanje parlamenta, drugi pa organiziranje njegovega dela.

Parlamentu predseduje oseba, ki se običajno imenuje predsednik parlamenta<sup>12</sup> (v angleškem parlamentu pa tradicionalno »Speaker«). Pravica parlamenta, da si sam izbira svojega predsednika, je ena njegovih najpomembnejših pravic in temeljnih zagotovil njegovega položaja. V preteklosti je namreč pogosto postavljal predsednika parlamenta monarh ali šef države, kar je seveda krepilo njegov položaj nasproti parlamentu in slabilo položaj parlamenta.

Predsednik parlamenta navadno nima posebnih oblastnih pooblastil, kljub temu pa ima praviloma visok politični položaj in uživa visok družbeni ugled. Kajti on je tisti, ki predstavlja parlament navzven in nasproti drugim organom državne oblasti, brani njegove pravice ter zagotavlja demokratično delovanje in red v parlamentarnem poslovanju na podlagi pravil poslovanja parlamenta. V mnogih ustavnih ureditvah pa predsednik parlamenta začasno opravlja funkcijo šefa države, če je ta trajno zadržan ali ne more

<sup>12</sup> Več in podrobneje o položaju in vlogi predsednika parlamenta glej: Jenny M., Mueller W.C., Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority? v: Parliaments and Majority Rule, str. 326 do 364

opravljati svoje funkcije. Le izjemoma (v Švedskem parlamentu) ima predsednik parlamenta celo pravico, da imenuje mandatarja za sestavo vlade.

Vloga predsednika parlamenta je tako pomembna za delovanje parlamenta, da mora imeti močna pooblastila za opravljanje svojih funkcij in mora biti čimbolj nestranski pri svojem delovanju. To se sicer po različnih državah dokaj razlikuje. V nekaterih državah zahtevajo ustavni običaji in pravila popolnoma nevtralnega predsednika (kot npr. v Veliki Britaniji), v večini držav se pričakuje od predsednika, da deluje čimbolj nevtralnno, v nekaterih pa se celo pričakuje od predsednika, da deluje v interesu parlamentarne večine.

Najmočnejši in najbolj politično nevtralen položaj ima še vedno predsednik britanskega parlamenta (Speaker)<sup>13</sup>. Speakerja voli Spodnji dom izmed svojih članov, pri čemer praviloma predlagata kandidata, ki ni v bližnji preteklosti nastopal v strankarskih bojih v parlamentu in je sprejemljiv za vse stranke v zbornici. Mandat Speakerja ni vezan na mandatno dobo doma, temveč lahko opravlja to funkcijo, praktično dokler to sam želi. Speaker je namreč v praksi vedno izvoljen tudi za naslednjo mandatno dobo, pri čemer pri tej naslednji izvolitvi ni važno, katera stranka ima večino v parlamentu. Ko je Speaker izvoljen, mora nastopati nestransko, zato se tudi ne sme udeleževati strankarskih razprav v zbornici. Speaker ima mnogo večjo veljavo, kot je to običajno v sodobnih parlamentih. On je namreč popoln gospodar parlamentarne procedure in avtoritativno tolmači pravila parlamenta. Člani doma se morajo v celoti pokoravati njegovim navodilom, drugače so lahko celo odstranjeni iz parlamenta za določen čas.

Organizacijo dela parlamenta navadno vodi neko kolegijsko telo, ki praviloma odloča tako o političnih kot tudi o organizacijskih vprašanjih delovanja parlamenta. To telo se različno imenuje in je različno sestavljeno, največkrat pa ga sestavljajo podpredsednik parlamenta, predsedniki pomembnejših odborov in komisij in vodje poslanskih skupin. Navadno ga sklicuje in vodi predsednik parlamenta. Tak organ parlamenta se npr. v nemškem Zveznem zboru imenuje Svet starejših, sestavljajo pa ga predsednik, podpredsedniki in 23 drugih članov zbora, ki jih imenujejo poslanske skupine v skladu z načelom sorazmerne zastopanosti parlamentarnih strank, poleg njih pa še vodje vseh poslanskih skupin. Ta organ pomaga pri delu predsedniku zbora in pri tem zagotavlja usklajenost med poslanskimi skupinami, sam pa odloča o notranjih zadevah zbora<sup>14</sup>. V francoski Narodni skupščini se tak

<sup>13</sup> O položaju speakerja glej: Griffith, Ryle, Parliament, str. 151 do 159

<sup>14</sup> Schick R., Zeh W., The German Bundestag – functions and procedures -, NDV, Rheinbreitbach 1997, str. 26

organ imenuje Urad (Le Bureau) in ga sestavlja poleg predsednika še 21 članov, njegove naloge pa so podobne nemškemu organu.

Pri uresničevanju funkcij parlamenta igrajo pomembno vlogo posebna interna telesa znotraj parlamenta, katerih naloga je, da omogočajo lažje in bolj pretehtano odločanje v parlamentu. V sodobnih parlamentih se ta telesa običajno imenujejo odbori, ponekod (npr. v Franciji) pa komisije. Ponekod poznajo poleg parlamentarnih odborov tudi komisije, ki pa so navadno namenjene posebnim nalogam parlamenta ali strokovni proučitvi nekega vprašanja. Zlasti v zadnjem primeru, je sestav takega telesa drugačen od sestave odborov, ker komisije sestavljajo poleg poslancev tudi strokovnjaki. Take komisije imajo npr. v nemškem zveznem zboru. Praviloma pa so odbori (komisije) sestavljeni iz samih poslancev in sicer praviloma tako, da pride do izraza politična, predvsem strankarska sestava parlamenta. Število odborov in tudi število njihovih članov pa se zelo razlikuje med državami.

Parlamentarni odbori se v glavnem delijo na stalne in nestalne. Prvi se organizirajo za nedoločen čas ali pa za mandatno dobo predstavniškega telesa, drugi pa za določeno dobo ali za to, da opravijo določeno nalogo (posebni ali ad hoc odbori). Druga običajna delitev je delitev na splošne in posebne (specializirane) odbore. Prvi so značilni za britanski parlament, medtem ko na evropski celini prevladujejo specializirani odbori (oziroma komisije), ki so se razvili predvsem v francoskem parlamentu. Specializirani odbori so za razliko od splošnih odborov ustanovljeni za obravnavo nekega področja v okviru funkcij parlamenta, ki se običajno bolj ali manj prekriva z upravno organizacijo, torej s področji posameznih ministrstev.

Posebno razvejan in zapleten je sistem parlamentarnih odborov v britanskem parlamentu<sup>15</sup>, ki ima zelo dolgo tradicijo in se precej razlikuje od ureditve v drugih državah. Posebnost angleške ureditve je, da tudi celotni dom včasih deluje organiziran v obliki odbora (Committee of the Whole House). Drugi odbori so predvsem odbori vsega doma (Committees of the Whole House), stalni odbori (Standing Committees), posebni oziroma izbrani odbori (Select Committees), skupni odbori obeh domov parlamenta (Joint Committees) in odbori za obravnavo tim. zasebnih oziroma posebnih zakonov (Committees on Private Bills). Poleg tega so še tim veliki odbori, kot so Škotski in Velški veliki odbor. Poleg teh ima Spodnji dom še vrsto drugih odborov, ki se ukvarjajo z različnimi vprašanji delovanja doma.

Nasprotno je v francoski ureditvi pete republike bistveno zmanjšano število stalnih odborov. To je določeno že z ustavo, ki je število stalnih odborov omejila na šest v vsakem domu (43.

<sup>15</sup> Podrobneje o tem glej: Griffith, Ryle, Parliament, str. 415 do 451

člen ustave). Zaradi tako majhnega števila stalnih komisij, pokriva vsaka med njimi dokaj široko področje parlamentarnega delovanja. Ustava določa tudi, da se morajo zakonski predlogi in osnutki obvezno predložiti stalnim komisijam, na zahtevo vlade ali doma parlamenta pa se morajo za obravnavo posameznega osnutka ali predloga zakona ustanoviti posebne (specializirane) komisije. Parlamentarna praksa pa je razvila tudi oblikovanje drugih ad hoc specializiranih odborov<sup>16</sup>.

Stalne in specializirane odbore pozna tudi nemški Zvezni zbor. Prvi so ustanovljeni za celotno volilno obdobje tega organa in so praviloma organizirani tako, da ustrezajo ministrstvu, kar velja za večino primerov. Drugi se ustanovijo za posebne naloge, tudi za obravnavo kakšnih posebno zahtevnih zakonov. Število članov odborov iz posameznih političnih strank je odvisno od deleža poslancev strank v parlamentu. Od tu dalje pa je stvar poslanskih skupin, da imenujejo ustrezno število svojih članov v odbore. Vsak poslanec je lahko član samo enega odbora, kar je razumna zahteva glede na številčnost zveznega zbora. Na drugi strani pa ima tudi razmeroma majhno število odborov v primerjavi s svojo številčnostjo (22 stalnih odborov v volilnem obdobju 1994 do 1998). Razmerju moči med političnimi strankami v parlamentu ustreza tudi število predsednikov odborov, ki pripadajo posameznim strankam.

Odločanje parlamenta zajema predvsem dva temeljna elementa in sicer pristojnosti ter način odločanja. Parlament kot predstavniško telo praviloma sprejema odločitve v sestavi vseh svojih članov oziroma navzočih članov, torej na plenarni seji. To pomeni tudi, da parlament svojih pristojnosti praviloma ne more prenesti (delegirati) na kakšno ožje telo znotraj sebe, kot so zlasti delovna telesa. Toda tudi tu so izjeme. Tako npr. lahko italijanski parlament delegira del svoje zakonodajne pristojnosti na parlamentarne komisije in sicer tako, da jih pooblasti za sprejem določenih zakonov.

Parlamentarno odločanje poteka v različnih proceduralnih oblikah, v parlamentarnih postopkih, ki so praviloma pravno urejeni. Sprejemanje zakonov je tradicionalno najpomembnejša dejavnost predstavniškega telesa, zaradi česar se tudi imenuje zakonodajno telo. Ker je zakonodajno telo kolegijsko telo, navadno s precejšnjim številom članov, in se v njem srečujejo pogosto med seboj nasprotujoči si politični interesi, je vsako sprejemanje odločitev dokaj zapleteno in terja podrobno urejeno proceduro. To še toliko bolj velja za sprejemanje zakonov, kot najpomembnejših odločitev predstavniškega telesa. Zato

---

<sup>16</sup> Jovičić M., Nikolić P., *Parlamentarni odbori – prilog uporednopravnemu proučavanju* -, v: Mesto i uloga odbora i komisija predstavničkih tela, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969, str. 75