

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
INŠTITUT ZA DRUŽBENE VEDE**

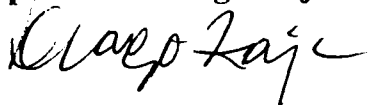
CPR: Državni zbor Republike Slovenije in njegova vloga

**PROCESI INSTITUCIONALIZACIJE IN
MODERNIZACIJE SLOVENSKEGA
PARLAMENTA**

Četrto (končno) poročilo

Odgovorni nosilec:

Izr. prof. dr. Drago Zajc



Ljubljana, novembra 2002

RAZISKOVALNA SKUPINA:

Dr. Drago Zajc

Mag. Vladimir Prebilič

Mag. Mirjam Kotar

K A Z A L O

1. POVZETEK

2. UVOD

2.1 CILJI RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

2.2 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

2.3 VSEBINA ČETRTEGA POROČILA

3. POMEN NOVEGA POSLOVNIKA ZA INSTITUCIONALIZACIJO DRŽAVNEGA ZBORA

- a) Spreminjanje poslovnika državnega zbora iz. l. 1993**
- b) Značilnosti novega poslovnika iz l. 2002**
- c) Prvi učinki novega poslovnika na delovanje državnega zbora**
- d) Zaključek**

4. LITERATURA

1. POVZETEK

Četrto poročilo prikazuje rezultate analize novega poslovnika slovenskega državnega zbora, ki je bil po dolgih pripravah sprejet l. 2002. Gre za teoretično analizo glavnih elementov sodobnih parlamentarnih poslovnikov, ki uporablja za kriterij modernosti poslovnika sedem variabel:

- avtonomnost parlamenta,
- demokratičnost odločanja z zagotovljenimi pravicami opozicije, da izraža svoja stališča,
- dosledno delitev dela med delovna telesa in plenum,
- racionalen zakonodajni postopek, ki omogoča neposreden koncentracijo zakonodajnega dela v drugi obravnavi in olajšuje prehod na tretjo,
- racionalno porazdelitev moči in odgovornosti v procesu odločanja s poudarkom na vlogi delovnih teles in centralnega odločevalskega telesa ter
- načrtovanje in organiziranje zasedanj v skladu z načelom ekonomičnosti. (različni načini določanja časa za razprave udeležencev v zakonodajnem postopku, ki omogočajo, da parlament v doglednem času razpravlja in odloča o vseh zadevah, ki so v njegovi pristojnosti).

Na osnovi analize smo lahko ugotovili, da novi poslovnik v veliki meri ustreza opisanim kriterijem modernosti in da bo lahko pomembno povečal propustnost državnega zbora ter omogočil velike časovne prihranke. Oboje bo prispevalo k celoviti učinkovitosti njegovega dela in tudi kvaliteti odločitev, vendar bo to odvisno še vedno od dveh okoliščin oz. pogojev.

Prvi je, da se bo postopoma zmanjšal ogromni pritisk na zakonodajno urejanje in normaliziral obseg dela državnega zbora, kar pa z vidika vstopanja v EU zaenkrat še ni povsem gotovo. Drugi je, da bodo tudi sami poslanci 'ponotranjili' ta formalna pravila obnašanja upoštevali zahteve, ki jih postavlja novi način priprave in izvedbe sej. Gre za to, da se poslanci, poslanske skupine in tudi drugi udeleženci v zakonodajnih postopkih bolje pripravljajo svoje nastope in čim bolje izkoriščajo razpoložljivi čas.

2. UVOD

2.1 CILJI RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

Glavni cilj raziskovalnega projekta je opredeliti dejavnike, ki vplivajo na proces institucionalizacije Državnega zbora RS kot enega novih demokratičnih parlamentov, ki deluje v razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju, ter posledično pogojujejo njegovo učinkovitost.

Raziskovanje je potekalo v naslednjih fazah:

- 1. faza: od 1.12.2000 do 1.12.2001**
- 2. faza: od 1.01.2001 do 1.12.2002**

2.2 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

V raziskavi smo uporabili naslednje metode in tehnike:

- a) analiza sekundarnih virov – analiza obstoječe znanstvene in strokovne literature na proučevanem področju teorije sodobnega parlamentarizma in delovanja sodobnih parlamentov s poudarkom na dejavnikih institucionalizacije kot faktorjem učinkovitosti,**
- b) analiza podatkov pridobljenih iz naslednjih virov:**
 - poročila o delu Državnega zbora RS o delovanju v posameznih mandatnih obdobjih,**
 - statistik drugih primerljivih parlamentov (nemškega Bundestaga, švedskega Riksdaga, madžarskega Országgyűlése, češke Poslanecké snemovne, hrvaškega Zastupničkoga doma, itd.),**
 - podatkov zbranih v okviru nekaterih mednarodnih projektov o sodobnih parlamentih,**
 - študij posameznih primerov odločanja v državnem zboru,**
 - ankete med poslanci državnega zbora, opravljene l. 1998 (N = 52).**

2.3 VSEBINA KONČNEGA POROČILA

Opravljen delo

Predmet je bil zelo kompleksen, zato smo že v prvi fazi poudarili pomen širših teoretičnih i zgodovinskih izhodišč vrednotenja parlamentarizma na Slovenskem in njegove učinkovitosti. V nadaljevanju smo ob upoštevanju študij nekaterih drugih evropskih parlamentov in ameriškega predstavniškega doma opisali osnovne kazalce procesa institucionalizacije novih demokratičnih parlamentov - med njimi smo poleg avtonomnosti parlamenta in razvite notranje strukture (ki vključuje poslanske skupine, delovna telesa, strokovne službe in način vodenja parlamenta) poudarili smotrno ureditev zakonodajnega procesa. Ta pomeni optimalno kombinacijo načel demokratičnosti, racionalnosti in ekonomičnosti, ki prispeva k stabilnosti in predvidljivosti oblikovanja politik in odločanja. Na koncu druge faze smo na osnovi teh istih izhodišč analizirali glavne spremembe, ki jih je prinesel novi poslovnik državnega zbora (sprejet 2. aprila 2002) ter ugotavljali prve učinke te poslovniške ureditve na delovanje državnega zbora in ravnanje poslancev ter poslanskih skupin.

Raziskovalno delo je dejansko potekalo paralelno s številnimi poskusi sprememb poslovnika (drugi predlog novega poslovnika smo posebej analizirali), da bi na koncu lahko spremljali sprejemanje novega poslovnika in analizirali njegove učinke, čeprav le na osnovi podatkov o dveh prvih sejah (18. in 19. seja). Raziskovalci smo na koncu druge faze opravili naslednje delo:

- a) pridobili dodatno tujo literaturo, ki se nanaša na proces institucionalizacije sodobnih, zlasti novih parlamentov.
- b) izmenjali raziskovalne izkušnje in podatke v okviru nekaterih mednarodnih raziskav delovanja parlamentov ter pridobili podatke od raziskovalcev in raziskovalnih služb drugih parlamentov
- c) preverili nekatere naše ugotovitve o delovanju slovenskega državnega zbora na domačih znanstvenih in strokovnih srečanjih (Slovenski politološki dnevi), na mednarodnih konferencah in okroglih mizah (XVIII. Kongres IPSA v Quebecu l. 2000, na mednarodni okrogli mizi v Istanbulu v juniju 2002, itd.

Vsebina četrtega (končnega) poročila

- a) opis geneze priprav na sprejem novega poslovnika in njegova analiza na osnovi teoretičnih izhodišč,
- b) predstavitev prvih ugotovitev o njegovih učinkih na delovanje državnega zbora (zaradi zaključka raziskave teh ugotovitev žal ne moremo povsem zanesljivo ugotavljati niti primerjati z drugimi učinkovitimi parlamenti. V primeru nadaljevanja raziskave bi bilo koristno opraviti tudi anketo med poslanci).

3. POMEN NOVEGA POSLOVNIKA ZA INSTITUCIONALIZACIJO DRŽAVNEGA ZBORA RS

Poslovniki parlamentov so izredno pomembni akti, ki urejajo tudi vrsto vprašanj, ki so ustavnega pomena. Gre zlasti za urejanje razmerja parlamentov do drugih državnih organov, zlasti do vlade, ki je v veliki meri prevzela zakonodajno iniciativo. Na drugi strani pa poslovniki omogočajo parlamentom obravnavanje najširšega spektra družbenih vprašanj, pri čemer gre predvsem za preverjanje njihove pomembnosti v demokratični razpravi in ugotavljanje potrebe po zakonodajnem urejanju. Takšne so npr. v nekaterih drugih parlamentih z daljšo in neprekinjeno demokratično tradicijo o razprave o evalvaciji politik na posameznih področjih. Vendar pa je za vse poslovnike predvsem značilno, da določajo proces parlamentarnega odločanja na način, ki naj privede do legitimnih in čim bolj kvalitetnih odločitev. Moderni poslovniki posebej natančno opredeljujejo način načrtovanja zakonodajnega dela, oblikovanje dnevnih redov in sklicevanje sej ter postopek obravnavanja zakonodajnih predlogov. Določajo tudi posebne postopke za sprejemanje državnega proračuna in zaključnega računa, ratifikacijo mednarodnih pogodb ali za obvezno razlago sprejetega zakona. Pri tem skušajo na optimalni možni način uskladiti osnovna načela zakonodajnega postopka, med katerimi so zlasti pomembna demokratičnost, racionalnost in ekonomičnost. Vzpostavljena formalna in neformalna pravila, parlamentarni običaji prispevajo k predvidljivosti ravnanj vseh udeležencev in s tem tudi k predvidljivosti odločanja. Skupaj z načinom vodenja dajejo prispevajo k institucionalizaciji sodobnih parlamentov – čim bolj je nek parlament notranje institucionaliziran, tem večja je lahko njegova učinkovitost.

Kot smo opisali že v prvem polletnem poročilu (junija 2001) je bil sprejem prvega poslovnika enodomnega Državnega zbora RS 5. julija 1993 prvi pomembni korak k ureditvi modernega parlamentarnega zakonodajnega

postopka.¹ Nedvomno je omogočil vsaj relativno učinkovitost zakonodajnega dela v razmerah velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju celih področij, ki so sicer značilni za vse države v tranziciji in še posebej za nove samostojne države. Vendar pa je ohranil tudi številne značilnosti prejšnje skupščinske poslovniške ureditve, hkrati pa je – podobno kot prejšnji poslovniki – težil k prepodrobnemu urejanju postopka (vseboval je kar 334 členov). Med značilnostmi, ki so bile v izrazitem nasprotju z načeli sodobnega parlamentarizma je bila možnost vračanja zakonodajnih predlogov k predlagatelju (v veliki večini primerov vladi) za pripravo kvalitetnih zakonskih predlogov. Vlada je imela velike možnosti, da, kar je zmanjševalo njegovo odgovornost, je izsiljevala državni zbor z zahtevami po hitrih postopkih. Zakonodajni postopek je bil neracionalno dolg (predvideval je tri obvezna branja), hkrati pa so bile naloge in odgovornosti posameznih udeležencev v njem neustrezno opredeljene. Nepopolno izvedena delitev dela med delovna telesa in skupna zasedanja je ustvarjala dodatne težave, saj so se pomembna vsebinska vprašanja prenašala na plenum. Možnosti smotrnega planiranja zakonodajnega dela so bile majhne, hkrati pa je neracionalna ureditev poteka in vodenja sej omogočala izredno dolga zasedanja. Ob tem je pravica do neomejenega razpravljanja oz. večkratnih nastopov poslancev vodila do zelo neekonomične izrabe razpoložljivega časa. Posledično so bile sprejete odločitve pogosto slabše in jih je bilo treba pogosto spreminjati in dopolnjevati. Kritike na račun zastojev v zakonodajnem delu, ki so se pojavljale najprej doma, kasneje pa tudi na ravni EU, so v povezavi z upadanjem ugleda državnega zbora kmalu spodbudile prve poskuse spreminjanja poslovnika državnega zbora.

a) Spreminjane poslovnik državnega zbora iz l. 1993

Od svoje uveljavitve v letu 1993 je poslovnik doživel celo vrsto manjših sprememb, ki pa niso mogle vplivati na hitrejše, bolj racionalno, ekonomično delovanje državnega zbora. Prve spremembe so bile sprejete 20.12.1994, leto in pol po njegovem sprejetju. Nanašale so se 74 členov, ki so opredeljevali pravice in dolžnosti poslancev, seje državnega zbora, akte, javnost dela in na referendum.² Z naslednjimi spremembami, sprejetimi 22. maja 1996, so poslanci določili odgovornost za neupravičeno odsotnost s sej in določili, da se sklepčnost ugotavlja trikrat.³ Tretjo dopolnitev poslovnika so poslanci sprejeli 6. maja 1997, s katero so dodali člen, ki omogoča, da poslanec umakne svojo podporo za razpis referenduma do sprejetja dnevnega reda seje, na kateri se

¹ Poslovnik Državnega zbora RS, UL RS, št. 40/1993, str. 2051

² Med pomembnejšimi spremembami so, da se poleg rednega in hitrega postopka uvaja še skrajšani postopek, da referendum ni več v celoti urejen v poslovniku ampak ga ureja Zakon o referendumu in ljudski iniciativi in da predstavniki javnih občil ne morejo biti več prisotni na seji ali delu seje, ki je zaprta za javnost (UL RS št. 80/94, str. 4571).

³ UL RS št. 28/96, str. 2305

obravnavala zahteva za referendum.⁴ Četrta sprememba, ki je omogočila, da poslanci o imenovanju ministrov ne glasujejo več tajno, je bila sprejeta 30. maja 2000.⁵ S peto spremembo poslovnika 11. januarja 2001 so poslanci določili, da prvo sejo novoizvoljenega državnega zbora skliče predsednik republike najkasneje 20 dni od dneva volitev.⁶ S šesto spremembo 31. januarja 2001 so poslanci sprejeli pomembno dopolnilo za izvajanje nadzora nad vlado, da na prva tri vprašanja poslancev odgovori predsednik vlade.⁷

Zadnja sedma sprememba poslovnika 21. februarja 2001 je uredila zelo pomembno vprašanje delitve parlamentarnih strank na koalicijo in opozicijo. KO je (opozicijska) Koalicija Slovenija (SDS in NSi) odstopila od vseh vodilnih mest v delovnih telesih, je kot pogoj za ponoven prevzem teh mest zahtevala več sedežev, kot so ji šli po poslovniku (poslovnik je v 126. členu določal, da se sestava delovnih teles ter funkcije v njih določijo upoštevaje število poslancev v posameznih poslanskih skupinah). Prišlo je do kompromisa med koalicijo in opozicijo. Po novem je lahko najmanj ena tretjina članov delovnega telesa, ki obravnava vprašanja nadzora državnega proračuna in javnih financ, pisno zahtevala od vlade, državnih organov, javnih zavodov in skladov podatke in posamezne dokumente, razen če je to v nasprotju z zakonom. V poslovniku je bilo tudi na novo urejeno sprejemanje državnega proračuna.⁸

Prvi poskus celovitega spreminjanja poslovniške ureditve je storila Komisija za poslovnik državnega zbora (pod vodstvom poslanca dr. Cirila Ribičiča), ko je že 20.5.1997 sprejela sklep, da prične pripravljati celovit predlog sprememb in oblikovala posebno delovno skupino. Predlog Komisije (predstavljen na tiskovni konferenci 23. novembra 1998 in obravnavan v državnem zboru v l. 1999) na koncu ni bil sprejet, kljub temu, da je Evropska komisija že v svojem prvem poročilu o napredku Slovenije v procesu približevanja EU, pripravljenem v l. 1998 opozorila, da zakonodajni postopki potekajo prepočasi in da je treba posvetiti pozornost ureditvi zakonodajnega odločanja. Čeprav je bila tudi velika večina poslancev kritična do veljavnega poslovnika (kar je prišlo do med drugim do izraza tudi v anketah med poslanci), na koncu predlog ni dobil potrebne večine. Na 16. redni seji državnega zbora dne 27. 10. 1999 je na glasovanju po opravljeni tretji obravnavi o predlogu akta kot celoti od prisotnih 70 poslancev zanj glasovalo 42, proti pa je bilo 23 poslancev). Osnovni razlog je bil v pomanjkanju soglasja med strankami in posebej v velikih razlikah v pogledih med koalicijo in opozicijo, ki je menila, da nekatere novosti zmanjšujejo njene pravice. Zanimanja za predlog novega poslovnika pa se je zmanjšalo tudi zaradi

⁴ UL RS št. 26/97, str. 2121

⁵ UL RS št. 46/2000, str. 6529

⁶ UL RS št. 3/2001, str. 279

⁷ UL RS št. 9/2001, str. 828

⁸ UL RS št. 13/2001, str. 1385

pozornosti, ki so jo poslanci v drugem delu drugega mandata (zlasti v letih 1998 in 1999) posvečali možnim spremembam volilnega sistema (sprememba bi seveda vplivala na poslovniško ureditev).

Drugi poskus celovite spremembe poslovniške ureditve predstavlja predlog novega poslovnika, ki so ga v skladu s koalicijsko pogodbo 7. februarja 2001 vložili vodje poslanskih skupin koalicijskih strank Tone Anderlič, Miran Potrč, Janez Podobnik in Ivan Kebrič (koalicijske stranke LDS, SLS, ZLSD in DeSUS so se s koalicijsko pogodbo obvezale, da bodo v 45 dneh od podpisa pogodbe pripravile besedilo novega poslovnika in si prizadevale za njegovo vložitev in zagotovitev dvotretjinske večine poslancev, potrebne za sprejem).⁹ Z novim poslovníkom naj bi dosegli (a) doslednejšo razmejitev zakonodajne od izvršne oblasti in večjo samostojnost državnega zbora v zakonodajnem delu, (b) boljše planiranje dela, (c) bolj racionalen in ekonomičen zakonodajni postopek ter (d) zagotovili večjo vlogo stroke. Predlog je racionalno uredil zakonodajni postopek na način, ki je primerljiv z modernimi parlamenti, kar bi lahko omogočilo velike časovne prihranke in veliko bolje opredelil odgovornost posameznih udeležencev v procesu odločanja, ki je bila dejansko slabo opredeljena in preveč razpršena (s tem, da je na Kolegij predsednika državnega zbora prenesel odločanje o nekaterih tehničnih vprašanjih, kot je npr. določanje časa za zasedanja in razprave poslancev in pri tem uvedel načelo večine, ki upošteva velikost poslanskih skupin, bi omogočil veliko ekonomičnost dela). Predlog je bil pomemben poskus modernizacije zakonodajnega dela v smislu večje racionalnosti in ekonomičnosti postopka, vendar v svoji izdelavi najbrž ni uspel uresničiti vseh ambiciozno zastavljenih ciljev (tudi glede vloge stroke), delovna telesa še niso prevzemala odgovornosti, ki bi bila primerljiva s sodobnimi parlamenti, spregledal pa je tudi potrebo po zaprtih sejah delovnih teles in še posebej po celoviti opredelitvi avtonomije državnega zbora.

Tudi ta predlog je bil na koncu zavrnjen zaradi prevelikih razhajanj med koalicijo in opozicijo, zlasti glede ureditve zakonodajnega postopka. Nasprotja so bila posebej velika pri omejitvi časa razprav in glede pristojnosti Kolegija predsednika državnega zbora. Poslanci državnega zbora so v nadaljevanju 9. redne seje, potem ko so zavrnili vseh šest usklajevalnih dopolnil, ki jih je predlagala Komisija za poslovník, zavrnili predlog v celoti. Od navzočih 87 poslancev jih je predlog podprlo le 44, medtem ko je 42 glasovalo proti. Kljub negativnemu rezultatu glasovanja pa je predlagatelj vendarle uspelo

⁹ Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi RS, podpisan 15. novembra 2000, ki je eden najbolj podrobnih koalicijskih sporazumov, je v eni od vsebinskih prilog opredelil potrebne spremembe poslovnika državnega zbora. Vodilni predstavniki koalicijskih strank so se 28. decembra dogovorili o poglavitnih nalogah koalicije v letu 2001 in ponovno poudarili potrebo po sprejemu novega poslovnika, s katerim bi pospešili sprejemanje zakonodaje, potrebne za vključitev Slovenije v EU.

prepričati večino poslancev, da so spremembe nujne. Zato so se odločili, da bodo poskusili z novim predlogom, v katerega so vključili nekatera dopolnila.

Tretji poskus spremembe poslovniske ureditve predstavlja predlog, ki ga je državnemu zboru predložil poslanec Tone Anderlič 5. oktobra 2001 neposredno za tem, ko niso bili sprejeti uskladitveni amandmaji k prejšnjemu predlogu in je kazalo, da ne bo sprejet. Njegov namen je bil rezervirati prostor za ponovno obravnavo predloga poslovnika, če vloženi predlog ne bi bil sprejet, kar se je dejansko zgodilo. Vendar so vlagatelji tokrat k ponovni obravnavi predloga pristopili nekoliko bolj taktično in v besedilo vključili nekatere pripombe in predloge opozicije, ki so se nanašali na njene dosedanje pravice.

Z novim besedilom so 12. marca 2002 nadomestili že vloženi predlog . (tako se je tretji predlog dejansko spremenil v četrtega) in predlagali sprejem po nujnem postopku. Med razlogi za sprejem poslovnika po nujnem postopku so navedli, da Evropska komisija Slovenijo že nekaj let v svojih rednih poročilih o napredku Slovenije v procesu vključevanja v EU opozarja na počasnost prilagajanja slovenskega pravnega reda pravnemu redu EU. Poleg tega pa naj bi državni zbor odločal le o vprašanjih, glede katerih so se pri obravnavi prejšnjega predloga kazala največja nasprotja (določanje trajanja razprav, vrstnega reda obravnave predlogov zakonov in načina odločanja kolegija), glede ostalih vprašanj pa se je državni zbor že prej skoraj v celoti strinjal, kako naj bi bila urejena. Predlog je bil uvrščen na 14. redno sejo državnega zbora, ki se je začela 19. marca 2002. Državni zbor ga je obravnaval 28.3.2002 in sprejel 2. aprila 2002 (zanj je glasovalo 57 poslancev, 24 pa jih je bilo proti). K potrebni dvotretjinski večini za sprejetje poslovnika so tokrat pripomogli tudi trije glasovi poslancev Stranke mladih Slovenije. Na drugi strani pa sta poleg poslancev opozicijskih strank SDS, NSi in SNS, predlogu nasprotovala tudi dva poslanca koalicijske stranke SLS. Novi poslovnik, ki je v primerjavi s poslovniki parlamentov drugih tranzicijskih držav še vedno najboljšežnejši (vsebuje preko 280 členov), je stopil v veljavo 15. julija 2002.¹⁰

b) Značilnosti novega poslovnika državnega zbora (2002)

Načela in cilji tega drugega poslovnika Državnega zbora RS se v glavnem pokrivajo s cilji in načeli prejšnjih nerealiziranih predlogov. Novi poslovnik izhaja iz potrebe po učinkovitejšem in kakovostnejšem delovanju državnega zbora in tudi drugih organov, zlasti Vlade RS, ki skupaj z njim sodelujejo pri pripravi in sprejemanju najpomembnejših pravnih in drugih političnih aktov, s

¹⁰ Poslovnik madžarskega Országgyűlése (sprejet l. 1989) ima 77 členov, poslovnik češke Poslanecké snemovne (1996) ima 126 členov, poslovnik poljskega Sejma (1994) ima 128 členov, poslovnik hrvaškega Zastupničkoga doma (1992) pa obsega 277 členov.

katerimi se oblikujejo celovite politike na posameznih področjih ali sprejemajo najpomembnejše odločitve. V tem smislu je novi poslovnik napravil vrsto pomembnih korakov v smeri modernizacije celotnega delovanja državnega zbora.

1. Novi poslovnik je napravil največji korak naprej k doseganju **večje avtonomnosti** državnega zbora in s tem dokončno prekinil s prejšnjim skupščinskim sistemom in s tem zadostil bistvenemu pogoju svoje institucionalizacije. Poslovnik ne le dosledneje razmejuje zakonodajno od izvršilne oblasti, ampak tudi zagotavlja večjo samostojnost državnega zbora v rednem zakonodajnem postopku, s tem, da dosledno izpeljuje ureditev, da državni zbor postane 'lastnik' zakona, ko se predlog vloži v državni zbor, glede nujnih interventnih ukrepov pa omogoča večjo vlogo vlade. S tem je poslovnik končno postal povsem primerljiv s poslovniki parlamentov z daljšo tradicijo.

2. Glede samega zakonodajnega postopka prinaša novi poslovnik prinaša rešitve, ki uveljavljajo **večjo racionalnost obravnavanja zakonskih predlogov**, in sicer tako glede skrajšanja kot boljše povezanosti obravnav, kar omogoča določene razbremenitve in večjo propustnost državnega zbora. Eno temeljnih načel rednega zakonodajnega postopka - načelo postopnosti obravnav - je ohranjeno, vendar pa se prva obravnava v okviru rednega zakonodajnega postopka (podobno kot v nemškem Bundestagu) lahko opravi že s posredovanjem gradiva poslancem (121. člen). Prva (splošna) razprava se torej ne opravi avtomatično, ampak le, če je zanjo zagotovljen zadosten interes med poslanci – v petnajstih dneh jo lahko predlaga najmanj 10 poslancev (122. člen). V tem primeru bi moral državni zbor tudi ugotoviti, ali je predlagano zakonsko besedilo primerno za nadaljnjo obravnavo.

Najzahtevnejša je po novem poslovniku druga obravnava, ki se vsebinsko opravi v delovnih telesih (125. člen). Matična delovna telesa so zadolžena za pripravo dopolnjenega predloga zakona, v katerega bodo vključena vsa dopolnila, ki jih bo matično delovno telo podprlo. Prav druga obravnava, opravljena na seji matičnega delovnega telesa bo odločilna za nadaljnji potek zakonodajnega postopka. Na zasedanju državnega zbora bo namreč mogoče vlagati amandmaje le k tistim členom predloga zakona, h katerim je dopolnila poprej sprejelo delovno telo. Pri tem je pomembna novost, da vlada ne sme več z dopolnili popravljati svojih zakonov, pač pa lahko vlaga dopolnila le k tistim členom, ki jih k njenemu predlogu zakona vložijo drugi udeleženci v zakonodajnem postopku. V drugi obravnavi lahko dopolnila vlagajo le poslanske skupine, skupine desetih poslancev in vlada, kadar ne gre za njen predlog.

Drugi obravnavi sledi tretja, kjer je vloga matičnega delovnega telesa bolj omejena. Novi poslovnik uveljavlja naslednjo pomembno racionalizacijo

zakonodajnega postopka s tem, da dopušča možnost, da lahko državni zbor tretjo obravnavo opravi na isti seji, kadar je bila v drugi obravnavi spremenjenih ali dopolnjenih manj kot desetina členov predloga zakona, ob pogoju, da temu ne nasprotuje tretjina poslancev (138. člen). Druga in tretja obravnavata sta opravljena na isti seji v kolikor k predlogu zakona ni bilo sprejeto nobeno dopolnilo. Med prvo in drugo obravnavo mora preteči 24 ur. Sicer naj bi bila tretja obravnava opravljena praviloma na prvi naslednji seji državnega zbora.

Poslovnik je uveljavil tudi večjo racionalnost glede nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka (142. in 143. člen). O sprejemanju predlogov zakonov po teh postopkih odloča kolegij predsednika državnega zbora, zoper njegovo odločitev pa lahko ugovarja petina poslancev (18). V tem primeru o odločitvi kolegija odloča državni zbor. Pri skrajšanem ali nujnem zakonodajnem postopku se ne opravi prva obravnavata v skladu s 122. členom, druga in tretja pa se opravita na isti seji (ne glede na to, h koliko členom so bili vloženi amandmaji). Poslovnik prinaša novost, da se skrajšani postopek lahko uporabi tudi za manj zahtevno uskladitev našega zakona s pravom EU. Do vlaganja predlogov zakonov po nujnem postopku je odslej upravičena le vlada v primerih, kadar gre za interese varnosti ali obrambe države, odpravo posledic naravnih nesreč ali pa, da bi se preprečile težko popravljive posledice za delovanje države. Nekoliko sta spremenjena tudi ustavno-revizijski postopek in postopek sprejemanja državnega proračuna (kompromisna rešitev glede ustavno-revizijskega postopka je prinesla ne preveč posrečeno rešitev, da lahko spremembo ustave predlaga najmanj 20 poslancev, amandmaje k predlogu spremembe pa vsak poslanec).

3. Novi poslovnik prinaša novo razumevanje delitve dela med plenum in delovna telesa, saj tem nalaga veliko večje odgovornosti – delovna telesa so zadolžena za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo zakonov in drugih aktov (32. člen). Poleg tega morajo opraviti glavni del vsebinske obravnave predlogov zakonov, ki so predloženi državnemu zboru, na način, ki omogoča veliko večjo koncentracijo zakonodajnega dela. Tako lahko delovna telesa veliko bolje uveljavijo svoje osnovne funkcije (specializacija, pridobivanje informacij, medstrankarska pogajanja) kar vodi h boljšim rešitvam, dolgoročno pa utrjuje njihovo vlogo pri oblikovanju kvalitetnih politik (Zajc, 2000: 177). Pomembna je tudi njihova nadzorna vloga, saj lahko zahtevajo pojasnila in podatke tudi od vlade, državnih organov in drugih, ti pa so jim dolžni podatke in dokumente nemudoma posredovati, razen če bi bilo to v nasprotju z zakonom (45. člen). Za pridobivanje informacij lahko delovno telo opravi javne predstavitve (46. člen). Da bi se neposredno seznanila z razmerami na posameznih območjih ali področjih se lahko sestajajo tudi izven državnega zbora. Na svoje seje lahko vabijo predlagatelje, predstavnike vlade ali drugih institucij, strokovnjake in tudi predstavnike zainteresirane javnosti (51. člen).

Matično delovno telo za posamezen akt, tako kot po starem poslovniku, določi predsednik državnega zbora. Po novem poslovniku pa mora biti matično delovno telo seznanjeno tudi z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba (41. člen). Matičnost enega ne izključuje drugih delovnih teles, saj ta lahko določen predlog zakona obravnavajo kot zainteresirana delovna telesa. Poleg tega mora predlog zakona, ki bi imel finančne posledice, obvezno obravnavati delovno telo pristojno za področje javnih financ. Matično delovno telo pripravi poročila o obravnavi posameznih zadev, ki vsebuje tudi predloge sklepov, ki naj jih sprejme državni zbor (42. člen). Novi poslovnik ne določa vseh delovnih teles niti končnega števila delovnih teles niti števila članov v njih kot nekateri poslovniki (npr. poslovnik švedskega Riksdaga) in s tem omogoča neracionalno razdelitev poslancev na večje število delovnih teles. Slovenski državni zbor ima, če ne upoštevamo delegacij v mednarodnih asociacijah in preiskovalnih komisij, devetnajst delovnih teles – odborov in komisij – kar je več kot jih imajo številni drugi parlamenti s precej več člani. (Poslovnik sicer priznava zadrego v zvezi s članstvom poslancev v več delovnih telesih s tem, da v 48. členu določa, da istočasno ne sme zasedati največ dve dvojice delovnih teles).

Novi poslovnik se povsem odmika od starega v tem, da se delovno telo ne vključuje več v odločanje v vsakem posameznem branju, kar je povzročalo neracionalno ponavljanje razprav in veliko izgubo časa, ampak se osredotoča na drugo obravnavo. V tej obravnavi mora najprej delovno telo razpravljati in odločati o vseh dopolnilih k predlogu zakona (amandmajih k posameznim členom ali novi členi), ki so jih vložili poslanci, poslanske skupine, druga delovna telesa, to je, zainteresirano delovno telo ali telo pristojno za vprašanja javnih financ ali vlada, kadar ni predlagateljica zakona (129. člen). Amandmaji se vlagajo najkasneje do petega dne pred sejo matičnega delovnega telesa, kar omogoča članom, da se z njimi dobro seznani in opravijo potrebna usklajevanja, kar prispeva k večji kakovosti obravnave. Delovno telo je z novim poslovníkom zadolženo, da po končani obravnavi amandmajev in členov pripravi dopolnjen predlog zakona, v katerega so vključeni vsi sprejeti amandmaji k posameznim člen (133. člen). Dopolnjeni predlog je sestavni del zahtevnega poročila, ki ga obravnava državni zbor v nadaljevanju druge obravnave. Poročilo vsebuje bistveno vsebino razprave in predlogov, stališča do mnenj zainteresiranih delovnih teles ter druga stališča (zakonodajno-pravne službe, državnega sveta, predsednika republike in vlade), ter mnenje matičnega telesa skupaj s predlogi sklepov, ki naj jih sprejme državni zbor, vsebovati pa mora tudi ločena mnenja, če tako zahtevajo posamezni člani (42. člen). Delovno telo se vključuje v zakonodajni postopek tudi v tretji obravnavi v primeru, ko pripravi uskladiveni amandma.

Novi poslovnik predvideva odgovornejše delo delovnih teles tudi glede sklepčnosti. Poslovnik predpisuje roke za sklic sej delovnih teles. Člani delovnih teles naj bi dobili potrebno gradivo štirinajst dni pred sejo. Poleg tega posebej zapoveduje, da lahko sočasno skličeta sejo le dve delovni telesi (48. člen).

4. Novi poslovnik **odpravlja veliko razpršenost moči in odgovornosti**, ki je bila značilna za prejšnji poslovnik – podobno kot poslovniki parlamentov z daljšo tradicijo osredotoča odgovornost za nekatera vprašanja organiziranosti in delovanja državnega zbora v 'centralnem odločevalskem telesu'. S tem, da krepí vlogo Kolegija predsednika državnega zbora, ki sicer ostaja posvetovalno telo predsednika, povečuje racionalnost in ekonomičnost delovanja državnega zbora. Po novem poslovniku so se razširile pristojnosti kolegija tudi sprejemanje nekaterih odločitev – kolegij odloča o nekaterih organizacijskih vprašanjih, ki niso vsebinske narave.

Kolegij, ki ohranja sestavo (sestavljajo ga predsednik, podpredsedniki, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti), ohranja v osnovi tudi vse bistvene naloge planiranja dela, ki jih je v preteklosti iz vrste razlogov težko opravljal. Kolegij sprejema program dela državnega zbora za posamezno leto ter terminske programe za krajša obdobja, ki določajo dneve zasedanj in sezname predvidoma obravnavanih zadev. V 23. členu je posebej omenjena njegova obveznost, da pri tem upošteva (zakonodajne) programe vlade za tekoče leto. Te naloge bo v novih pogojih, ki jih določa novi poslovnik lažje opravljal, saj naj bi številne omejitve in težave odpadle (možnost vlaganja slabih zakonodajnih predlogov, poseganje vlade v zakonodajni postopek).

Kolegij po novem odloča o predlogu za sprejem zakona po nujnem postopku (razen kadar predsednik vlade nanj veže zaupnico), po skrajšanem postopku in o predlogu, da se opravi predhodna obravnava. Kolegij po novem odloča tudi o tem, koliko mest bo v delovnih telesih pripadalo posamezni poslanski skupini in kateri izmed poslanskih skupin bodo pripadala vodilna mesta v delovnih telesih (mesto predsednika in podpredsednika) in o sestavi mednarodnih delegacij. V primeru, če tem odločitvam v petih dneh nasprotuje petina poslancev (18) o njih odloči državni zbor. Druge odločitve, ki so v pristojnosti kolegija, so dokončne – to so odločitve o času trajanja seje državnega zbora in času obravnavanja posameznih točk dnevnega reda, vključno s časom trajanja razprav poslancev in poslanskih skupin ter drugih udeležencev seje. Sem spadajo še nekatere druge odločitve, npr. o roku v katerem lahko državni svet poda mnenja o zadevah z izredne seje, o zadevah, ki so uvrščene v razširjeni dnevni red seje, itd. (21. člen)

Eden najpomembnejših sprememb, ki jih prinaša novi poslovnik je tudi način odločanja. V primerih ko kolegij odloča, je namreč odločitev sprejeta če jo

podpirajo vodje tistih poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico poslancev (21. člen). Ta večinski način sprejemanja odločitev o posebej naštetih zadevah je sprejela potrebna večina kljub kritikam opozicije, češ da so poslanci po ustavi samostojni in da niso vezani na kakršnakoli navodila, tudi ne na tista iz poslanskih skupin.

5. Novi poslovnik je na osnovi izkušenj iz delovanja državnega zbora in tudi ob zgledovanju po poslovnikih nekaterih parlamentov z daljšo tradicijo omogočil precej **bolj predvidljivo načrtovanje in organiziranje sej državnega zbora**. V skladu z načelom ekonomičnosti zakonodajnega postopka so bile uvedene tudi številne rešitve, ki omogočajo **boljšo izrabo časa**. V nemškem in avstrijskem parlamentu npr. načrtujejo čas za razprave s pomočjo posebne 'parlamentarne ure', znotraj katere se čas razdeli med poslanske skupine bodisi glede na število poslancev (v tem primeru je opozicija kljub večjemu interesu za razpravo časovno omejena). Novi poslovnik uvaja nekoliko drugačne, sicer smiselno podobne rešitve.

Glavno vlogo pri načrtovanju dela in določanju potrebnega časa za seje je dobil Kolegij predsednika državnega zbora, ki v skladu s svojimi pristojnostmi sprejema okvirne terminske programe državnega zbora za posamezni mesec in odloča o potrebnem času za posamezno sejo, vključno s časom za obravnavo posameznih vsebinskih točk. Pri tem upošteva poslovniške določbe glede maksimalnega trajanja razprave vseh udeležencev v zakonodajnem postopku - poslancev, poslanskih skupin, delovnih teles in drugih - gre za 'maksimalni' čas, ki ga lahko izrabi posamezen udeleženec, lahko pa se nastopu odpove. S tem preprečuje, da bi posamezni poslanci z izkoriščanjem neomejene pravice do razprave posegali v enake pravice drugih poslancev.¹¹ Razprave udeležencev so določene takole:

- dopolnilna obrazložitev predlagatelja zakona (66/1) 5 minut
- predstavitev poročila matičnega delovnega telesa (66/3) 5 minut
- predstavitev stališč poslanske skupine o predlogu zakona
v drugi obravnavi (125/2) 5 minut
- razprava samostojnega poslanca 5 minut
- razprava poslanske skupine ((67/2) 10 minut
- razprava predlagatelja (66/4) 5 minut
- razprava predstavnika vlade, kadar ni predlagateljica (66/4) ... 5 minut
- replike (70) 3 minute

¹¹ V državnem zboru niso več mogoče 'filibusterske' razprave brez konca, ki omejujejo pravice drugih poslancev, da v razumnem času povedo svoja mnenja in odločajo. Najdaljšo razpravo je imel v prejšnjem mandatu državnega zbora poslanec Ivo Hvalica, ko je govoril o igralniškem denarju. Podobno dolgo je govoril poslanec Boris Sovič, ko je razložil svoje poglede na lokalno samoupravo.

- obrazložitev glasu pred odločanjem (72. člen):

poslanska skupina	3 minute
poslanec	2 minuti

V čas razprave posamezne poslanske skupine se šteje čas za predstavitev stališča poslanske skupine, čas razprave poslancev in čas replike (sem ne šteje obrazložitev stališč poslanskih skupin v primeru, da prva obravnava ni bila opravljena po 125. členu). Ko predvideni čas poslanske skupine preteče, njeni poslanci ne morejo več dobiti besede. Posamezna poslanska skupina lahko zahteva, da se čas za razpravo podaljša tako, da se število članov skupine pomnoži s časom trajanja razprave poslancev. Tako dobljeni skupni čas pa ne more biti krajši od 20 in ne daljši od 90 minut. Vendar pa lahko svojo zahtevo uveljavlja pri največ petih točkah dnevnega reda.¹²

Na tej osnovi se čas posameznih sej in tudi čas za posamezne točke na dnevnem redu seje lahko določa v naprej ob predpostavki, da je na posamezni seji, ki traja en teden, mogoče obravnavati približno 20 vsebinskih točk, to je obravnav predlogov zakonov v prvi, drugi ali tretji obravnavi rednega postopka ali v drugih postopkih (nujnem in skrajšanem). Predpostavka temelji na pričakovanju, da bodo prve obravnave v velikem številu primerov odpadle oz. da bo le malo zahtev, da se opravijo splošne razprave o razlogih za sprejem zakona in njegovih ciljih po 122. členu (ki se je kasneje izkazalo kot utemeljeno). Državni zbor naj bi te točke obravnaval in odločal o njih v treh dneh (od torka do četrтка), prvi dan (v ponedeljek) pa naj bi bila na dnevnem redu takoj za sprejemom dnevnega reda poslanska vprašanja. V kolikor bi državni zbor vsebinske točke uspel obravnavati že v ponedeljek in deloma še v petek, bi imel na razpolago okvirno 24 ur, kar znese teoretično približno 72 minut razprave na posamezno točko. V tem primeru, bi poslanskim skupinam pripadlo v poprečju po 6 minut razprave. Poslanske skupine bi seveda lahko izkoristile več časa - v kolikor bi npr. vse poslanske skupine hotele izkoristiti najmanj 10 minut za razpravo, in še posebej, če bi posamezne poslanske skupine izkoristile pravico do daljšega časa (67. člen), to je 5 minut na posameznega poslanca.¹³ V obeh primerih bi seje državnega zbora težko izpeljali v enem tednu. Vendar pa sta realističen razmislek in tudi praksa pokazala, da je to mogoče, zlasti ob dobri pripravi vseh

¹² Vodstvo državnega zbora je za načrtovanje časa za posamezne seje in posamezne točke znotraj njih že v septembru 2002 oblikovalo poseben obrazec za najavo časa razprave, ki ga pred vsako sejo dobijo vodje poslanskih skupin, samostojni poslanec, Vlada RS in drugi udeleženci seje. Udeleženci morajo upoštevati poslovniško določene časovne omejitve in izpolnjeni obrazec vrniti pred sestankom kolegija, ki je nekaj dni pred sejo državnega zbora, na katerem se na podlagi najav določi natančen časovni potek seje. Časovni potek seje določa čas za razprave (dopolnilne obrazložitve predlagateljev, predstavitev poročil matičnih delovnih teles, predstavitev stališč poslanskih skupin in razprave) v minutah.

¹³ Glej npr. Opomnik za dogovor o izvajanju posameznih točk poslovnika v zvezi s potekom seje državnega zbora z dne 10.9.2002.

udeležencev v zakonodajnem postopku, še posebej poslancev in poslanskih skupin.

Večjo ekonomičnost dela dosega državni zbor tudi z smotrnejšim uvrščanjem zadev na dnevne rede in boljšo organizacijo dela zbora. Po sprejetju dnevnega reda na začetku prvega dne seje (praviloma v ponedeljek popoldne) preide državni zbor na obravnavo poslanskih vprašanj, ki jih je treba prijaviti v naprej, da se lahko predsednik vlade, ministri ali generalni sekretar pripravijo nanje. Na prva štiri vprašanja odgovarja predsednik vlade, zastavijo pa mu jih trije poslanci opozicije in en poslanec koalicijskih strank.¹⁴ Nato začneja državni zbor še isti dan obravnavati predloge zakonov. Najprej so na vrsti predlogi zakonov, ki so vloženi po nujnem postopku za katere delovno telo meni, da niso primerni za nadaljnjo obravnavo. Za tem začne državni zbor obravnavati zakone, ki so v drugi obravnavi. V kolikor namreč na posamezen predlog ni bilo veliko amandmajev, oz. so bili vloženi k manj kot desetini členov, lahko državni zbor na isti seji (po preteku 24 ur) opravi še tretjo obravnavo (138 in 139. člen). Za predlogi zakonov v drugi obravnavi, zbor preide na predloge vložene po nujnem in skrajšanem postopku, nato na predloge v tretji obravnavi in šele na predloge v prvi obravnavi. Vsebinske točke praviloma konča v četrtek, medtem ko zadnji dan (v petek) obravnava druge vsebinske točke (ratifikacije mednarodnih pogodb, mandatno-volilne zadeve, sklepi, itd.).

Novi poslovnik omogoča hitrejše vodenje vsebinskih razprav in boljšo izrabo časa tudi z določenimi omejitvami – pravica do odgovora na razpravo drugega razpravljalca (replika) je ohranjena v 70. členu poslovnika in se lahko takoj uporabi (poslanci jo lahko uporabijo če menijo, da je bila njihova razprava napačno razumljena ali interpretirana). Vendar pa mora biti omejena na nujno potrebno pojasnilo in lahko traja največ tri minute, medtem ko replika na repliko ni dovoljena. S tem je poslovnik sledil ureditvam replike v nekaterih drugih parlamentih, kjer so replike pomembne za razčiščevanje argumentov (ne pa sestavni del razprav), vendar pa so iz razlogov racionalnosti omejene, da poslance ne bi oddaljevale od glavnih vprašanj dnevnega reda.

Novi poslovnik omogoča tudi bolj ekonomično izrabo časa tudi z drugačno organizacijo glasovanja (86. člen), s tem ko določa kdaj se na seji zbora opravi glasovanje o posameznih predlogih. Na ta način je mogoče opraviti glasovanje o več vsebinskih točkah dnevnega reda naenkrat in sicer na koncu vsakega dne seje. Pred glasovanjem lahko poslanci obrazložijo svoj glas (kar zaradi časovno omejene razprave ob posamezni točki ne bi mogli). Državni zbor torej sproti

¹⁴ Opozicijske poslanske skupine SDS, NSi, SNS in SMS so že sprejele dogovor o vrstnem redu postavljanja poslanskih vprašanj, potreben pa je še dogovor o vrstnem redu postavljanja poslanskih vprašanj s strani poslanskih skupin aktualne koalicije in poslanske skupine narodnosti.

glasuje le o odločitvah v zvezi z dnevnim redom. Takšna ureditev enotnega glasovanja omogoča precejšen prihranek na času, saj odpadejo prekinitve posameznih točk zaradi nesklepčnosti ali zaradi zahtev poslanskih skupin po prekinitvi zaradi posvetovanja (kar znese približno 4 ure efektivnega dela zbora).

c) Prvi učinki novega poslovnika na delovanje državnega zbora

Pomembne novosti, ki jih prinaša novi poslovnik, bi nujno morale pomembno vplivale na način dela državnega zbora, načrtovanje in organizacijo sej in prav tako na izrabo parlamentarnega časa. To je bilo mogoče predvidevati že ob samih pripravah na novi način dela na osnovi simulacij, ki so jih izvedle službe državnega zbora. Vendar pa vseh učinkov ni bilo mogoče predvideti v naprej, saj ni bilo znano kako in na kakšen način se bodo poslanci in poslanske skupine dejansko prilagodili novemu načinu dela, kako si bodo razlagali dolžnosti in kako intenzivno bodo hoteli uporabljati svoje pravice ter izkoriščati možnosti in sredstva, ki jim jih daje novi poslovnik. itd.

Konkretne učinke lahko ugotavljamo s pomočjo podatkov o planiranem in dejansko opravljenem času na prvih dveh sejah državnega zbora, opravljenih po uveljavitvi novega poslovnika. V najavi časa za obravnavo 15 vsebinskih točk dnevnega reda 18 seje državnega zbora v septembru 2002 je npr. načrtovani potrební čas znašal 20 ur in 15 minut. V najavi časa za obravnavo 24 vsebinskih točk 19. seje državnega zbora v oktobru 2002 pa je načrtovani čas znašal 30 ur in 31 minut.

Obe seji državnega zbora je bilo dejansko mogoče hitreje izpeljati, saj poslanske skupine in poslanci ter drugi udeleženci niso izkoristili vsega časa, ki so ga predvideli za svoje nastope v okviru posameznih točk. Poslanci in poslanske skupine ter ostali so svoje obnašanje nujno prilagodili zahtevam novega poslovnika, na drugi strani pa verjetno svoje nastope veliko bolje pripravili in so zato svoja stališča sposobni hitreje predstaviti. Samo na ta način lahko razumemo, da so udeleženci od najavljenega časa v poprečju izrabili komaj več kot 50%. Na obeh sejah so poslanci v tednu dni razpravljali in odločali o vseh točkah dnevnega reda seje, v okviru katerih so obravnavali ali sprejemali tudi nekatere zelo pomembne akte.

Obe seji so končali v predvidenem času brez zapletov ali podaljškov.¹⁵ Le eno točko na 18. seji (odločanje o predlogu zakona o preoblikovanju in privatizaciji

¹⁵ Med pomembnimi akti, sprejetimi na 18. redni seji v septembru 2002 so bili novela zakona o tujcih, zakon o nadzoru državne meje in Stvarno-pravni zakonik (ki nadomešča veljavni zakon o temeljnih lastninsko-pravnih razmerjih). Na 19. redni seji v oktobru 2002 pa so

javnega podjetja Slovenske železnice) so morali zaradi pobude za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu prenesti na eno od naslednjih sej. Na 19. seji je bilo npr. opravljena le ena prva (splošna) in 18 drugih obravnav, od katerih se jih je kar 14 na isti seji (po preteku 24 ur) nadaljevalo s tretjo obravnavo in sprejemom predloženega zakona, kar pomeni, da se je redni postopek približal nujnemu postopku.¹⁶

PRIKAZ 1: Najavljeni in realizirani čas za razprave na 18. in 19. seji državnega zbora – vsi udeleženci

	Število točk	Najavljeni čas Ure/min.	Porabljeni čas Ure/min	%
18. seja	15	20/10	11/20	56%
19. seja	24	29,31	15/40	53%

Vir: Pregled porabljenega časa na 18. in 19. seji, Državni zbor

Že te prve empirične ugotovitve kažejo, da je potreben čas za razpravo ob posameznih točkah in tudi za cele seje opazno krajši kot pred uveljavitvijo novega poslovnika (pred septembrom 2002 so posamezne seje obsegale tudi po 30 točk in trajale dva tedna ter se podaljševale na tri tedne. Pomembne točke pa so bile pogosto preložene na naslednje seje in s tem dodatno obremenjevale že tako natrpane rede novih sej).

Na drugi strani pa je že na primeru teh dveh sej mogoče zaključiti, da se je zakonodajna propustnost državnega zbora bistveno povečala. Na 18 seji je bilo npr. sprejetih 6 zakonov (od tega dva po nujnem in štiri po rednem), na 19. seji pa 18 zakonov (od tega 14 v rednem in 4 po skrajšanem postopku). Število zakonov, sprejetih v prvih dveh mesecih po uveljavitvi novega poslovnika (24)

poslanci med drugim obravnavali zakon o volitvah slovenskih poslancev v evropski parlament, novelo zakona o državljanstvu, novelo zakona o pravnem postopku, zakon o sodelovanju Slovenije z Mednarodnim kazenskim sodiščem, zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo, novelo zakona o zagotavljanju sredstev za nekatere nujne programe v kulturi, zakon o raziskovalni in razvojni dejavnosti, novelo zakona o žrtvah vojnega nasilja, zakon o urejanju prostora, itd.

¹⁶ Iz časovnega poteka 20. seje državnega zbora, ki se je začela v ponedeljek 25.11.2002 je razvidno, da je na dnevnem redu 29. vsebinskih točk, ki naj bi bile opravljene v 32 urah in petih minutah.

je bistveno večje kot na sejah pred uveljavitvijo novega poslovnika (v obdobju od začetka tretjega mandata do decembra 2001 je bilo na 11 rednih in 12

**PRIKAZ 2 : Najavljeni in realizirani čas za razprave na 18. in 19. seji
Državnega zbora – po poslanskih skupinah**

	Poslanske skupine								
	LDS	SDS	ZLSD	SLS	NSi	DeSUS	SNS	SMS	N.skup.
<hr/>									
18. seja									
- najavljen	1/55	3/35	1/40	2/40	3/50	0/40	2/45	0/30	0/00
- porabljen	0/59	2/46	1/20	1/04	2/03	0/13	0/45	0/17	0/00
%	52	78	81	41	54	35	28	60	0
19. seja									
- najavljen	3/05	4/45	2/56	4/15	4/00	0/40	3/40	1/00	0/12
- porabljen	2/15	2/52	1/49	2/21	2/07	0/35	0/46	0/11	0/00
%	73,1	60,5	62,0	55,5	53,0	89,2	21,2	18,9	0,0

Vir: Pregled porabljenega časa na 18. in 19. seji, Državni zbor

izrednih sejah sprejetih 111 zakonov. Časovna primerjava omogoča podoben zaključek – če upoštevamo samo dejansko porabljeni čas na obeh sejah - 27,0 ur, je bilo za sprejem vsakega zakona porabljenih komaj več kot ena ura, medtem ko so v primerjanem prvem obdobju delovanja državnega zbora na rednih in izrednih sejah porabili skupaj 409,25 ure (poprečje na en sprejeti zakon znaša malo manj kot 4 ure).¹⁷

d) Zaključek

Novi poslovnik državnega zbora je preuredil delovanje državnega zbora in sam zakonodajni postopek uredil tako, da je postal bolj racionalen in ekonomičen, hkrati pa tudi pregleden in predvidljiv. S tem je postal veliko bolj primerljiv s poslovniki parlamentov z daljšo in neprekinjeno tradicijo. Novi poslovnik omogoča boljše načrtovanje dela, pri čemer je potrebno tudi drugačno delo vlade

¹⁷ Glej Poročilo o delu Državnega zbora RS v obdobju 2000-2004 – prvo leto mandata (oktober 2000 – december 2001), Državni zbor 2002, str. 24 in 26.

pri pripravi zakonskih predlogov (Vlada RS se bo morala novim zahtevnejšim razmeram in pogojem vlaganja zakonskih predlogov). Prejšnji poslovnik je dopuščal, da se je državni zbor dušil pod zakonodajnimi zahtevami, vodstvo pa ni moglo zagotoviti zadostnega tempa sprejemanja zakonodaje. Državni zbor je postal resnični 'lastnik' zakon-skega predloga. S tem je novi poslovnik dosegel še en učinek – vlada, ki je izgubila možnost popravljanja in amandmiranja lastnih predlogov, je prisiljena bistveno bolje načrtovati zakonodajno delo in pripraviti zakonodajne predloge. Prisiljena bo vlagati veliko bolj domišljene predloge (glavna pomanjkljivost prejšnje ureditve je bila možnost vlaganja predlogov, ki niso bili dovolj usklajeni med koalicijskimi partnerji)

Novi poslovnik je prispeval k večji racionalnosti in ekonomičnosti delovanja državnega zbora, kar se kaže na prvih dveh sejah po njegovi uveljavitvi (18. in 19. seja). S tem, da je poudaril vsebinsko vlogo delovnih teles in odločevalsko vlogo kolegija je pomembno zmanjšal prejšnjo razpršenost moči in odgovornosti v procesu odločanja. Uveljavil je dosledno in natančno programiranje zasedanj državnega zbora, ki zahteva veliko boljše sodelovanje vseh udeležencev v zakonodajnih postopkih in pravočasne priprave. Ne dopušča več površnosti in improvizacije. Način določanja časa za razprave je sicer smotrni vendar bi bila smiselna tudi uvedba 'ljublanske ure'. Poslanci in poslanske skupine morajo veliko bolje planirati svoje delo in se vnaprej prijavljati, če hočejo dobro izkoristiti svoj razpoložljivi čas. Neposredni učinek novega poslovnika je tudi večja propustnost za zakonodajne predloge in veliki prihranki na času. V tem smislu je poslovnik pomembno prispeval h učinkovitosti odločanja o konkretnih aktih. Vendar je učinkovitost še vedno do določene mere odvisna od tega, ali se bodo v doglednem času zmanjšali pritiski po zakonodajnem urejanju.

S poudarkom na programiranju je poslovnik prispeval tudi k predvidljivosti procesa odločanja, saj zahteva, da se sporne stvari razčisti bistveno prej in da zainteresirani že pred sejo delovnega telesa predlagajo alternativne rešitve, s tem sili poslance, da se z zadevami začno ukvarjati bistveno prej. To pa jih hkrati sili, da delajo bolj sistematično in poglobljeno, kar se bo verjetno pokazalo v bolj kvalitetnih rešitvah. Pridobitev novega poslovnika je tudi, da je civilna družba bolj vključena v proces odločanja.

Z novimi racionalnejšimi in bolj ekonomičnimi rešitvami ni bila ogrožena demokratičnost odločanja. Vsak poslanec in vsaka poslanska skupina ima možnost predstavljati in zagovarjati svoja stališča oz. nasprotovati drugim stališčem. Vsakokratna opozicija ima primerljivo raven pravic kot v drugih demokratičnih parlamentih. Ob tem, da so uveljavljene tudi nekatere varovalke zoper zlorabo pravic, so opoziciji zagotovljene tudi nekatere posebne pravice.

Vendar je na drugi strani poslovnik še vedno deloma pomanjkljiv. Poslovnik je predvsem preobširen in preveč podroben (v primerjavi z drugimi poslovniki parlamentov z daljšo tradicijo in tudi parlamentov novih demokratičnih držav). Potrebne bi bile preprostejše rešitve, čeprav zanje verjetno ne bi mogli doseči dvotretjinske večine. Na tolikšen obseg so verjetno vplivale tudi kompromisne rešitve zaradi nasprotovanj med koalicijo in opozicijo. Poslovnik tudi ni najboljši z nomotehničnega vidika, saj se posamezni izrazi se različno uporabljajo.

Poslovnik daje glavni poudarek na zakonodajni postopek in daje vtis, da je parlament samo tovarna zakonov. V poslovniku ni dovolj možnosti za razpravljanje o splošnih temah oz. 'ventiliranje' vseh problemov. Ob vlaganju zakona v proceduro ni možnosti, da bi vlada predhodno seznanila opozicijo z določenimi rešitvami in omogočila določeno usklajevanje, ki bi bilo koristno z vidika kvalitete predloga. Opozicija lahko predlogom le nasprotuje in vlaga dopolnila.

Z novim poslovnikom ostaja nedefinirano tudi maksimalno število stalnih delovnih teles, kar bi bilo smotrno določiti, glede na majhno število poslancev v primerjavi z drugimi parlamenti. Poslovnik nepotrebno še naprej vztraja na javnosti dela delovnih teles. Kot posebnost izstopa tudi poslovniško omogočena možnost obstrukcije. Poslovnik tudi določa generalnega sekretarja z omejenim številom mandatov. Nasprotno mnenje, da bi naj bila ta funkcija predvsem strokovna in da bi pogoste menjave na tem mestu bile odvisne od trenutnih političnih situacij žal ni bilo sprejeto.

Verjetno to še ni nek dokončen poslovnik in bo doživljal spremembe in dopolnitve. Dopolnjevanje poslovnika je sicer običajno opravilo številnih demokratičnih parlamentov in v tem pogledu državni zbor ne bo izjema.

4. LITERATURA

- Agh, Attila (1998), *The Politics of Central Europe*, Sage Publications, London,
- Igličar, Albin (2000), Poslovniški vidiki zakonodajnega postopka, v: *Razvoj slovenskega parlamentarizma, Kolokvij ob 10. letnici parlamentarizma v Sloveniji*, Zbornik referatov, Državni zbor RS, Ljubljana,
- Kaučič, Igor in Grad Franc (2001), *Ustavna ureditev Slovenije*, Založba Ljubljana
- Krašovec, Tatjana (2000), Programiranje dela v Državnem zboru RS, v: *Razvoj slovenskega parlamentarizma, Kolokvij ob 10. letnici parlamentarizma v Sloveniji*, Zbornik referatov, Državni zbor RS, Ljubljana,
- Longley, Lawrence D. (1996), *Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Change: Perspectives and New Research Framework*, v: *Parliaments and Organized Interests, The Second Steps*, HCDS, Budapest,
- Patzelt, Werner J. (1999), *Parlamentarno vodstvo v Nemčiji*, Mednarodna konferenca o novih parlamentih, Zbornik referatov, Državni zbor RS,
- Ribičič, Ciril (1999), *Med hitrostjo in kakovostjo*, Mednarodna konferenca o novih parlamentih, Zbornik referatov, Državni zbor RS,
- Velišček, Jožica (1999), *Dejstva in okoliščine, ki vplivajo na učinkovitost dela državnega zbora*,
- Zajc, Drago (1999), *Institucionalizacija slovenskega državnega zbora – proceduralni standardi, vodenje in distribucija moči v procesu odločanja*, Mednarodna konferenca o novih parlamentih, Zbornik referatov, Državni zbor RS,
- Zajc, Drago (2000), *Parlamentarno odločanje*, FDV, Ljubljana,
- Zajc, Drago (2000), *Slovenski parlamentarizem in učinkovitost slovenskega parlamenta*, Kolokvij ob 10. letnici parlamentarizma v Sloveniji, zbornik referatov, Državni zbor RS.