



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR

Raziskovalno-dokumentacijski sektor

PP - PRIMERJALNI PREGLED

OBRAZLOŽITEV GLASU

Pripravila:
dr. Katarina Žagar

Številka naročila : 8/2009

Descriptor/Geslo: Poslovnik parlamenta/Parliamentary rules of procedure, Obrazložitev
glasu/Explanation of voting

Datum: 2. 3. 2009

Gradivo ne predstavlja uradnega mnenja Državnega zbora

1 UVOD

Poslovniki parlamentov predstavljajo ključni akt, v katerem je zbirka pravil o organizaciji in načinu delovanja parlamenta. V poslovniki so zapisana pravila zakonodajnega postopka za sprejetje zakonov in postopki za sprejetje drugih aktov ter odločitev. Urejeno je tudi razmerje do drugih državnih organov, zlasti do vlade (prim. Državni zbor 1992-2002).

Med določili, pomembnimi pri samem zakonodajnem postopku je tudi institut obrazložitve glasu.

Obrazložitev glasu pomeni pravico poslanske skupine in poslanca, da pred končnim glasovanjem javno obrazloži motiv svoje opredelitve, ki jo bo izrazil z glasovanjem. V skladu s poslovníkom Državnega zbora traja tak govor predstavnika poslanske skupine največ tri minute, govor poslanca pa dve minuti (gl. 72. člen poslovnika).

V Državnem zboru poslovníško možnost obrazložitve glasu pred odločanjem uporabijo poslanske skupine, predvsem pa poslanci, praviloma pri vsaki obravnavani zadevi, včasih tudi 20 ali več poslancev.

Zanima nas praksa drugih držav glede možnosti obrazložitve glasu. Zato smo prek mreže ECPRD (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*) zaprosili parlamente za odgovor na vprašanje, ali v njihovi ureditvi - v poslovníških določilih, obstaja institut obrazložitve glasu in če obstaja, kako pogosto se uporablja?

Na osnovi odgovorov, ki smo jih prejeli prikazujemo ureditev v poslanskih zbornicah, navedli pa smo tudi prakso drugih domov, če smo prejeli odgovor. Prikazu ureditev v tujih državah smo dodali tudi prikaz obrazložitve glasu v evropskem parlamentu in v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope.

2 INSTITUT OBRAZLOŽITVE GLASU V TUJIH DRŽAVAH

Na naš vprašalnik je odgovorilo več kot 30 držav. Temeljne ugotovitve prikazujemo v naslednjih sklopih:

- države, ki v poslovníkih parlamentov, nimajo posebej opredeljene obrazložitve glasu,
- države, ki nimajo posebej opredeljene obrazložitve glasu v poslovníkih parlamentov, vendar poslanci pogosto obrazložijo svoj glas v razpravi,
- države, ki imajo tudi formalno urejen institut obrazložitve glasu,
- primer države, kjer obrazložitev glasu ni dovoljena in
- institut obrazložitve glasu v parlamentarni skupščini Sveta Evrope in v Evropskem parlamentu.

2.1 Primeri držav, ki nimajo posebej opredeljene obrazložitve glasov v poslovniku

V obeh domovih parlamenta Bosne in Hercegovine ni pravil, ki bi urejala možnost obrazložitve glasov. Tudi poslovnik danskega parlamenta ne predvideva obrazložitve glasov po razpravi pred glasovanjem. Enako velja v grškem parlamentu, kjer poslovnik teh določil ne zajema, ta možnost je celo prepovedana, takoj ko začne parlament z glasovanjem.

V irskem in makedonskem parlamentu ni posebnih določil glede obrazložitve glasov. Tudi poslovnik poslanske zbornice romunskega parlamenta ne predvideva možnosti obrazložitve glasov. Enako velja za srbski in švedski parlament.

2.2. Države, ki nimajo posebej opredeljene obrazložitve glasov v poslovnikih parlamentov, vendar poslanci pogosto obrazložijo svoj glas ob koncu razprave ali med razpravo

Naslednja skupina držav, ki jih predstavljamo, nima posebej opredeljene obrazložitve glasov v poslovnikih, v praksi pa pogosto pride do obrazložitve glasovanja tekom razprave. Takšen primer je finski parlament, kjer poslovnik tega instituta posebej ne predvideva, občasno pa poslanci preko razprave navedejo, kako bodo glasovali; hrvaški Sabor, ki tudi nima v poslovniku posebnih določil glede obrazložitve glasov, v praksi pa predstavniki poslanskih skupin med razpravo pogosto povedo kako nameravajo glasovati. Enako velja za latvijski parlament, kjer nimajo posebnih določil, med razpravo pa poslanci pogosto povedo, kako bodo glasovali. Tudi v gruzijskem parlamentu imajo tako poslanci kot poslanske skupine pravico med razpravo obrazložiti kako bodo glasovali. Poslovnik glede tega ne postavlja omejitev, pred glasovanjem pa to ni mogoče.

Tudi v estonskem parlamentu ni posebnih pravil glede obrazložitve glasov pred glasovanjem. Ne glede na to, pa poteka odprta razprava (po razpravi o predlogu zakona), pred glasovanjem. Poslanci ali predstavniki poslanskih skupin pogosto komentirajo glasovanje, kar pa ni pravilo. Pet minut je na razpolago za govor in dve minuti za komentar. Na željo govornika lahko predsedujoči odredi dodatne tri minute za govor, zanj mora govornik zaprositi na začetku govora.

Poslovnik poljskega Sejma ravno tako ne vsebuje določb glede obrazložitve glasov, poslanci obrazložijo glas med razpravo o določeni zadevi. Tudi v poljskem senatu ni posebnih določil o obrazložitvi glasov, vendar pa senatorji včasih med razpravo povedo, kako bodo glasovali. To možnost včasih uporabijo tudi v Spodnjem domu Združenega kraljestva, določil glede tega pa nimajo.

2.3 Države, ki imajo tudi formalno urejen institut obrazložitve glasov

Andora

V poslovniku andorskega parlamenta je določeno, da v primeru javnega glasovanja po razglasitvi rezultatov glasovanja in po zaključku dnevnega reda poslanske skupine kratko obrazložijo glasovanje. Enako velja za poslance, ki so glasovali drugače kot njihova

poslanska skupina, za poslance, ki niso sodelovali v razpravi in poslance, ki ne pripadajo nobeni poslanski skupini.

Belgija

Obrazložitev glasovanja ureja poslovnik poslanske zbornice. Obrazložitev glasovanja: "za", "proti" in "vzdržani" je lahko predstavljena v imenu poslanske skupine ali osebno, in sicer preden se glasuje o celotnem predlogu zakona. Predsedujoči lahko določi posamezne omejitve pri obrazložitvi glasovanja (na primer omejitve števila razpravljavcev - na enega na poslansko skupino). Časovna omejitev je dve minuti.

V skladu z določili poslovnika belgijskega senata lahko ob koncu debate in pred glavnim glasovanjem o zakonu v celoti člani obrazložijo svoj glas v dveh minutah. Če predsednik tako odloči, lahko svoj glas obrazložijo le poslanci, ki so sodelovali v razpravi oziroma le po en predstavnik poslanskih skupin. Običajno člani ali njihove poslanske skupine povedo, kako nameravajo glasovati že med glavno razpravo, formalna obrazložitev glasu je značilnejša na primer ko gre za glasovanje o politično pomembnih predlogih zakonov.

Bolgarija

V Bolgariji je obrazložitev glasu urejena v poslovniku. Poslanci lahko v dveh minutah podajo osebno obrazložitev (*personal explanation*) ob koncu zasedanja. Trije poslanci, ki so glasovali "proti" lahko to obrazložijo (v dveh minutah) takoj po glasovanju. Ta možnost je mišljena predvsem za poslance, ki se niso udeležili glavne debate. To pa ne velja v primeru tajnega glasovanja.

Ciper

V skladu s poslovnikom ciprskega parlamenta je mogoče obrazložiti svoj glas v primeru negativnega glasovanja oziroma v primeru vzdržanja. V tem primeru poslanci navedejo tudi razloge za to.

Francija

V francoski Narodni skupščini poslovnik določa, da ima pri obravnavi (glasovanju) o dnevnem redu pravico do besede vlada, v petih minutah pa lahko obrazložijo glasovanje predsedniki delovnih teles ali njihovi predstavniki in po en razpravljavec iz poslanske skupine. Na plenarnem zasedanju lahko predsednik pooblasti enega govornika na poslansko skupino, da poda obrazložitev glasovanja, prav tako v petih minutah.

V primeru splošne razprave, razprave o nezaupnici, lahko po obravnavi obrazložitev glasovanja traja 15 minut. Po zaključku razprave o vladnem programu ali o izjavi glede splošne politike se besedo lahko da za obrazložitev glasu (15 minut) vsaki poslanski skupini in po pet minut drugim razpravljavcem.

Islandija

Če glasovanje poteka z izjasnjevanjem (po abecednem vrstnem redu), ima vsak poslanec minuto časa na voljo za obrazložitev glasu.

Italija

Po poslovniku Poslanske zbornice italijanskega parlamenta je mogoča obrazložitev glasu poslancev v treh minutah. Ko se prične glasovanje, to ni več dovoljeno (do konca glasovanja). Po en predstavnik iz poslanske skupine ima možnost v petih minutah obrazložiti svoj glas. Obrazložitve ne morejo podati poslanci, ki so predlagali amandmaje ali dodatne člene, in ki so ravnokar sodelovali v razpravi. Predsednik da besedo po enem poslancu iz vsake poslanske skupine in tistim, ki nameravajo glasovati drugače kot njihovi kolegi znotraj poslanske skupine.

Parlament lahko odloči, da se obrazloži glasovanje le pred glasovanjem o predlogu zakona v celoti. Po en predstavnik iz vsake poslanske skupine lahko v petih minutah obrazloži glas.

V Senatu lahko senatorji po zaključku razprave obrazložijo glasovanje, ali so "za" ali "proti" ali se bodo glasovanja vzdržali, in sicer brez navedbe razlogov. Razen v primerih, ki jih določa poslovnik, da ni nobene razprave ali da se razprava omeji, lahko po en senator iz vsake parlamentarne skupine obrazloži glasovanje v imenu skupine pred vsakim glasovanjem. Takšna obrazložitev lahko traja ne več kot deset minut, glede na okoliščine lahko predsednik podaljša čas do petnajst minut.

Litva

Poslanci lahko obrazložijo svoj glas pred glasovanjem v dveh minutah. To je mogoče po razglasitvi predsedujočega, o čem bodo glasovali. Obrazložitev ne sme presegati dveh minut. Pri glasovanju o zadevi kot celoti ali sprejemanju osnutka zakona lahko ne več kot štirje člani izrazijo podporo predlogu, ne več kot štirje pa jo zavrnejo. Predsedujoči da prednost najstarejšim v poslanski skupini, ki govori v imenu poslanske skupine. Pri glasovanjih o drugih zadevah lahko le en član podpre predlog in eden zavrne. Poslanci uporabljajo to možnost obrazložitve v skladu s poslovníkom.

Nemčija

Poslovnik nemškega Bundestaga določa obrazložitev glasu. Po zaključku razprave lahko poslanci ustno obrazložijo svoj glas v petih minutah ali podajo pisno izjavo, ki je vključena v zapisnik zasedanja. Pred glasovanjem lahko poslanec tudi napove, da ne bo glasoval. Ustno izjavljanje je v praksi redkejše, medtem ko je možnost pisne izjave pogosto uporabljena, leta 2008 jih je bilo več kot 500.

V skladu s poslovníkom Bundesrata (Zvezni svet) si predsedujoči prizadeva zagotoviti, da se v razpravah o zadevah splošnega pomena ali posebnega pomena navedejo razlogi, ki so pomembni za odločanje. Čas za razpravo ni omejen, niti v poslovníku niti v praksi, vendar lahko v primeru, ko časa primanjkuje, lahko člani predložijo pisno izjavo za zapisnik.

Nizozemska

Poslovnik poslanske zbornice določa, da lahko poslanci obrazložijo svoj glas po glasovanju. Predsednik pa lahko odloči, da se obrazloži glas po zaključku razprave tik pred glasovanjem. Obrazložitev lahko traja dve minuti.

Tudi poslovnik senata omogoča obrazložitev glasu pred glasovanjem, ki pa časovno ni omejena. To možnost v Senatu izkoristijo občasno, običajno približno enkrat na leto kakšno zadevo zavrnejo in v tem primeru obrazložijo glasovanje poslanske skupine.

Norveška

Splošno pravilo je, da je čas za razpravo porazdeljen po posameznih poslanskih skupinah po proporcionalnem načelu (glede na zastopanost v parlamentu), tri minute imajo na voljo ostali. Poslanci običajno uporabijo to možnost za obrazložitev glasu ob zaključku razprave (*final intervention*). Lahko tudi zaprosi za besedo, da poda obrazložitev glasovanja tik pred začetkom glasovanja, ali med glasovanjem samim.

Portugalska

V skladu s poslovníkom portugalskega parlamenta lahko ob koncu glasovanja posamezni poslanec ali poslanska skupina poda pisno izjavo - obrazložitev glasovanja. Vsaka poslanska skupina pa lahko poda tudi ustno obrazložitev glasovanja v dveh minutah pred končnim glasovanjem. V primeru zaporednega glasovanja, si ustne obrazložitve sledijo takole:

- ena obrazložitev glasu, dve minuti za vsakega do največ dveh izjav,
- ena štiriminutna obrazložitev za ostala glasovanja.

Rusija

Poslovnik Dume predvideva obrazložitev glasu. Predstavniki poslanskih skupin imajo ob koncu razprave in pred glasovanjem na plenarnem zasedanju možnost pojasniti kako nameravajo glasovati. Čas, ki ga imajo na voljo, je tri minute. To možnost najpogosteje izkoristijo, ko gre za obravnavo zelo pomembnih vprašanj.

Švica

V poslanski zbornici imajo poslanske skupine možnost kratke razlage pred glasovanjem in se jo pogosto uporabijo, ko gre za obravnavo kontroverznih vprašanj. Predstavniki poslanske skupine na primer sporoči, da bo njihova poslanska skupina predlog zavrnila in da nameravajo organizirati referendum.

Drugi dom je sestavljen le iz 46 članov, posamezniki lahko zaprosi predsedujočega za besedo pred glasovanjem. To se zgodi zlasti, ko gre za obravnavo pomembnejših zadev, predvsem pa redkeje kot v poslanski zbornici.

2.4 Primer države, kjer obrazložitev glasu po poslovniku ni mogoča

Slovaška

Na Slovaškem je ureditev povsem drugačna. Poslanci v parlamentu ne predstavijo, kako bodo glasovali, saj jim poslovnik tega ne dovoljuje. Lahko le priporočijo glasovanje in še to ne vsi poslanci, pač pa le odbori, običajno matični odbor (*lead committee*). Druge možnosti poslovnik ne dopušča, kljub temu pa poslanci med glasovanjem o amandmajih ali o predlogu zakona v celoti, pokažejo z roko njihov namen glasovanja (spuščen ali dvignjen palec). To sicer ni dovoljeno, a tudi ni prepovedano, zato takšen način poslanci kar pogosto uporabljajo predvsem pri obsežnejših amandmajih in zahtevnejših zakonih. Običajno se eden izmed članov poslanske skupine posebej poglobi v predlog zakona in na tak neformalen način nakaže kolegom iz stranke, kako glasovati.

3 OBRAZLOŽITEV GLASU V EVROPSKEM PARLAMENTU IN V PARLAMENTARNI SKUPŠČINI SVETA EVROPE

Poslovnik Evropskega parlamenta določa, da lahko poslanec po zaključku splošne razprave poda ustno razlago v eni minuti ali pa poda pisno pojasnilo, a ne daljšo od 200 besed. Poslanska skupina lahko poda obrazložitev v dveh minutah. Obrazložitev glasu ni mogoča, če gre za odločanje o proceduralnih vprašanjih.

V skladu s poslovnikom Parlamentarne skupščine Sveta Evrope lahko svoj glas obrazložijo člani ali njihovi namestniki, ki v procesu niso sodelovali v razpravi. To je mogoče po opravljenem glasovanju oziroma po razglasitvi rezultatov glasovanja v eni minuti. Ta določba je v praksi zelo redko uporabljena.

4 ZAKLJUČEK

Ključne ugotovitve prikazujemo v dveh tabelah.

V tabeli št. 4.1 so države, ki v poslovniku nimajo predvidene obrazložitve glasu, in države, ki je v poslovniku nimajo, vendar poslanci obrazložijo svoj glas v razpravi ali po razpravi.

Tabela 4.1: Države, ki nimajo predvidene obrazložitve glasu v poslovniku in države, v katerih poslanci obrazložijo svoj glas v razpravi

DRŽAVA	DRŽAVE, KI NIMAJO OPREDELJENE OBRAZLOŽITVE GLASU V POSLOVNIKU	DRŽAVE, KI NIMAJO OPREDELJENE OBRAZLOŽITVE GLASU V POSLOVNIKU, A GA (LAHKO) OBRAZLOŽIJO
--------	---	---

Bosna in Hercegovina	x	
Hrvaška		x
Danska	x	
Estonija		x
Finska		x
Grčija	x	
Gruzija		x
Irska	x	
Latvija		x
Makedonija	x	
Poljska		x
Romunija	x	
Srbija	x	
Švedska	x	
Združeno kraljestvo		x

Vir: Odgovori ECPRD iz navedenih držav, januar-februar 2009.

Legenda:

- znak (X) pomeni "da"

V tabeli št. 4.2 so prikazane države, ki imajo tudi formalno določeno obrazložitev glasovanja. Tabela vsebuje časovno omejitev (tako za posamezne poslance kot za poslanske skupine), ki jim je na voljo za obrazložitev glasovanja. Dodali smo tudi podatek o tem, ali je v posamezni državi mogoča pisna obrazložitev oziroma izjava o glasovanju.

Tabela št. 4.2: Države, ki imajo določeno obrazložitev glasovanja v poslovniku, časovna omejitev obrazložitve in možnost pisne izjave

DRŽAVA	OBRAZLOŽITEV GLASU V POSLOVNIKU	ČASOVNA OMEJITEV (ZA POSAMEZNIKE IN ZA PS) - USTNA OBRAZLOŽITEV	MOŽNOST PISNE IZJAVE
Andora	Da.	-	-
Belgija Poslanska zbornica Senat	Da. Da.	2 minuti. 2 minuti.	- -
Bolgarija	Da.	2 minuti.	-
Ciper	Da, v primeru negativnega glasovanja ali vzdržanja.	-	-
Francija Narodna skupščina	Da.	5-15 minut, odvisno od obravnavane teme.	-
Islandija	-	1 minuta.	-
Italija Poslanska zbornica Senat	Da. Da.	3-5 minut. 10-15 minut.	- -
Litva	Da.	2 minuti.	-
Nemčija Bundestag Bundesrat	Da. Da.	5 minut. Ni omejitve.	Da. Da.
Nizozemska Poslanska zbornica Senat	Da. Da.	2 minuti. Ni omejitve.	- -
Norveška	Da.	Proporcionalno oziroma 3 minute.	-
Portugalska	Da.	2-4 minute.	Da.
Rusija Duma	Da.	3 minute.	-
EVROPSKI PARLAMENT	Da.	1-2 minuti.	Da.
PARLAMENTARNA SKUPŠČINA SVETA EVROPE	Da.	1 minuta.	-

Vir: Odgovori ECPRD iz navedenih držav, januar-februar 2009.

Legenda:

- znak (-) pomeni: ta možnost ni posebej navedena

Nekatere države v tabeli nismo uvrstili; na primer Švice, kjer poslanske skupine v poslanski zbornici uporabijo možnost obrazložitve glasovanja predvsem pri obravnavi zahtevnejših zadev.

Med posebne ureditve sodi Slovaška, kjer obrazložitev glasu praktično ni mogoča, poslanci se poslužujejo drugih neformalnih načinov izkazovanja namena glasovanja. Prejeli smo tudi odgovor iz Madžarske, a njihove ureditve ne prikazujemo, ker iz poslovniških določil ne razberemo možnosti obrazložitve glasu.

Pripravila

dr. Katarina Žagar

5 VIRI

(2002) Državni zbor Republike Slovenije 1992 - 2002. Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana.

Odgovori ECPRD iz obravnavanih držav, januar-februar 2009.

Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, spletno mesto: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=99>, (februar 2009).

Rules of Procedure of the German Bundestag, spletno mesto: http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges_material/downloads/goEN_download.pdf, februar 2009.

Rules of procedure of the National Assembly, spletno mesto: http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp#chap_11, februar 2009.