

PARLAMENTARIZEM

Parlament se je razvil po vzoru predstavniškega telesa v Angliji in predhodniki so stanovske skupščine, ki so se sestajale od konca 13. st. naprej. Sestavljali so jih predstavniki plemstva in duhovščine in pozneje predstavniki grofij, mest, trgov. Od samega začetka so pomenile omejitve kraljeve moči. Glavne odločitve kralja so bile vedno bolj odvisne od soglasja skupščin. Zakonodajno funkcijo sprva opravlja kralj sam, parlament je vplival na zakon le prek peticij in prošenj kralju za sprejem oz. spremembo zakonov. Kasneje je parlament dajal kralju že izdelane predloge zakonov, ta jih je ali v celoti sprejel ali zavrnil. Nazadnje parlament prevzame zakonodajno funkcijo v celoti.

Parlamentarizem v **širšem smislu** zajema demokratični volilni sistem, strankarski politični sistem ter sistem sprejemanja parlamentarnih odločitev ali zakonodajni postopek. S tega vidika je sistem predstavniške vladavine v kateri se ljudska suverenost izraža na svobodnih, splošnih in večstrankarskih volitvah. Parlament je nosilec zakonodajne moči in v njem poteka spreminjanje družbenih interesov v splošno obvezne norme.

V ožjem smislu pomeni obliko državne organizacije. Nanaša se na parlamentarni sistem vladanja. Gre za odnose med vlado in parlamentom, sestavo parlamenta, pristojnosti, proces odločanja. Parlament je telo, ki je sestavljeno iz določenega števila članov, katerih funkcija je zastopanje drugih oseb, ki zaradi svoje številčnosti ali prostorske oddaljenosti v tem procesu ne morejo neposredno sodelovati.

Sodobni parlamenti se oblikujejo z neposrednimi volitvami (splošna in enaka volilna pravica). Volitve vzpostavljajo legitimnost parlamenta.

Sestava parlamenta naj bi odražala rezultat volitev in obstajajo različni načini delitve mandatov – VEČINSKI in PROPORCIONALNI sistem. Pri tem ima vlogo tudi volilni prag – preprečuje preveliko fragmentiranost strankarske strukture v parlamentu.

FUNKCIJE PARLAMENTOV

1. vzpostavljanje legitimnosti → ločimo *latentno* in *manifestno*. *Latentna ali skrita* → dobi jo parlament skozi sestanke, seje. *Manifestna* → formalna potrditev (glasovanje). Parlament omogoča tudi sproščanje napetosti.
2. rekrutiranje → postavljanje na določene funkcije.
3. socializacija in izobraževanje → postopno oblikovanje politične elite.
4. odločevalske oz. funkcije vpliva → zakonodajna, izhodna (reševanje zastojev), artikulacija interesov, reševanje konfliktov, nadzor nad upravo.

STRUKTURA IN ORGANIZACIJA PARLAMENTA

Večina je sestavljena iz dveh domov oz. enega doma. Na svetu je 63% enodomnih (112 od 178) parlamentov. Evropa ima enodomnih 26 držav ali 60,4% in dvodomnih je 17 ali 30,6%. Enodomni sistem imajo unitarne države, države z malim obsegom državnega teritorija. Na enodomnost vpliva

evolutivna razvojna pot (miren razvoj). Enodomnost je prisotna kadar gre za revolucije. Dvodomni parlament je tipičen za federalne države.

Prednosti dvodomnosti:

- gre za bolj stabilno in kakovostno zakonodajo
- zaščita pred tiranijo večine

Kritika dvodomnosti:

- sistem je bolj zapleten, dolgotrajen
- problem usklajevanja (neučinkovitost)

NOTRANJA STRUKTURA PARLAMENTA

Znotraj parlamenta so različna parlamentarna telesa – delovna telesa. To so komisije in odbori. Komisije se oblikuje na ravni parlamenta in za njegovo delovanje. Odbori pa praviloma pokrivajo delovanje posameznih resorjev v vladi. V notranjo strukturo spadajo tudi poslanske skupine – sem so organizirani poslanci iste stranke.

DRŽAVNI ZBOR

Je predstavniško oz. zakonodajno telo. Šteje 90 poslancev. Izvoljeni so neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem. Tu so predstavljeni državljani Slovenije. Imamo 2 pripadnika italijanske in madžarske narodne skupnosti. Mandat je 4 leta. Lahko je tudi krajši – razpustitev državnega zbora (predčasne volitve). Ali pa daljši – vojna in izredno stanje. Mandatna doba se začne s prvo sejo državnega zbora.

Pristojnosti – funkcije državnega zbora razdelimo na:

- zakonodajna (sprejemanje zakonov, deklaracija)
- volilna
- nadzorna

Določene so v poslovniku in razdeljeni v 2 veliki skupini:

1. vsebinske odločitve
2. imenovanje za pomembne politične funkcije

ZAKONODAJNA → odločanje o spremembi ustave, sprejem zakonov, poslovnika, razpis referendumov...

VOLILNA → nanaša se na predsednika vlade in ministre; predsednika in podpredsednika državnega zbora; predsednika, podpredsednika in člane delovnih teles; generalnega sekretarja državnega zbora;

delegacije državnega zbora v mednarodnih institucijah; sodnike ustavnega sodišča; sodnike; 5 članov sodnega sveta; računsko sodišče.

NADZORNA → državni zbor odreja parlamentarne preiskave; odloča o zaupnici in nezaupnici vladi; odloča o obtožbi predsednika republike (če krši ustavo ali zakon), predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem.

POSLOVNIK DRŽAVNEGA ZBORA – MALA USTAVA

Je formalno pravni vir, vir ustavne ureditve. Ureja organizacijo in delo državnega zbora oz. določa pravila po katerih se morajo ravnati politične stranke in drugi politični subjekti pri svojem delovanju. omenjen je že v ustavi (94. člen). Sprejema se z 2/3 večino. Razdeljen je na 10 večjih sklopov. V njem je urejeno konstituiranje državnega zbora, organizacija in delovanje, akti in postopki, razmerja do drugih državnih organov, mednarodno sodelovanje, delo v vojnem / izrednem stanju, roki za posamezna opravila, prehodne in končne določbe.

VODSTVO DRŽAVNEGA ZBORA

Parlament vodi in predstavlja predsednik parlamenta ali državnega zbora. Izvoli se z večino glasov vseh poslancev (46 poslancev). Predsednik državnega zbora predstavlja državni zbor in vodi njegovo delo. Ima 3 podpredsednike – eden je iz največje opozicijske stranke. Imamo kolegij predsednika državnega zbora – posvetovalno telo predsednika državnega zbora – sestavljajo ga predsednik in podpredsednik državnega zbora, vodje poslanskih skupin in poslanca narodnih skupnosti. Kolegij odloča tudi o predlogu za sprejem zakonov po nujnem, skrajšanem postopku, predhodni obravnavi zakonov, sestavi delegacij državnega zbora v mednarodnih institucijah. Odločitve se sprejemajo z glasovi vodij poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot 1/2 vseh poslancev v državnem zboru. O odločitvi kolegija, kateri pisno nasprotuje najmanj 1/5 poslancev, dokončno odloči državni zbor brez razprave in obrazložitve glasu.

Delovna telesa državnega zbora so odbori in komisije (mandatno volilna komisija, komisija za poslovnik, komisija za narodne skupnosti,). Politične stranke so prisotne preko poslanskih skupin.

NAČIN DELA IN ODLOČANJA ALI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Državni zbor ima redne / izredne seje. Sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev. Večino zadev sprejema z večino opredeljenih glasov. Imamo tudi zahtevnejše večine:

- absolutna navadna (večina vseh poslancev) – izvolitev za predsednika vlade
- relativna kvalificirana (2/3 večina navzočih poslancev)
- absolutna kvalificirana (2/3 večina vseh poslancev) – sprememba ustave

Glasovanje:

- večinoma JAVNO

- tudi TAJNO (volitve predsednika vlade, volitve predsednika in podpredsednika državnega zbora, ustavna obtožba predsednika republike)

SPREJEMANJE ZAKONOV / ZAKONODAJNI POSTOPEK

Sprejemajo se zakoni (tudi drugi akti). Zakone predlaga vlada, vsak poslanec, najmanj 5.000 volivcev, državni svet. Vsak predlog zakona mora vsebovati naslov, uvod, besedilo členov, obrazložitev in finančne posledice.

Zakonodajni postopek se deli na 3 faze – prva, druga in tretja obravnava zakona.

- 1. OBRAVNAVA** → opravi se le izjemoma, če jo izrecno zahteva najmanj 10 poslancev. Sicer je prva obravnava opravljena s posredovanjem predloga zakona poslancem. Opravi se samo splošna razprava o predlogu zakona, o razlogih za sprejem ter o načelih, ciljih in poglavitnih rešitvah. Konča se na 2 načina: • s sklepom državnega zbora naj se postopek nadaljuje • s sklepom državnega zbora, da se zakon sploh ne sprejme – postopek je končan.
- 2. OBRAVNAVA** → ta se opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi poročila tega matičnega delovnega telesa na seji državnega zbora. Tu se besedilo predloga zakona dopolnjuje in spreminja z amandmaji. Obravnava se po posameznih členih. Če ni bilo prve obravnave, potem lahko predstavnik vsake poslanske skupine predstavi stališča poslanske skupine do predloga zakona. Amandmaje vlagajo poslanci in matično delovno telo, vlada pa samo v primeru, če ni predlagatelj zakona. Po končani obravnavi amandmajev in členov na matičnem delovnem telesu, se pripravi dopolnjen predlog zakona. Državni zbor opravi razpravo in glasovanje o dopolnjenem predlogu zakona in le o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji. K dopolnjenemu predlogu lahko vlagajo amandmaje poslanska skupina, 10 poslancev in vlada, če ni predlagateljica zakona. Če so v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot 1/10 členov dopolnjenega predloga zakona, lahko predlagatelj na isti seji opravi tudi tretja obravnava. Če pa k zakonu ni bil sprejet noben amandma, pa državni zbor na isti seji preide k glasovanju o zakonu. Če matično delovno telo sklene, da zakon ne ustreza, ga lahko ustavi ali konča.
- 3. OBRAVNAVA** → opravi se na seji državnega zbora. Državni zbor razpravlja o predlogu kot celoti in le izjemoma o posameznih členih zakona – o tistih, h katerim so bili v drugi obravnavi dani amandmaji. Amandmaje vložijo predlagatelj zakona, vlada (kadar ni predlagateljica zakona), poslanska skupina. Po končani tretji obravnavi ali po sprejetju uskladitve amandmajev, se glasuje o predlogu zakona kot v celoti (navadna večina).

NUJNI POSTOPEK

Uporablja se le izjemoma v primeru kadar je to nujno potrebno zaradi interesov varnosti ali obrambe države, zaradi odprave posledic naravnih nesreč, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. V prvi obravnavi ni mogoča splošna obravnava. Druga in tretja se opravita na isti

seji in ne veljajo roki, ki so določeni v rednem zakonodajnem postopku (ratifikacija mednarodnih pogodb).

SKRAJŠANI POSTOPEK

Uporablja se za manj pomembne spremembe zakona, razveljavitev zakona ali posameznih določb, za manj zahtevne uskladitve zakonov z drugimi zakoni ali pravnim redom EU, za spremembe in dopolnitve v zvezi z odločbami ustavnega sodišča. Prva obravnava – ni mogoča splošna razprava. Druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji.

DRŽAVNI SVET

Državni svet ni nosilec niti zakonodajne niti izvršilne veje oblasti. Njegove pristojnosti pa kažejo, da gre za organ, ki deluje znotraj zakonodajne veje oblasti saj lahko predlaga zakone, daje veto na že sprejete zakone. DS bi naj bil odsev družbene strukturiranosti in različnosti znotraj družbe. DS je korporativen organ v katerem so zastopani gospodarski, lokalni, poklicni in socialni interesi. Sestavlja ga 40 članov in sicer 22 predstavnikov lokalnih interesov, 6 predstavnikov negospodarskih dejavnosti, 4 predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, 4 predstavniki delodajalcev in 4 predstavniki delojemalcev. DS se oblikuje s posrednimi volitvami na katerih se volijo člani DS za 5 let. Državni svetnik ni profesionalna funkcija ampak gre za častno funkcijo, imajo pa imuniteto.

DS ima 5 glavnih pristojnosti

- 1.) predlaga DZ sprejem zakonov
- 2.) daje mnenja DZ o vseh zadevah in njegove pristojnosti
- 3.) ima pravico do suspenzivnega veta, kar pomeni, da mora DZ o nekem zakonu še enkrat glasovati
- 4.) zahteva lahko razpis referendumu
- 5.) zahteva lahko parlamentarno preiskavo

POSLANEC IN NJEGOV MANDAT

Poslanski mandat je razmerje med volivci in njihovimi predstavniki v parlamentu. Gre za pooblastilo, ki ga z volitvami podelijo volivci izvoljenim članom. Pomeni razmerje med določeno osebo mandatarja ter nedoločenim številom volivcev, ki z izvoljenim ne vzpostavijo nobenega pogodbenega razmerja. Volitve so pravno dejanje in zato povzročajo pravne učinke. Položaj poslanca je tako pravno in ustavno določen.

Trajanje mandata poslanca je odvisno od dveh dejavnikov: **trajanja mandata parlamenta** (prenehanje mandata ali predčasni razpust parlamenta) in **osebni razlogov** (prenehanje mandata zaradi smrti, odstop, izguba pasivne volilne pravice, nezdržljivost funkcij). Pravna podlaga za pridobitev mandata so volitve, vendar le te ne omogočajo izvrševanje mandata. Za to je potrebno posebno dejanje.

Poslanski mandat je po novi ustavi nevezan, v celoti reprezentativen, brez elementov imperativnega mandata. L. 1991 je ustava uvedla sistem političnega predstavništva, ki temelji na načelu ljudske suverenosti, zato so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila (niso predstavniki posameznih strank ali družbenih skupin). V praksi pa se mandat oblikuje predvsem kot razmerje med poslanci in političnimi strankami, katerih člani so.

Dolžnosti in pravice poslanca podrobno urejata zakon o poslancih in poslovnik DZ. Izvolitev in s tem pridobitev mandata potrdi volilna komisija, izvrševanje mandata pa je vezano na potrditev mandata v DZ. Potrditev mandata v DZ ima konstitutivni pomen. Če mandat ni potrjen, se šteje, kot da poslanec ni bil izvoljen.

POSLANSKA IMUNITETA

Imuniteta pomeni privilegij posameznih oseb, da za njih ne veljajo določeni predpisi, ki sicer veljajo za vse druge. Najbolj znana je parlamentarna oz. poslanska imuniteta. Poslanska imuniteta pomeni pravno neodgovornost in pravno nedotakljivost članov predstavniškega telesa za kazniva dejanja. Namen naj bi bil omogočiti parlamentu nemoteno in neodvisno delo, polno in svobodno delovanje njegovih članov.

Poslanska imuniteta ima dva vidika: prvi se nanaša na zagotavljanje pravic članom parlamenta (svobodno izražanje in glasovanje), drugi vidik pa se nanaša na privilegije poslanca, da mu ne more biti odvzeta svoboda oz. ne more biti kazensko preganjan brez privolitve parlamenta. Gre predvsem za možnost parlamenta, da sam presodi, ali gre za upravičene posege ali za neupravičene posege v položaj poslanca, ki bi oteževali delo parlamenta.

Poslansko imuniteto delimo na: **poklicno** in **nepoklicno**, **materialno** in **procesno**, **absolutno** in **relativno**. **Poklicna** imuniteta pomeni, da poslanec ni kazensko odgovoren za dejanja, ki jih stori pri opravljanju svoje poslanske funkcije (absolutna in trajna neodgovornost), **nepoklicna** pa priznava imuniteto tudi glede kaznivih dejanj, ki jih stori zunaj opravljanja svoje funkcije (nedotakljivost oz. relativna in začasna neodgovornost). **Materialna** imuniteta izključuje kazensko odgovornost poslanca, **procesna** pa možnost uvedbe ali nadaljevanja že začetega kazenskega postopka zoper poslanca. **Poklicna imuniteta je praviloma tudi materialna, nepoklicana pa procesna.** **Absolutna** imuniteta varuje poslanca trajno (tudi po izteku njegovega poslanskega mandata), **relativna** pa le v času trajanja mandata, če mu jo prizna parlament. Poklicna imuniteta v celoti izključuje kazensko odgovornost in tako omogoča svoboden in neoviran nastop v parlamentu, nepoklicna imuniteta pa varuje poslanca pred odvzemom svobode v kazenskem postopku za kazniva dejanja, storjena zunaj parlamenta.

Naša ustava določa obe obliki imunitete (**materialno in procesno**), natančno pa poslansko imuniteto urejata zakon o poslancih in poslovnik DZ. Če DZ ne dovoli priprtja, poslanec ne sme biti zadržan, razen v primeru, da je bil zaloten pri kazenskem dejanju (flagrantno kaznivo dejanje) – **materialna** imuniteta. DZ lahko prizna imuniteto tudi poslancu, ki se nanjo ni skliceval in je bil zaloten pri kaznivem dejanju – **procesna** imuniteta. Državni organ, ki želi poslanca pripreti oz. začeti proti njemu kazenski

postopek, mora poslati zahtevo za dovolitev pripora predsedniku DZ (tudi, če se poslanec ne sklicuje na imuniteto). Zahtevo predsednik DZ pošlje mandatno-imunitetni komisiji, ki zadevo preuči in na seji DZ predlaga imuniteto, ki jo DZ lahko potrdi ali ne. Odločanje lahko DZ opravi na zaprti seji, javnosti pa sporoči le odločitev. Če se imuniteta potrdi, se proti poslancu vložen kazenski postopek ustavi, poslanca pa se takoj spusti na prostost.