
KAZALO

Predgovor	5
Uvod - proces odločanja kot značilnost sodobnih kompleksnih družb	7
Širši proces političnega odločanja in zakonodajno odločanje	9
Parlamentarno oziroma zakonodajno odločanje in njegovi cilji	13
Splošna načela in pravila parlamentarnega oz. zakonodajnega postopka	17
Parlamentarni poslovniki	23
Primeri poslovnikov nacionalnih parlamentov	26
Poslovniki mednarodnih (nacionalnih) parlamentarnih teles	30
Postopki sprejemanja zakonodaje, državnega proračuna in stališč o zadevah v procesu odločanja na ravni EU	33
Osnovni model ureditve rednega zakonodajnega postopka	33
Nujni (hitri) zakonodajni postopki	43
Postopek sprejemanja državnega proračuna	45
Postopek sprejemanja stališč v procesu odločanja na ravni EU - obravnava zadev EU v Državnem zboru RS	47
Udeleženci v postopku	55
Vlada kot predlagatelj in udeleženec v postopku	56
Poslanci - pravice in dolžnosti	58
Poslanske strankarske skupine (parlamentarni klubi, frakcije)	67
Delovna telesa	75
Vodilna avtoriteta v parlamentu	88
Interesne skupine	94
Parlamentarne službe za preverjanje skladnosti zakonodaje	96
Druge parlamentarne strokovne službe	98
Vloga drugega doma v zakonodajnem procesu	101
Sprejemanje odločitev - način glasovanja	105
Parlamentarno oziroma zakonodajni postopek in porazdelitev moči - poskus zaključka	109
Literatura	115
Imensko kazalo	121

PREDGOVOR

Vprašanja parlamentarizma ne moremo v celoti dojeti brez razumevanja njegove zgodovinske razsežnosti, politične kulture in določene tradicije, kot tudi ne brez dobrega poznavanja pravil, ki določajo način sprejemanja obvezujočih odločitev. Razviti parlamentarizem in ustrezna parlamentarna kultura se ne oblikujeta čez noč, ampak sta posledica različnih dejavnikov, še zlasti soglasja o načinih in postopkih iskanja skupnega interesa. V politično pluralističnih in kompetitivnih družbah je to soglasje povezano s temeljnimi pravicami in svoboščinami, kakršne so svoboda in enakost, pravica do združevanja in oblikovanja kompetitivnih političnih programov, možnost participacije državljanov v političnem in gospodarskem življenju, ob upoštevanju vrednot, kot sta osnovna socialna pravičnost in varnost, kar oboje predstavlja temelj trdne demokracije. Potrebno je tudi prepričanje, da je demokratični način predstavljanja in usklajevanja različnih legitimnih interesov edini smiseln in dolgoročno najučinkovitejši. Za takšen demokratičen način razreševanja nasprotij je bistvenega pomena stabilen in predvidljiv postopek parlamentarnega odločanja.

Postopki parlamentarnega odločanja in še zlasti zakonodajni postopki so dejansko najpomembnejša značilnost vsakega parlamenta, saj zagotavljajo poleg demokratične razprave tudi smotno razreševanje nasprotij med interesi v urejenem parlamentarnem okolju. Omogočajo sprejemanje odločitev na osnovi konsenza ali večinskega načela, odločitev, ki so legitimne in obvezujoče za vse državljanke, čeprav jih parlament sam ne urešničuje. Medtem ko se parlamenti z daljšo in neprekinjeno tradicijo ukvarjajo z aktualnimi vprašanji na ustaljen in predvidljiv način, se novi parlamenti, ki so bili vzpostavljeni v državah Srednje in Vzhodne Evrope srečujejo z bistveno večjimi izzivi, priložnostmi in težavami. Vprašanja tranzicije in modernizacije vseh področij življenja, prilagajanja standardom v razvitejši mednarodni skupnosti itd., s katerimi se ukvarjajo, so veliko težja od vprašanj, o katerih razpravljajo parlamenti v 'etabliranih' demokracijah. Zaradi zahtev po hitri modernizaciji in prilagajanju je pritisk na zakonodajno urejanje velikanski, količina in globina sprememb, ki jih prinašajo novi zakoni, pa bistveno večja. Celotna družba se pogosto ne more ustrezno odzivati na spremembe, tako da zakonodajalec ne dobiva pravočasnih signalov in povratnih informacij.

Zato je nujno potrebno posvetiti posebno pozornost procesu parlamentarnega odločanja v novem demokratičnem parlamentu, kakršen je slovenski in njegovi urejenosti, ki vpliva na kolektivno obnašanje vseh udeležencev in tudi zagotavlja predvidljivost končnega rezultata odločanja ter sprejemanje čim bolj kakovostnih odločitev. Prva analiza parlamentarnega postopka odločanja s politološkega vidika je bila narejena že leta 2000.

Pričujoče besedilo pomeni nadaljevanje teh prizadevanj in dopolnjuje analizo ob upoštevanju sprememb, ki jih je prinesel novi poslovnik Državnega zbora ter dejanska praksa ob nekaterih mednarodnih primerjavah. Upošteva tudi dejstvo, da so tudi poslovniki parlamentov na nek način omejeni, saj je učinkovitost parlamenta ali njegovega doma odvisna tudi od parlamentarne tradicije in parlamentarne kulture oziroma od nepisanih pravil ravnanja poslancev, poslanskih skupin, vodstva parlamenta in drugih dejavnikov.

UVOD - PROCES ODLOČANJA KOT ZNAČILNOST SODOBNIH KOMPLEKSNIH DRUŽB

Procesi in postopki predlaganja, oblikovanja in sprejemanja odločitev so ena najpomembnejših značilnosti in temeljno pravilo sodobnih kompleksnih družb. Z vidika sistemske teorije so ti postopki pomembni, ker zmanjšujejo kompleksnost sodobnih družb oziroma skušajo to kompleksnost institucionalno urediti, s tem pa omogočajo osredotočanje na najpomembnejše dogodke in aktualna vprašanja. V njih se odvija komunikacija s ciljem pravilnega odločanja, usmerjenega k resnici in pravičnosti. Hkrati zagotavljajo nujno potrebna formalna merila za veljavnost (legitimnost) oziroma splošno sprejemljivost odločitev (Luhmann, 1992: 31). Politični sistem se namreč ne more opirati izključno na prisiljevanje. Če si hoče zagotoviti uspešno preživetje in trajnost, mora prisili pridružiti tudi soglasje. Proces odločanja predpostavlja tudi oblikovanje največjega možnega soglasja.

Celovita politična modernizacija, ki je potekala v državah v prehodu, je nujno zajela tudi proces političnega odločanja in še zlasti parlamentarni proces odločanja. Demokratično in racionalno odločanje predpostavlja tudi transparentnost, to je preglednost samega procesa v vsaki fazi in njegovo zanesljivost, ki se ne spreminja glede na udeležence v procesu in različne okoliščine. Parlamentarno oziroma zakonodajno odločanje se predvsem ne sme uporabljati za pretvarjanje monopolne politične moči v pravo, tako da bi zakonske norme ustrezale zgolj ali predvsem neki vodilni ali prevladujoči politični organizaciji, kot se je to običajno dogajalo v državah realnega socializma. Prav zato imajo parlamentarni oziroma zakonodajni postopki varovalne mehanizme, ki omogočajo, da v njih enakopravno sodelujejo nosilci različnih interesov in da je postopek ves čas javen in pregleden. Vendar so ti postopki hkrati tudi tako urejeni, da zagotavljajo smotrno, to je dovolj racionalen in ekonomičen potek odločanja ob ustrezni delitvi dela in celo določeno predvidljivost odločitev.

Širši proces političnega odločanja in parlamentarno odločanje

Parlamentarno oziroma zakonodajno odločanje v okviru formaliziranega in v parlamentu zaključenega postopka predstavlja na eni strani zaključeno celoto, vendar je pomembno povezano s širšim družbenim procesom političnega odločanja, ki ga pojmujejo kot zakonodajni proces v širšem smislu (Pizzorusso, 1988: 46). Ta širši proces je sestavljen iz različnih faz, ki potekajo tako v parlamentu kot zunaj njega in tvorijo med seboj sklenjen krog. Znotraj njih potekajo posebne aktivnosti različnih dejavnikov (političnih strank in njihovih koalicij, interesnih skupin, civilno-družbenih organizacij, skupin državljanov, strokovnjakov itd., pa tudi parlamenta, vlade in upravnih organov).

Politični in drugi akterji na začetku v prvi, to je **predparlamentarni fazi** ugotavljajo in izbirajo pomembna družbena vprašanja oziroma probleme. Te aktivnosti se nadaljujejo s posebnimi postopki pridobivanja javne podpore. V tej fazi so različna vprašanja in problemi opredeljeni kot politična vprašanja, ki so pomembna za določen del ali celotno politično skupnost oziroma državo. Ta vprašanja so uvrščena na politične dnevne rede ('political agenda') kot zadeve, o katerih poteka javna razprava (Norton, 1993: 53). Takšne politične dnevne rede sestavljajo zlasti politični programi strank ali strankarskih koalicij, ki postavljajo vlade, programi posameznih pomembnejših civilno-družbenih organizacij, včasih tudi zahteve strokovnih organizacij. Razlogi, zakaj postane neko vprašanje politično vprašanje, so številni - med njimi so prav gotovo tehnološke, gospodarske ali socialne spremembe, še zlasti pa strategije glavnih političnih akterjev, zlasti političnih strank, prizadevanja strokovnjakov, da opozorijo ljudi na probleme, ki se jih premalo zavedajo, seveda pa gotovo tudi interesi drugih subjektov (posameznih skupin prebivalstva itd.), ki so zaradi nekih razmer ali učinka nekih ukrepov (odločitev ali politik vlade) prizadeti.

V tej fazi poteka tudi oblikovanje formalnih predlogov zakonov ali celih zakonodajnih programov, ki je povezano s 'predlagalno močjo' ('power of initiation'). V tej pripravljalni fazi so zlasti dejavne politične stranke, strankarske koalicije in različne interesne skupine, katerih lobisti si prizadevajo spodbuditi zakonodajne procese, od katerih pričakujejo koristi (Pizzorusso, 1988: 47). Zakonodajna pobuda se razlikuje - največjo pobudo ima nedvomno vlada, vendar precejšnje število zakonov predlagajo tudi poslanci in poslanske skupine ter ponekod tudi delovna telesa in še drugi ustavno in zakonsko opredeljeni predlagatelji (določeno število volivcev, drugo predstavniško telo ali ponekod predsednik države). V številnih parlamentarnih državah ima zakonodajni predlog

vlade prednost pri uvrščanju na dnevne rede in pozneje v samem postopku. V pristojnosti vlade sodi tudi priprava državnih proračunov in zaključnih računov, predlaganje stališč v zvezi z zadevami, ki se obravnavajo na ravni EU itd.

V drugi, tako imenovani **parlamentarni fazi** poteka v parlamentu razprava o formalno vloženi predlogi in njihovo dopolnjevanje, ki se konča s sprejemom neke odločitve. Potekajo različne dejavnosti, ki so usmerjene na pridobivanje podpore večine poslancev zakonodajnemu predlogu v obliki, kot je bil predložen, ali pa v ustrezno dopoljeni obliki. V okviru formalnega zakonodajnega postopka se besedilo zakonskega predloga ustrezno spreminja in izboljšuje, iščejo se kompromisne rešitve in formulacije. Iskanje podpore poteka v neformalnih posvetih in v razpravah, ki si sledijo in so organizirane kot formalna branja zakona (Norton, 1993: 50). Vendar je rezultat razpravljanja in dogovarjanja vse do zadnjega trenutka, ko se razprava v zadnjem branju konča in preidejo poslanci h končnemu glasovanju, bolj ali manj negotov. Podpora predlogu zakona ali njegovim posameznim delom se lahko med razpravo spreminja; posamezne skupine poslancev lahko pogojujejo svojo podporo z določenimi popuščanji in spremembami drugih delov predloga zakona. Podpora posameznim predlogom v celoti je neredko odvisna od tega, ali je predlagatelj pripravljen dopustiti ali podpreti sprejem nekega drugega zakona, ki ga predlagajo drugi predlagatelji. Podobno se dogaja s predlogi proračunov in z drugimi predlogi.

Ob sprejemanju odločitev potekajo dejavnosti, ki so potrebne za formalno glasovanje o predlogu, običajno dopolnjenem v intenzivnih razpravah znotraj matičnega delovnega telesa in na skupnih zasedanjih, ter dejavnosti, povezane z možnostjo veta. Sprejem nekaterih zakonov predvideva kvalificirano večino in zato zahteva večjo disciplino poslancev, v posameznih zahtevnih primerih poslanci lahko obrazložijo svoj glas. Predlog zakona, ki je izglasovan, podpiše predsednik parlamenta oziroma njegovega doma, ki s tem potrdi, da je bil zakon sprejet v predpisanem postopku in ob spoštovanju vseh določb veljavnega poslovnika. Na izglasovani zakon pa lahko dajo veto določeni ustavno opredeljeni subjekti, kot na primer drugi dom parlamenta ali ponekod predsednik države. V tem primeru mora parlament še enkrat razpravljati ali pa samo ponovno glasovati o zakonu; če ne doseže potrebne (običajno višje) večine, se šteje, da zakon ni bil sprejet (Igličar, 2004: 219).

Kot del aktivnosti, povezanih s sprejemanjem predlogov zakonov, se šteje tudi preventivna kontrola skladnosti zakonov z ustavno ureditvijo ali njihove skladnosti z drugimi zakoni (Pizzorusso, 1988: 49). Medtem ko ima preventivna kontrola skladnosti z ustavo, ki se običajno opravi znotraj zakonodajnega telesa ob pripravi končnega besedila zakona, za namen pravočasno ustaviti zakonodajni postopek, dokler se ne odpravi neskladje, pa ima kontrola skladnosti že veljavnih zakonov širši pomen. Ustavno sodišče države, ki opravlja to kontrolo, lahko razveljavi posamezne dele zakona ali ves zakon in celo naloži zakonodajnemu telesu, da v določenem roku sprejme ustreznejše določbe (v posameznih primerih tudi določi vsebino predvidenih določb).

V tretji fazi, **fazi uresničevanja oziroma implementacije odločitev**, ima parlament manj pomembno vlogo, saj te naloge prevzamejo različni državni organi, ki morajo

sprejete odločitve uresničiti in doseči, da dejansko učinkujejo na neke družbene procese ali spremenijo družbena razmerja. Predvidene metode in sredstva za njihovo uresničenje je treba prilagoditi razmeram in pogojem v posameznih okoljih, saj tudi na videz povsem neproblematične odločitve lahko naletijo v praksi na nepredvidene težave. Zato je faza uresničevanja tesno povezana z načinom in postopki oblikovanja in dopolnjevanja odločitev. Uprava na državni in lokalni ravni mora obvestiti državljane, na katere se nanašajo nove odločitve, da je prišlo do sprememb, jim določiti roke za izpolnitev zahtev ali obveznosti, ki jih določajo zakoni, zagotavljati spodbude za spremembo obnašanja in izvajati sankcije za neizpolnitev oziroma nasprotovanje itd. Čeprav se zdi, da gre pri uresničevanju odločitev predvsem za tehnični proces, je uresničevanje vsebinski proces in nadaljevanje predhodne faze. Delovna telesa parlamenta ohranjajo določen nadzor nad uresničevanjem odločitev, zbirajo informacije in različne podatke o njihovi učinkovitosti itd.

Glede na to, da je parlament odgovoren ne le za sprejemanje odločitev, ampak tudi za njihovo vrednotenje, je pomembna tudi četrta faza, to je faza **ovrednotenja odločitev** ('evaluation phase'), v kateri se parlament in drugi dejavniki ukvarjajo z ugotavljanjem problemov, ki se pojavljajo pri njihovem uresničevanju, ali pojavov, ki so posledica sprejetih odločitev in celih politik. Uresničevanje kompleksnih odločitev in celih politik na posameznih področjih je pogosto tvegano početje. Ocene stanja, ki so podlaga za številne zakonodajne posege, se lahko izkažejo kot nepopolne ali zmotne, zamišljeni skupni učinki pa za problematične. Zaradi neusklajenosti posameznih zakonov se lahko pojavljajo kolizije in podvajanje pristojnosti. Vlada oziroma njena uprava je zato zadolžena, da stalno spremlja učinkovitost izvajanja posameznih odločitev in politik na posameznih področjih v daljšem času in da poroča o učinkovitosti uresničevanja. Na podlagi njenih poročil, raznih statističnih podatkov, analiz stroškov in koristi, različnih znanstvenih ugotovitev itd. se je izoblikoval poseben pristop k celovitemu ovrednotenju odločitev. Evalvacijske študije zagotavljajo zakonodajalcem potreben odziv ('feed-back') na njihove kompleksne odločitve in s tem vplivajo na oblikovanje političnih dnevnih redov. V tej fazi ima parlament pomembno vlogo, saj primerja stanje na posameznih področjih in sprejete veljavne norme ter politike. Ko ocenjuje stanje, v bistvu identificira nova vprašanja, s katerimi se bo moral ukvarjati v prihodnje. Na ta način je širši krog zakonodajnega procesa oziroma političnega procesa odločanja sklenjen - evalvacija ugotavlja in ponuja nove probleme, ki jih je treba uvrstiti na dnevne rede (Janda, Berry, Goldman, 1992: 627).

Parlamentarno odločanje oziroma zakonodajni postopek v vsakem parlamentu lahko torej razumemo le v povezavi s širšim družbenim procesom odločanja, ki poteka v odprti, demokratični družbi. Vendar so na ta širši proces odločanja na nacionalni ravni postopoma začeli vplivati različni dejavniki zunanjega, mednarodnega oziroma svetovnega okolja. Na vsebino odločitev, pa tudi na sam potek odločanja je zlasti vplival proces globalizacije, ki predpostavlja postopno oblikovanje skupnih politik na najbolj zahtevnih področjih, usklajevanje ciljev razvoja na različnih področjih in končno tudi oblikovanje skupnih politik in sprejemanje skupne zakonodaje. Zakonodajno odločanje se je v določeni meri preneslo na nadnacionalno raven oziroma poteka tudi znotraj institucij EU. Nacionalni parlamenti, ki so prenesli izvrševanje dela suverenih pravic na

EU, imajo možnosti, da so v tem procesu odločanja udeleženi na posreden način, saj sprejemajo stališča, ki jih v postopkih odločanja na ravni EU uveljavlja vlada.

Kljub tej povezanosti ima parlamentarno odločanje oziroma zakonodajni postopek v vsakem parlamentu svojo posebno samostojnost, temelji na posebnih načelih in ga urejajo posebna pravila. Parlamentarni zakonodajni postopek je v primerjavi z vsemi drugimi postopki (volilnim, sodnim ali upravnim) najbolj splošen, hkrati pa tudi do določene mere spremenljiv, saj ga vsi delujoči parlamenti nenehno dopolnjujejo in prilagajajo sodobnim izzivom in zahtevam.

Parlamentarno oziroma zakonodajno odločanje in njegovi cilji

Ko govorimo o zakonodajnem odločanju v ožjem smislu, mislimo na normativno dejavnost, ki jo izvajajo zakonodajna telesa (en ali dva domova parlamenta) v okviru posebej predpisanega postopka, ki ga parlament sam sprejme. S tem razumemo predvsem oblikovanje zakonov ('law-making') v samostojnih predstavniških telesih v skladu s pravili, ki so značilna za parlamentarno demokracijo (Olson, 1994: 27). Zakonodajno telo načeloma samo presoja, katera vprašanja bo uredilo z zakonom, v kakšnem času in kako ter katera vprašanja bo uredilo drugače. Zakonodajno telo po postopku, ki je podoben zakonodajnemu sprejema tudi državni proračun in sprejema še druge akte - po posebnem postopku ratificira mednarodne pogodbe, sprejema lahko tudi razne deklaracije, resolucije, priporočila, odloke in druge akte. V novejšem času lahko zakonodajno telo države članice EU sprejema tudi stališča, ki jih v procesih odločanja na ravni EU zastopa vlada.

Samostojnost in neodvisnost zakonodajnega telesa naj bi se ne izražala le v samostojnem oblikovanju dnevnih redov, ampak tudi v samostojnem določanju postopka, v katerem se odločitve sprejemajo. V tem pogledu so parlamenti pred izredno težkimi odločitvami, kako zagotoviti, da bosta obravnavanje in odločanje o zakonskih predlogih potekala čim bolj demokratično in temeljito, hkrati pa tekoče in predvidljivo in vodila do čim bolj kakovostnih odločitev. Predvidljiv in stabilen zakonodajni postopek, ki natančno določa vloge različnih dejavnikov v procesu zakonodajnega odločanja in jih hkrati sili k čim racionalnejšemu ravnanju, pomembno prispeva k učinkovitosti parlamenta. Urejeni, zanesljivi in predvidljivi postopki sprejemanja odločitev pomembno prispevajo tudi k odprtosti in preglednosti politike ter stabilnosti političnega sistema v celoti.

Zakonodajni postopek se loči od drugih postopkov (upravnega, sodnega, volilnega) po svojih posebnih ciljih. Prvi cilj parlamentarnega zakonodajnega postopka je gotovo, da parlament sprejema *najboljše (najbolj kakovostne) ali vsaj najbolj sprejemljive odločitve*. Najboljše odločitve so tiste, ki za daljši čas in najbolj smotrno urejajo družbena razmerja oziroma določajo pravice in obveznosti in jih ni treba spreminjati in dopolnjevati. Gotovo vse odločitve niso vedno sprejemljive za vse, vendar se lahko kljub nasprotovanju pomembnega dela državljanov izkaže čez čas, da je bila neka odločitev vendarle koristna in potrebna. Prav zato v parlamentarnem postopku ni hierarhičnosti in so udeleženci načeloma postavljeni v enakopraven položaj. Njihove vloge v postopku so strogo določene, pri čemer je zagotovljena kontradiktornost postopka v širšem smislu. Zato, da

bi delovali povsem samostojno, poslanci ne smejo biti vezani na nobena navodila in so tudi zaščiteni z imuniteto. Vsa ta pravila so usmerjena k enemu samemu cilju, to je k iskanju resnice, ki naj bi bila neodvisna od katere koli moči in zanje ne bi veljala nobena druga merila (spol, položaj, denar ipd.). Sprejete odločitve morajo načeloma temeljiti na skupnih spoznanjih o tem, kaj je resnica, ali vsaj na največjem možnem soglasju o resnici (Luhmann, 1992: 35).

Drugi cilj zakonodajnega postopka je povezan z *odgovornostjo parlamenta za sprejemanje odločitev v vseh primerih in ne glede na okoliščine*. Ta odgovornost je sicer deloma zmanjšana v primeru, da je parlament prenesel del suverenosti oziroma izvrševanje dela suverenosti na nadnacionalno institucijo, kakršna je EU. Na drugi strani pa se odgovornost parlamenta tudi širi, saj naj bi nacionalni parlamenti, čeprav posredno, bili udeleženi pri odločanju na ravni EU. V skladu s svojo odgovornostjo mora sprejemati meritorne in dokončne odločitve za rešitev problemov, ki jih nikakor ni mogoče odložiti, in celo odločitve, katerih posledic ne more vedno v celoti presoditi in predvideti. Imperativ, da mora biti v določenih primerih sprejeta kakršna koli odločitev, je nujen v nasprotju z načelom sprejemanja najboljših odločitev.

Tretji in najpomembnejši cilj zakonodajnega postopka pa je, da vodi do *legitimnih odločitev, ki so obvezujoče za vse člane politične skupnosti*. Zato morajo biti izpolnjeni določeni pogoji. Zakonodajni postopek mora zagotavljati enake možnosti vsem udeležencem, to je omogočiti sodelovanje vsem zainteresiranim in upravičenim pod enakimi pogoji. Zagotoviti mora razumne (ne prekratke, pa tudi ne predolge) roke za zbiranje potrebnih informacij in dokazov ter za njihov preizkus v parlamentarni razpravi. Določati mora tudi jasna, predvidljiva pravila obnašanja vseh udeležencev. Pomemben del legitimnosti odločitev se ustvarja na javnih zasedanjih parlamentov, kjer udeleženci pred očmi javnosti predstavijo svoje predloge ali stališča ter ugotavljajo osnovna nasprotja. Tu se odvija boj med argumenti kot sestavni del političnega boja. Vendar pa večji del zakonodajnega dela pri pripravi odločitev poteka v delovnih telesih, ki so oblikovana za posamezna področja in so primernejša za zbiranje informacij, sklepanje kompromisov ter oblikovanje predlogov odločitev. Legitimnost odločitev torej ni povezana samo s porazdelitvijo vlog med različne udeležence, ampak tudi z delitvijo dela in vključevanjem strokovnega znanja.

Za legitimnost odločitev je potreben še en bistveni element, to je, da jih sprejme potrebna večina. Gre za načelno priznavanje načela večine pri odločanju v vseh primerih, ko ni mogoče doseči splošnega soglasja. Načelo večine je tako na nek način rešitev v sili, vendar ob predpostavki politične enakosti daje večje možnosti, da bo odločitev pravilna in tudi sprejemljivejša. Vendar so že klasične teorije demokracije skušale manjšine zaščititi z različnimi posebnimi pogoji, med drugim z zagotavljanjem posebnih večin za sprejemanje določenih pomembnih odločitev (spreminjanje ustave, volilnega sistema itd.). Prav tako so običajno določene tudi posebne večine za sprejemanje odločitev o sprejemu novega ali spremembi parlamentarnega poslovnika.

Zakonodajni postopek je doživel tudi največ kritik - utemeljenih in neutemeljenih. Poznavalci političnih procesov predvsem opozarjajo, da se odločitve pogosto sprejemajo

zunaj parlamenta, v neformalnih dogovorih med različnimi političnimi dejavniki, kjer igrajo glavno vlogo viri politične in gospodarske moči. Interesi vodilnih skupin (vlada-jočih plasti) naj bi se izrazitejše kazali v zakonodajnih in administrativnih strategijah državnega aparata (Offe, 1985: 34). Pobude naj torej ne bi prihajale toliko iz same civilne družbe in njenih organizacij, ampak naj bi izvirale predvsem iz struktur državne organizacije. Parlament in celoten sistem političnih institucij naj bi imel svojo posebno selektivnost, ki s posebnimi postopki, pravili in pogoji vključevanja vanje zagotavlja, da se določeni interesi lažje uveljavljajo, medtem ko se drugi iz formalnih razlogov izločijo. Institucionalizirana pravila vključevanja in izključevanja ustvarjajo po Offeju različne vrste 'nedogodkov'; izločeni naj bi bili vsi tisti dogodki in vprašanja, ki niso v skladu z usmeritvijo povečevanja vrednosti kapitala, ki prevladuje v državah, ki priznavajo tržno konkurenco. Vprašanja, o katerih se ne razpravlja, in odločitve, do katerih ne pride, so seveda v političnih procesih včasih celo pomembnejša od razprav in odločitev, ki se zgodijo. Uporaba formalnih pravil, ki veljajo v procesih parlamentarnega odločanja, naj ne bi bila samo nujna formalnost, ampak naj bi do določene mere prejudicirala rezultat postopka. Vsako postopkovno pravilo naj bi omogočalo določene prednosti nekaterim interesom ali pa zaviralo vključevanje določenih drugih interesov. Določene zahteve ali pobude se lahko učinkovito potiskajo v stran z vztrajnim odlašanjem njihovega vključevanja na dnevne rede in 'neodločanjem' (Bachrach in Baratz, 1970: 44).

Politični analitiki in tudi sami politiki lahko ugotavljajo selektivnost političnih struktur, vključno s parlamenti, zlasti v primerih, ko izbor problemov oziroma vključevanje vprašanj na dnevne rede dejansko poteka pristransko oziroma, ko se dopolnila opozicije zakonodajnim predlogom sistematično zavračajo. Prav tako niso redke študije primerov, ki opozarjajo, da formalna pravila postavljanja dnevnih redov in glasovanja vplivajo na rezultat zakonodajnih procesov. Empirično proučevanje obnašanja posameznih družbenih skupin lahko vsaj do določene mere odkriva, ali in koliko je njihovo pristajanje na neko stanje oziroma zadovoljstvo s položajem v družbi posledica izrinjanja določenih vprašanj na obrobje družbene pozornosti ali 'neodločanja' (Bachrach in Baratz, 1970: 49).

Kljub upravičenosti te kritike v številnih primerih, pa kritiki običajno spregledujejo, da se zaradi rednih volitev in tudi stalnega spreminjanja razmerij moči glavnih političnih akterjev (strank, interesnih skupin itd.) med posameznim mandatom vsa vprašanja, ki so bila potlačena ali izrinjena, lahko v najkrajšem času ponovno pojavijo v ospredju politične pozornosti. Tako lahko postanejo neka prej namenoma izrinjena in marginalizirana vprašanja osrednja tema oblikovanja neke nove politike in se uvrstijo na dnevne rede strank in novih strankarskih koalicij oziroma so vložena kot predlogi v zakonodajne postopke. V številnih zakonodajnih postopkih prihajajo do izraza interesi najrazličnejših manjšin, ki se prebijajo kljub formalnim oviram in kljub še tako močnemu nasprotovanju večine. V postopkih se tudi razkrivajo motivi političnih dejavnikov in njihove politične strategije ter razlogi oblikovanja političnih zavezništev ob različnih konkretnih vprašanjih. Končno pa takšna kritika izhaja tudi iz napačnih predstav, da sta širši proces političnega odločanja in zakonodajni postopek odločanja eno in isto.

Splošna načela in pravila parlamentarnega oziroma zakonodajnega postopka

Parlamentarni zakonodajni postopek je skupek obvezujočih načel in pravil ter določenih ustaljenih načinov obnašanja udeležencev, ki omogočajo nepretrgan proces parlamentarnega odločanja o množici različnih zadev, o katerih je treba hitro ali pa vsaj v dognem času dokončno odločiti, ker bi odlašanje reševanja povzročilo konkretno škodo ali vplivalo na družbene stroške. Ta načela in pravila so stabilna in se ne spreminjajo od primera do primera - na ta način zagotavljajo zanesljivost postopka samega in tudi določeno predvidljivost končnih odločitev. Zakonodajni postopek v ožjem smislu sestavljajo pravila, ki določajo potek vsakega posameznega postopka, v katerem se obravnava nek zakonski predlog, v širšem smislu pa gre tudi za pravila, ki zagotavljajo načrtovanje in organizacijo zakonodajnega dela v daljšem obdobju. Pri tem upoštevajo nujnost usklajevanja zakonodajnega dela z vlado in tudi drugimi institucijami, ki nastopajo kot udeleženci v zakonodajnem postopku.

Proces zakonodajnega odločanja v nacionalnem parlamentu je kot najsplošnejši in najpomembnejši proces sprejemanja odločitev, ki zavezujejo celotno družbo in vse državljanke, urejen po posebnih načelih, ki naj bi zagotavljala sprejemanje pretehtanih, celovitih, usklajenih in kakovostnih zakonov.

Načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov določa, da nobena druga oblast načeloma ne more posegati v njegove pristojnosti. Ko predlog katerega koli predlagatelja pride v zakonodajni postopek, postane 'last' parlamenta, ki o njem povsem samostojno odloča. Zato predlagatelj (vlada in drugi) načeloma ne morejo prevzemati nalog, da sami dopolnjujejo predloge zakonov, ki so jih vložili v postopek, četudi v skladu z navodili in smernicami parlamenta. Načeloma lahko ustavno sodišče kot ena izmed oblasti sicer poseže v zakonodajalčevo voljo tako, da razveljavi neustavne zakone, ne more pa parlamentu določati, kakšne zakone naj sprejme. Zavezujočnost odločb ustavnega sodišča torej še vedno ne preprečuje parlamentu, da bi sprejel neko ureditev ali usmeritev, ki bi bila vsebinsko podobna prejšnji. *Načelo demokratičnosti zakonodajnega postopka* določa pogoje in načine uvajanja različnih interesov v parlamentarno arenno ter njihovega uveljavljanja med razpravo, pri čemer se vsi interesi lahko v vsaki fazi in ob vsakem vprašanju enakopravno izrazijo in soočijo. Vsak poslanec in vsaka parlamentarna poslanska skupina (klub ali frakcija) ima načeloma enake možnosti predlaganja zakonov ali sodelovanja v razpravi in tudi dopolnjevanja zakonov v postopku in končno tudi izražanja podpore ali nasprotovanja predlogom pri glasovanju. *Načelo*

javnosti zahteva javno razpravo o vseh vprašanih in predlogih. Parlament je prizorišče odprtih in javnih razprav in tudi noben zakon se ne more pripravljati na način, da javnost o njem ali katerem koli njegovem delu ne bi bila seznanjena. Državljeni imajo pravico prisostvovati sejam parlamenta, posebno vlogo pa imajo sredstva javnega obveščanja, saj novinarji bolj ali manj tekoče poročajo o sejah. O pomembnih sejah je praviloma organiziran televizijski prenos. Parlamenti organizirajo posebne tiskovne konference o svojem delu in izdajajo posebne publikacije. Načelo javnosti je posebej poudarjeno tudi z javnim glasovanjem, saj poslanci praviloma glasujejo javno, kar omogoča volivcem, da spremljajo in nadzorujejo njihovo delovanje (v parlamentih je mogoče dobiti izpise o vsakem posameznem glasovanju poslancev - nadzor je mogoč zaradi stalnega sedežnega reda). Spoštovanje načela javnosti zagotavlja potrebno preglednost zakonodajnega postopka. Parlamenti lahko na podlagi poslovniških določil le izjemoma sklenejo, da so določena zasedanja ali deli zasedanj zaprti za javnost, ali da se posamezno gradivo obravnava kot zaupno gradivo. Zakonodajni postopek na drugi strani zahteva, da se o vseh predlogih zakonov razpravlja temeljito in preudarno.

Načelo stopnjevitosti zahteva, da se predlogi obravnavajo postopno na več obravnavah, ki omogočajo njihovo ocenjevanje z različnih vidikov - od preverjanja razlogov za izdajo in ciljev zakona do posameznih vsebinskih sklopov in konkretnih členov. Vsak predlog zakona naj bi praviloma šel skozi več zaporednih branj, kar naj bi zagotavljalo tudi boljšo kakovost na koncu izglasovanega zakona. Pri tem sodelujejo tudi posebne parlamentarne službe, ki preverjajo skladnost predloženih zakonov s pravnim redom države. Le v posameznih, posebej določenih primerih (naravne nesreče, posebni interesi države in obrambni razlogi, nujno ukrepanje zaradi preprečevanja večje škode itd.) je mogoče sprejemati zakone po nujnem oziroma hitrem postopku, v katerem je mogoče preskočiti eno ali dve branji (Igličar, 1995: 65).

Zaradi vse večje kompleksnosti sodobnih družb in velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju je bilo treba doseči tudi čim racionalnejše in gospodarnejše delovanje parlamenta. *Načelo racionalnosti* zahteva ne le smotno razporeditev dela v daljšem obdobju, ampak tudi delitev dela med parlament, ki mora obravnavati veliko zakonodajnih predlogov hkrati, in specializirana delovna telesa, ki so odgovorna za spremljanje procesov in oblikovanje politik na posameznih področjih. Prav tako pa predpostavlja smotno povezanost posameznih faz zakonodajnega postopka. *Načelo gospodarnosti* hkrati zagotavlja, da se v čim krajšem času in s čim manjšim trudom ter sredstvi dosežejo kar najboljši rezultati. Določa tudi roke, ki niso predolgi, v katerih je treba opraviti določena opravila (pripraviti poročila in gradivo za naslednjo fazo, vložiti dopolnila itd.), ter racionalno porazdelitev časa, ki je potreben za obravnavo. Parlament lahko v posameznih izrednih primerih skrajša posamezne roke, ki so predpisani v posameznih fazah, prav tako pa lahko uporabi različne skrajšane postopke. *Načelo doseganja optimalnih rezultatov* predpostavlja določene druge pogoje in predpostavke za odpravljanje morebitnih ovir in pospeševanje zakonodajnih procesov, kot so na primer posvetovanja in pogajanja med različnimi dejavniki, ki omogočajo doseganje minimalnega soglasja o vsebinskih in postopkovnih vprašanih in tudi za strokovno svetovanje posameznim poslancem,