

# Predgovor

Slabih dvajset let je minilo, odkar sta bila na podlagi ustave iz leta 1991 izvoljena državni zbor kot zakonodajno telo in državni svet kot njegov šibkejši sodelavec pri izvajanju zakonodajne funkcije v državi. Na podlagi ustavne ureditve parlamenta je bila sprejeta zakonodajna in poslovniška ureditev, ki se je začela zaokroževati v celovito pravno ureditev položaja in delovanja slovenskega parlamenta. Ta je z leti zorela in se vse bolj približevala primerljivim ureditvam v sodobnih parlamentarnih demokracijah, hkrati pa se je oddaljevala od vzorcev, ki so se razvili v času republiške skupščine iz prejšnje ustavne ureditve. Zdaj je pravna ureditev slovenskega parlamenta že dokaj dodelana in preizkušena ter pomeni bolj ali manj ustrezno pravno podlago za delovanje parlamenta kot osrednjega državnega organa parlamentarne demokracije.

Pravna ureditev parlamenta je vsebina parlamentarnega prava, ki je del ustavnega prava kot temeljne pravne panoge. Predmet parlamentarno pravo je bil uveden na Pravni fakulteti v Ljubljani približno ob istem času, ko se je začel razvijati slovenski parlament, in sicer kot del skupnega predmeta volilno in parlamentarno pravo na dodiplomski stopnji in kot poseben predmet parlamentarno pravo na podiplomski stopnji. Znanstvene in strokovne pravne literature na tem področju je v slovenščini komaj kaj. Omeniti je treba odlično delo Leonida Pitamica *Država* iz leta 1927, ki je tudi o parlamentu povedal vse najpomembnejše – kratko, razumljivo in neponovljivo. Pri tem pa je treba tudi upoštevati, da sodobni parlament pri nas deluje šele razmeroma kratek čas, zaradi česar se niti pravna ureditev niti parlamentarna praksa še nista mogli razviti in utrditi tako kot v državah z daljšo parlamentarno tradicijo, kjer se to kaže tudi v bolj ali manj obsežni znanstveni in strokovni literaturi s tega področja.

Vendar pa je potrebno, da se tudi pri nas pravna znanost in stroka posvetita parlamentarnemu pravu kot pomembnemu delu naše državne ureditve. Sam sem leta 2000 napisal delo z naslovom *Parlament in vlada*, ki je bilo namenjeno predvsem medsebojnemu razmerju med parlamentom in vlado, čeprav je dokaj podrobno obravnavalo tudi organizacijo in delovanje slovenskega parlamenta, zlasti državnega zbora. Odtlej pa je dozorela potreba, da se posebej obravnava pravna ureditev parlamenta. Svoje je dodalo še dejstvo, da je leta 2002 državni

zbor sprejel nov poslovnik, ki se pomembno razlikuje od prejšnjega in pomeni zrelejšo fazo pravne ureditve parlamenta.

Delo, ki je pred vami, se vsebinsko v marsičem opira na omenjeno delo iz leta 2000, njegov pristop in zgradba pa sta drugačna, saj je v središče pozornosti postavljena pravna ureditev parlamenta. Sestavljeno je tako, da posamezne teme parlamentarnega prava praviloma obravnava najprej s teoretičnega in primerjalnopravnega vidika, zatem pa obravnava slovensko ureditev. Poudarek je torej na pravni ureditvi parlamenta, predvsem državnega zbora, njegovega položaja, organizacije in delovanja, če je potrebno, pa tudi na dejanskem uresničevanju te ureditve. Razmerje do vlade in drugih državnih organov je obravnavano manj podrobno – toliko, kolikor vpliva na delovanje parlamenta.

Knjigo sestavlja devet poglavij. V prvem so opredeljeni parlamentarno pravo in njegovi viri. Drugo poglavje je namenjeno umestitvi parlamenta v sistem organizacije državne oblasti, kakršna je značilna za parlamentarno demokracijo, zato obravnava parlament s stališč njegove demokratične in oblastne vloge. V tretjem poglavju so obravnavane splošne oziroma temeljne značilnosti sodobnega parlamenta, kot sta zlasti parlamentarna avtonomija in dvodomnost parlamenta. V četrtem poglavju je opisano ključno razmerje med organi oblasti v parlamentarnem sistemu, namreč razmerje med parlamentom in vlado. Razmerja parlamenta do drugih državnih organov so obravnavana v petem poglavju. Šesto poglavje obravnava pristojnosti parlamenta kot oblastnega organa, ki so ključne za njegovo vlogo in položaj v sistemu organizacije državne oblasti, sedmo pa položaj člana parlamenta, ki ima mandat za odločanje prav (in samo) v okviru pristojnosti parlamenta. V osmem poglavju sta opisana organizacija in delovanje parlamenta, v zadnjem, devetem, pa parlamentarni postopki, kar je oboje zelo pomembno za praktično delovanje parlamenta. Pri pisanju sem upošteval vso dostopno tujo in domačo literaturo, ki se mi je za obravnavano tematiko zdela najpomembnejša. Knjiga vsebuje precej opomb, ki naj bodo predvsem usmeritev za bolj poglobljen študij tega predmeta.

Knjiga je namenjena študentom na Pravni fakulteti v Ljubljani, utegne pa koristiti tudi študentom na drugih fakultetah in vsem, ki jih zanima pravna ureditev organizacije in delovanja parlamenta.

# Kazalo

<b>1. Parlamentarno pravo</b> .....	13
1.1. Pojem in pomen parlamentarnega prava .....	13
1.1.1. Splošno .....	13
1.1.2. Parlamentarno pravo v slovenski ureditvi .....	17
1.2. Viri parlamentarnega prava .....	20
1.2.1. Vrste virov .....	20
1.2.2. Ustava .....	22
1.2.3. Zakon .....	27
1.2.4. Poslovnik .....	29
1.2.5. Sodne odločbe .....	38
1.2.6. Parlamentarni običaji .....	38
<b>2. Parlament kot demokratični in oblastni organ</b> .....	41
2.1. Parlament kot predstavniško telo .....	41
2.1.1. Načelo demokratičnosti .....	41
2.1.2. Neposredna demokracija .....	42
2.1.3. Posredna demokracija (politično predstavništvo) .....	45
2.1.4. Politične stranke in interesne skupine .....	49
2.1.5. Volitve .....	54
2.2. Parlament kot zakonodajno telo .....	65
2.2.1. Načela organizacije državne oblasti .....	65
2.2.2. Sistemi organizacije državne oblasti .....	68
2.3. Parlament v naši ureditvi organizacije državne oblasti .....	73
2.3.1. Razvoj naše ureditve .....	73
2.3.2. Veljavna ureditev .....	74
<b>3. Temeljne značilnosti parlamenta</b> .....	77
3.1. Pojem in razvoj parlamenta .....	77
3.2. Razvoj parlamenta v naši ureditvi .....	80

3.3.	Parlamentarna avtonomija .....	84
3.3.1.	Splošno .....	84
3.3.2.	Parlamentarna avtonomija v Sloveniji .....	88
3.4.	Enodomni in dvodomni parlament .....	91
3.4.1.	Pojem in oblike dvodomnosti.....	91
3.4.2.	Načini oblikovanja drugega doma .....	93
3.4.3.	Pristojnosti prvega in drugega doma .....	96
3.4.4.	Državni zbor in državni svet .....	99
3.5.	Trajanje parlamenta .....	102
3.5.1.	Splošno .....	102
3.5.2.	Mandatna doba državnega zbora in državnega sveta ..	104
<b>4.</b>	<b>Razmerje med parlamentom in vlado .....</b>	<b>109</b>
4.1.	Temeljne značilnosti .....	109
4.2.	Postavitev vlade .....	111
4.2.1.	Splošno .....	111
4.2.2.	Državni zbor in oblikovanje vlade.....	114
4.3.	Odgovornost vlade parlamentu .....	119
4.3.1.	Splošno .....	119
4.3.2.	Odgovornost vlade državnemu zboru.....	120
4.4.	Sredstva parlamentarnega nadzora .....	121
4.4.1.	Splošno .....	121
4.4.2.	Nezaupnica in zaupnica.....	122
4.4.3.	Interpelacija in poslansko vprašanje .....	126
4.5.	Sodelovanje med parlamentom in vlado .....	130
4.5.1.	Splošno .....	130
4.5.2.	Sodelovanje med državnim zborom in vlado .....	130
4.5.3.	Razmerje med državnim svetom in vlado .....	131
4.6.	Položaj parlamentarne opozicije .....	133
4.6.1.	Splošno .....	133
4.6.2.	Naša ureditev.....	136
4.7.	Razmerje med parlamentom države članice Evropske unije in vlado .....	138
4.7.1.	Položaj predstavnškega telesa države članice .....	138

---

4.7.2.	Položaj državnega zbora in državnega sveta v razmerju do Evropske unije.....	139
<b>5.</b>	<b>Razmerja parlamenta do drugih temeljnih državnih organov.....</b>	<b>143</b>
5.1.	Razmerje parlamenta do šefa države .....	143
5.1.1.	Splošno .....	143
5.1.2.	Razmerje med državnim zborom in predsednikom republike.....	146
5.1.3.	Razmerje med državnim svetom in predsednikom republike.....	148
5.2.	Razmerje med parlamentom in ustavnim sodiščem .....	149
5.2.1.	Splošno .....	149
5.2.2.	Razmerje med državnim zborom in ustavnim sodiščem	150
5.2.3.	Razmerje med državnim svetom in ustavnim sodiščem.....	154
<b>6.</b>	<b>Pristojnosti parlamenta .....</b>	<b>155</b>
6.1.	Splošno .....	155
6.2.	Pristojnosti državnega zbora .....	159
6.2.1.	Splošno .....	159
6.2.2.	Vrste pristojnosti.....	160
6.3.	Pristojnosti državnega sveta.....	164
<b>7.</b>	<b>Položaj člana parlamenta .....</b>	<b>169</b>
7.1.	Članstvo v parlamentu .....	169
7.1.1.	Splošno .....	169
7.1.2.	Poslanec državnega zbora .....	171
7.1.3.	Član državnega sveta .....	172
7.2.	Poslanski mandat .....	173
7.2.1.	Splošno .....	173
7.2.2.	Mandat poslanca državnega zbora .....	176
7.2.3.	Mandat članov državnega sveta .....	177
7.3.	Poslanska imuniteta .....	178
7.3.1.	Splošno .....	178
7.3.2.	Imuniteta poslanca državnega zbora in člana državnega sveta .....	181

7.4.	Nezdružljivost poslanske funkcije in neizvoljivost.....	184
7.4.1.	Splošno .....	184
7.4.2.	Nezdružljivost funkcije poslanca .....	186
7.4.3.	Nezdružljivost funkcije člana državnega sveta .....	187
7.4.4.	Nezdružljivost funkcije poslanca Evropskega parlamenta .....	188
7.5.	Poslanska plača .....	188
7.6.	Pravice in dolžnosti poslanca.....	190
7.7.	Odgovornost poslanca.....	192
<b>8.</b>	<b>Organizacija in delovanje parlamenta .....</b>	<b>195</b>
8.1.	Temeljne značilnosti .....	195
8.2.	Ustanovitev (konstituiranje) parlamenta .....	196
8.3.	Vodstvo parlamenta .....	198
8.3.1.	Splošno .....	198
8.3.2.	Vodstvo državnega zbora .....	201
8.3.3.	Vodstvo državnega sveta .....	203
8.3.	Parlamentarni odbori in komisije.....	204
8.3.1.	Splošno .....	204
8.3.2.	Delovna telesa državnega zbora.....	205
8.3.3.	Delovna telesa državnega sveta .....	208
8.4.	Politične stranke v parlamentu .....	209
8.4.1.	Splošno .....	209
8.4.2.	Poslanske skupine v državnem zboru .....	211
8.4.3.	Državni svet.....	213
8.5.	Službe parlamenta .....	213
8.6.	Zasedanja in seje .....	215
8.6.1.	Splošno .....	215
8.6.2.	Državni zbor .....	217
8.6.3.	Državni svet.....	221
8.7.	Odločanje .....	221
8.7.1.	Splošno .....	221
8.7.2.	Državni zbor .....	223
8.7.3.	Državni svet.....	225

---

<b>9. Parlamentarni postopki</b> .....	227
9.1. Temeljne značilnosti parlamentarnih postopkov .....	227
9.2. Postopek za spremembo ustave (ustavnorevizijski postopek) ...	229
9.2.1. Splošno .....	229
9.2.2. Postopek za spremembo ustave Republike Slovenije ...	230
9.3. Zakonodajni postopek .....	233
9.3.1. Splošno .....	233
9.3.2. Značilnosti pravne ureditve zakonodajnega postopka v državnem zboru .....	236
9.3.3. Zakonska iniciativa .....	237
9.3.4. Redni zakonodajni postopek .....	238
9.3.5. Skrajšani in nujni zakonodajni postopek .....	242
9.3.6. Ponovno odločanje o zakonu .....	243
9.3.7. Postopek za sprejem avtentične razlage zakona in drugi postopki .....	245
9.4. Sprejemanje proračuna .....	246
9.5. Postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe .....	247
9.6. Sprejemanje poslovnika in drugih aktov državnega zbora .....	247
9.7. Postopek v zvezi z referendumom in ljudsko iniciativo .....	248
9.8. Postopek obtožbe .....	251
9.9. Parlamentarna preiskava .....	252
9.9.1. Splošno .....	252
9.9.2. Parlamentarna preiskava v državnem zboru .....	253
9.10. Volitve in imenovanja .....	255
9.11. Postopki v državnem svetu .....	259
<b>Literatura in viri</b> .....	261
1. Literatura .....	261
2. Pravni viri .....	267
<b>Stvarno kazalo</b> .....	271

# 1. Parlamentarno pravo

## 1.1. Pojem in pomen parlamentarnega prava

### 1.1.1. Splošno

Z izrazom parlament označujemo sodobno predstavniško oziroma zakonodajno telo neke države. Celotno pravno ureditev parlamenta pa imenujemo parlamentarno pravo (*parliamentary law, droit parlementaire*).<sup>1</sup> Izraz parlamentarno pravo se pogosto razume tudi širše, tako da se nanaša še na druga kolegijska telesa, ki imajo pravico odločanja na nekem področju.

Tako kot druge pravne panoge<sup>2</sup> ima tudi parlamentarno pravo dvojno naravo – po eni strani je to skupek pravnih pravil, po drugi pa pravna veda, ki preučuje ta del pravnega sistema. Parlamentarno pravo torej pomeni skupek predpisov, ki urejajo položaj parlamenta, in tudi njihovo uresničevanje. Izraz parlamentarno pravo pa zajema tudi preučevanje teh predpisov, torej pravno panogo, ki preučuje predpise o parlamentu. Predmet parlamentarnega prava je namreč ustavna in druga pravna ureditev parlamenta, se pravi njegovega položaja, pristojnosti, sestave, oblikovanja, delovanja in ureditev drugih vprašanj v zvezi s parlamentom.

Parlamentarno pravo je mogoče opredeliti z vidika področja, ki ga ureja, ali pa z vidika narave pravnih norm, ki ga sestavljajo. Z vidika zadev, ki jih ureja, bi lahko za parlamentarno pravo šteli skupek pravil, ki urejajo organizacijo, sestavo, pristojnosti in delovanje parlamenta. Z drugega vidika lahko štejemo za parlamentarno pravo tista pravila, ki jih sprejme sam parlament in se nanašajo na udeležence v njegovem delu. To je torej nekakšno notranje pravo parlamenta, ki ga ta sprejme v okviru svoje avtonomije in pravice do samoorganiziranja.

Tako kot večino pravnih panog je tudi parlamentarno pravo mogoče razumeti na dva načina: kot materialno in kot formalno pravo. Prvo se nanaša zlasti na

<sup>1</sup> Več o pojmu in vsebini parlamentarnega prava glej P. Avril in J. Gicquel v delu *Droit parlementaire*, Montchrestien, Pariz 1988, str. 2 in 3.

<sup>2</sup> O sistemizaciji prava in pravnih panogah glej M. Pavčnik, *Teorija prava*, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 428–445.



pravni položaj parlamenta in njegovih članov, drugo pa pomeni organizacijska in postopkovna pravila, po katerih parlament izvaja svoje pristojnosti in poslanci svoja pooblastila. Procesno parlamentarno pravo je nadvse pomembno, tako da se pod pojmom parlamentarno pravo pogosto razume pravna ureditev parlamentarnih postopkov, ki pomenijo dinamični vidik parlamentarnega prava.

Najpomembnejša pravila parlamentarnega prava so praviloma določena že z ustavo, kar velja predvsem za ureditev najpomembnejših državnih organov, zato jih imenujemo ustavni organi. Mednje uvrščamo zlasti parlament, šefa države, vlado in najvišje organe sodstva. Drugi državni organi so praviloma urejeni z zakonom. V ustavah je navadno največ ustavnih pravil namenjenih parlamentu, in to ne samo zaradi njegove pomembnosti, temveč tudi zaradi zapletenosti njegovega delovanja. Parlament je namreč vedno daleč najštevilčnejši organ med vsemi ustavnimi organi, saj ga praviloma sestavlja nekaj sto članov. Ustava običajno ureja temeljna vprašanja, povezana s položajem parlamenta, podrobneje pa ta vprašanja urejata zakon in parlamentarni poslovnik. Delovanje parlamenta je torej v sodobni državi pravno urejeno z različnimi pravnimi akti.

Parlamentarno pravo je del javnega prava. Po svojem področju je del ustavnega prava, predvsem v tistem delu, v katerem se ustavno pravo ukvarja z državno ureditvijo, deloma pa sega tudi v upravno pravo, namreč v tistem delu, v katerem se ukvarja z organizacijo služb parlamenta in s položajem uslužbencev parlamenta ter z njegovim finančnim poslovanjem. Sega tudi v volilno pravo, ki ga prav tako štejemo za pravno panogo v ustavnem pravu, in sicer v tisti del volilnega prava, ki se nanaša na volitve predstavniškega telesa. Poleg tega spada parlamentarno pravo tudi v tradicionalno državno pravo, torej pravno panogo, ki se ukvarja s pravno ureditvijo organizacije državne oblasti, oblikovanja, položaja in pristojnosti, delovanja ter razmerij med državnimi organi.

Vsako kolegijsko telo za svoje delovanje nujno potrebuje pravila, ki jih sprejme samo ali pa so mu postavljena od zunaj. Tako je tudi predstavniško telo vedno moralo delovati po nekih pravilih, ki mu jih je v zgodovinskem razvoju sprva postavljala monarh, pozneje pa si je pridobilo pravico, da jih sprejema samo. Za položaj parlamenta je izredno pomembno, da ima pravico, da sam uredi svoje poslovanje. Gre torej za pravico parlamenta do samoorganiziranja (parlamentarna avtonomija). Zato sodobni parlamenti popolnoma samostojno sprejemajo svoje poslovnike.

Pravila poslovanja predstavniškega telesa so predvsem proceduralna pravila, kajti ustrezni postopki parlamentarnega delovanja so najpomembnejše zagotovilo demokratičnosti njegovega delovanja. Za parlamentarno proceduro kot tudi sicer

za procedure velja, da je urejena procedura nujna za uveljavljanje pravic. Bistvo predstavniškega telesa so pošteno in svobodno razpravljanje, pravica večine do sprejemanja odločitev, toda tudi pravica parlamentarne manjšine, da ugovarja in je pri tem ustrezno zavarovana.<sup>3</sup> Če naj ustrezno opravlja svoje naloge v sistemu državne oblasti, mora parlament delovati demokratično in tudi učinkovito. Vse to morajo zagotavljati pravila, ki urejajo delovanje parlamenta, zato morajo biti čim bolj natančna, vendar pa delovanju poslancev in predstavniškega telesa kot celote ne smejo postavljati preozkih okvirov.

Namen ureditve parlamentarne procedure je torej olajšati delovanje predstavniškega telesa, pri tem pa njegovim članom omogočiti uveljavljanje interesov in zagotavljati učinkovitost delovanja predstavniškega telesa kot celote. Temeljna načela delovanja sodobnih parlamentov pri tem so zlasti enakopravnost članov predstavniškega telesa, večinsko odločanje, pravice parlamentarne manjšine, pravica do razpravljanja, pravica do obveščeniosti ter poštenost in dobrovernost.<sup>4</sup>

Temelj delovanja predstavniškega telesa je enakopravnost članov, kar je nujna posledica enakopravnosti volivcev, ki so jih izvolili. Toda predstavniško telo ne more učinkovito delovati, če ne sprejema odločitev s takšno ali drugačno večino. Ko pa je večinska odločitev sprejeta, postane odločitev predstavniškega telesa kot celote, torej tudi tistih članov, ki so glasovali proti njej. Zato je nujno, da ima tudi politična manjšina zagotovljen vpliv na proces odločanja v predstavniškem telesu. Pri tem je nadvse pomembno, da ima vsak član predstavniškega telesa pravico svobodno razpravljati o vsaki predlagani odločitvi. Njegovo odločanje pa mora temeljiti na ustrezni obveščeniosti o tem, o čemer odloča.

Pri vsem tem je morda celo najpomembnejše, da sta izhodišče in temelj delovanja parlamenta poštenost in dobrovernost, kajti tako pomembno in občutljivo poslovanje, kot je parlamentarno, ne more biti učinkovito, če temelji na medsebojnem sumničanju in podtikanju.

Način poslovanja parlamenta je v sodobnih parlamentih urejen v različnih aktih. Temeljna načela ureja navadno že ustava, podrobneje pa urejajo poslovanje parlamenta zakoni, poslovnik in drugi predpisi, ki jih sprejme parlament za lastno poslovanje. Poleg pisanih pravil so za poslovanje parlamenta pomembni tudi ustavni običaji, ki se sčasoma izoblikujejo v delovanju parlamenta. To še posebno velja za britanski parlament, ki je dolgo časa posloval skoraj izključno na podlagi običajnega prava in šele v 19. stoletju so se začela pravila običajnega

---

<sup>3</sup> A. Sturgis, *The Standard Code of Parliamentary Procedure*, McGraw-Hill, New York 1993, str. 1.

<sup>4</sup> O teh načelih glej več A. Sturgis, *The Standard Code*, str. 7–10.

prava zbirati in zapisovati v stalnih pravilih (*standing orders*). Zdaj je procedura v parlamentu urejena z zakoni (na primer Parliament Act), posebnimi pravili doma (Standing Orders of the House) in parlamentarnimi običaji.

Parlamentarno pravo je nastalo dokaj zgodaj in se je razvilo predvsem v delovanju angleškega parlamenta, pozneje pa zlasti v ZDA<sup>5</sup> in Franciji.<sup>6</sup> V zadnjem času se je parlamentarno delovanje močno razvilo tudi v okviru Evropske unije, čeprav ni država. Evropski parlament že vse od začetka pri svoji organiziranosti in delovanju sledi pravilom in standardom sodobnih demokratičnih parlamentov. Deluje na podlagi svojega poslovnika, ki ga sprejme z večino svojih članov.

Pojem parlamentarnega prava je mogoče razumeti z različnih vidikov. V anglosaški tradiciji navadno vsebuje dva temeljna elementa, tako da se razume kot obče pravo (*common law*) parlamentarne procedure in kot predpisano proceduralno pravo (*statutory law of procedure*). V prvo spadajo različna načela, pravila in rabe, ki so jih razvila sodišča pri svojih odločitvah v zvezi s parlamentom, v drugo pa zakoni in drugi akti predstavniških teles. Parlamentarno pravo se v ameriški tradiciji razume lahko tudi tako široko, da sega v vsako organizirano delovanje kolegijskih teles, namreč kot kodeks pravil in etike delovanja v skupini, ki zagotavljajo prevedbo prepričanj in idej posameznikov v učinkovito delovanje skupine.<sup>7</sup>

V kontinentalni Evropi sta pojem in razumevanje parlamentarnega prava uokvirjena v evropski pravni in politični tradiciji, zlasti francoski, vendar ima tudi tu že dolgo tradicijo in je dodobra izoblikovano. Značilno za kontinentalni pristop pa je, da je pomen parlamentarnega prava ožji in se nanaša samo na parlament ter da je pomen parlamentarnih običajev precej manjši kot v anglosaški tradiciji, ker se parlamentarno pravo opira predvsem na pisana pravna pravila, ki urejajo delovanje parlamenta.

Pravna ureditev parlamenta se od države do države precej razlikuje, kar je predvsem posledica različnega zgodovinskega razvoja in tradicije, pa tudi takšnega ali drugačnega modela organizacije državne oblasti. Vendar v sodobnih ureditvah veljajo neki nepisani standardi, zaradi katerih so te razlike manjše, kot bi izhajalo iz prejšnje ugotovitve – kar velja zlasti za britanski parlament, ki ga

<sup>5</sup> Prva pravila je sestavil že Thomas Jefferson (Jefferson's Manual) v začetku 19. stoletja (1801), nato leta 1844 Luther Cushing (Cushing's Manual), v drugi polovici 19. stoletja pa Henry Martyn Robert (Robert's Rules of Order); vsa se še vedno uporabljajo.

<sup>6</sup> O nastanku in razvoju parlamentarnega prava glej P. Avril, J. Gicquel, Droit parlementaire, str. 1 in 2.

<sup>7</sup> Prim. A. Sturgis, The Standard Code, str. 2. To je bilo v širšem obsegu prvič uveljavljeno prav v Robertovih pravilih (Robert's Rules).

pogosto imenujejo kar mati parlamentov. Poleg tega je pomembno dejstvo, da obstajajo v svetu nekateri parlamenti, ki tradicionalno pomenijo nekakšne demokratične vzorce, vredne posnemanja. Res pa je tudi, da je temeljne zahteve sodobnega demokratičnega parlamenta mogoče izpolnjevati na zelo različne načine.

Vsebina parlamentarnega prava se med državami precej razlikuje tudi zaradi različne, eno- ali dvodomne strukture parlamenta. Če je parlament dvodomen, se namreč znaten in pomemben del pravne ureditve parlamenta nanaša na razmerje med domovoma, kar je še posebno pomembno glede postopka odločanja, v katerem sodelujeta oba domova (dvodomno odločanje). Ker ima vsak dom svoj poslovnik, je parlamentarno pravo v takem primeru sestavljeno pretežno iz dveh delov.

Na tem področju je nekaj posebnosti tudi v federativnih državah. Tam namreč pravno ureditev organizacije državne oblasti tvorita tako ureditev zvezne države kot ureditev federalne enote. Zato tudi parlamentarno pravo take države tvorijo tako pravna ureditev zveznega parlamenta kot ureditve parlamentov federalnih enot. Sicer pa so viri parlamentarnega prava večinoma enaki kot v unitarnih državah, le da se pojavljajo na dveh ravneh, in sicer na ravni federacije in na ravni federalnih enot. Ker pa je najvišji pravni vir v federaciji zvezna ustava, ta pogosto bolj ali manj določa tudi osnove parlamentarnega prava federalne enote. Pri tem navadno velja načelo samoorganiziranja državne oblasti v federalni enoti, zaradi česar se lahko tudi parlamentarno pravo na ravni federalnih enot bolj ali manj razlikuje. Zgodovinski vzorec za organizacijo parlamentov v federalnih enotah je organizacija državne oblasti v ZDA, kjer se organizacija državne oblasti po posameznih državah precej razlikuje, kar se kaže tudi v sestavi in načinu delovanja predstavniškega telesa.

### 1.1.2. Parlamentarno pravo v slovenski ureditvi

a) V prejšnji ustavni ureditvi Slovenije, ki je temeljila na ustavni ureditvi jugoslovanske federacije, je bilo predstavniško telo – skupščina SR Slovenije – sestavljeno iz treh domov, in sicer iz zbora združenega dela, zbora občin in družbenopolitičnega zbora. Vsak od teh treh domov je predstavljal oziroma zastopal različne družbene interese. Tridomna sestava skupščine je bila posledica posebnih idejnih izhodišč ustavne ureditve, ki niso izhajala iz sistema splošnega političnega predstavništva in političnega pluralizma, temveč so temeljila na zastopanju in uveljavljanju konkretnih družbenih interesov v skupščini na podlagi ideje o pluralizmu samoupravnih interesov. Skupščine so bile zasnovane na posebni obliki volilnega sistema, ki je skupaj s skupščinami sestavljal delegatski skup-

ščinski sistem. Posebnost prejšnje ustavne ureditve je bila tudi v ustavni zasnovi, po kateri je bila skupščina sicer državni organ, vendar je bila hkrati tudi organ samoupravljanja. Ne glede na to idejno zasnovo je v praksi delovala predvsem kot del organizacije državne oblasti. Kljub tem posebnostim pa sta bila organizacija in način delovanja skupščin precej primerljiva z drugimi sodobnimi parlamenti. Največja razlika pri tem je bila, da v delovanju takratnih skupščin ni bilo političnih strank, ki so v sodobnem parlamentu dejansko motor parlamentarnega odločanja.

Poleg tega je treba upoštevati, da je bila ustavna ureditev Slovenije zgolj del zvezne ustavne ureditve, kateri je bila kljub relativni samostojnosti vendarle podrejena. Zaradi tega je bila temeljni vir državne ureditve kot celote zvezna ustava, pomembni pa so bili tudi nekateri zvezni zakoni, ki so urejali temeljna vprašanja državne ureditve. Zvezna ustava je namreč poleg organizacije državne oblasti na zvezni ravni določala tudi temelje organizacije na republiški ravni, zlasti značilnosti skupščinskega sistema in v tem okviru strukturo skupščin in njihove temeljne pristojnosti ter njihovo razmerje do drugih organov oblasti, in temeljne značilnosti delegatskega sistema ter izvršilnih in upravnih organov in tudi pravosodnega sistema. Poleg tega je določala temeljne značilnosti samoupravnega in komunalnega sistema, ki sta bila v tej ureditvi najtesneje povezana z državno organizacijo.

V teh ustavnih okvirih je podrobneje urejala ta vprašanja republiška ustava, ki pri tem ni smela priti v nasprotje z zvezno ustavo. Od tu naprej so ta vprašanja urejali zlasti zakoni, pri čemer na večini teh področij republiška zakonodaja ni imela neposredne podlage in omejitve v zvezni zakonodaji, temveč so se republiški zakoni pri podrobnejši ureditvi večinoma opirali neposredno na republiško ustavo. Zaradi tega je bila vsebinsko gledano najpomembnejši pravni vir za državno ureditev v republiki republiška ustava, poleg nje pa republiški zakoni. Pomemben vir državne ureditve kot celote in v njej tudi skupščinskega in delegatskega sistema so bili statuti občin, posredno pa še statuti samoupravnih interesnih skupnosti, ti zlasti glede sodelovanja skupščin samoupravnih interesnih skupnosti pri odločanju v republiški skupščini. Načelo parlamentarne avtonomije je bilo kljub posebnostim političnega sistema večinoma ohranjeno, saj je skupščina na podlagi ustave urejala svoje delo in poslovanje s poslovníkom. Ker je bila sestavljena iz treh zborov, so tudi ti imeli svoje poslovniške. Takratno parlamentarno pravo so torej sestavljali poslovnik republiške skupščine in poslovniki njenih zborov, sprejeti na podlagi ustave in zakona.

b) Ustava iz leta 1991 je vzpostavila pravno ureditev parlamenta, ki je povsem primerljiva z drugimi sodobnimi demokratičnimi državami in ki ni podvržena

nobeni drugi pravni ureditvi.<sup>8</sup> Tudi avtonomna sfera – naj gre za lokalno ali za funkcionalno samoupravo – je dokaj ostro ločena od države. To velja v celoti za državni zbor, medtem ko ima avtonomna sfera še vedno pomemben vpliv na državni svet, ki je zasnovan kot predstavništvo posebnih družbenih interesov.

Tudi pravna ureditev položaja predstavniškega telesa je primerljiva z drugimi ureditvami. Parlamentarno pravo torej sestavljajo ustava, poleg nje pa zakon, poslovnik in drugi parlamentarni akti. Vse bolj pomembne pri tem so tudi sodne odločbe. Navsezadnje pa so del parlamentarnega prava tudi predpisi Evropske unije, kolikor zadevajo delovanje parlamenta države članice. Parlamentarni običaj je glede na kratko obdobje delovanja razumljivo šele na začetku svojega razvoja.

Značilno za našo pravno ureditev državnega zbora je, da je ustavna ureditev zelo splošna, bolj kot običajno, in prepušča veliko pomembnih vprašanj v ureditev zakonu in poslovniku. Vsebinsko pa se od drugih primerljivih ureditev razlikuje predvsem po tem, da določa nekatere pristojnosti državnega zbora, ki jih sicer parlamenti v parlamentarnem sistemu nimajo. To so zlasti nekatere pristojnosti na kadrovsko-volilnem področju, kjer sicer v primerljivih ureditvah deluje zlasti šef države. Pri nas pa vrsto najvišjih državnih funkcionarjev voli oziroma imenuje državni zbor, kar je v državah s parlamentarnim sistemom velika posebnost. Te pristojnosti so določene večinoma že z ustavo, mnoge pa z zakonom. To ima pomembne posledice za delovanje državnega zbora, kar se izraža tudi v pravni ureditvi njegove organizacije in delovanja – od ustave do poslovnika državnega zbora. Zato je parlamentarno pravo, ki ureja položaj in delovanje državnega zbora, v tem pogledu nekoliko drugačno od parlamentarnega prava v drugih državah s parlamentarnim sistemom, saj je velik del pravne ureditve namenjen proceduralnim zadevam v zvezi z izvajanjem kadrovsko-volilne funkcije državnega zbora, med temi pa še posebno v razmerju do vlade, saj državni zbor voli predsednika vlade in imenuje ter razrešuje ministre.

Parlamentarno pravo v državah z dvodomnim parlamentom zajema pravno ureditev obeh domov parlamenta. V naši ureditvi dvodomna struktura predstavniškega telesa že od začetka ni bila povsem jasna in nesporna. Zato tudi ni povsem nesporno govoriti o skupnem parlamentarnem pravu, ki bi zajemalo tako pravno ureditev položaja državnega zbora kot pravno ureditev položaja državnega sveta. Hkrati pa argumenti za dvodomno sestavo našega predstavniškega telesa kažejo na upravičenost take uporabe pojma parlamentarno pravo tudi v naši ureditvi. Zato kaže ta pojem uporabljati za označbo pravne ureditve položaja tako

---

<sup>8</sup> To velja tudi za pravno ureditev Evropske unije, ki spoštuje notranjo ustavno ureditev državne organizacije.

državnega zbora kot tudi državnega sveta. Položaj enega in drugega je na istem mestu urejen v ustavi, vsak od njiju pa ima na podlagi ustave tudi svoj poslovnik kot najcelovitejši pravni vir svojega položaja. V njunem medsebojnem razmerju je državni zbor popolnejši in močnejši. Njegov položaj v sistemu organizacije državne oblasti mu daje tudi širšo in močnejšo podlago za poslovniško urejanje različnih razmerij, ki nastajajo v njem samem, in razmerij, ki nastajajo do drugih državnih organov, udeleženih v njegovem delu in poslovanju.

Glede na povedano pojem parlamentarno pravo v naši ureditvi zajema tako pravno ureditev državnega zbora kot pravno ureditev državnega sveta. Ob tem je treba upoštevati, da sta položaja teh dveh organov močno različna, kar zlasti velja za pristojnosti in način delovanja. Zato se njuni pravni ureditvi precej razlikujeta. Toda tudi stičnih točk je veliko, saj državni svet svoje pristojnosti izvaja izključno prek pristojnosti državnega zbora, znotraj tega pa prek zakonodajne in splošne nadzorstvene funkcije državnega zbora.

## 1.2. Viri parlamentarnega prava

### 1.2.1. Vrste virov

Tako kot druge pravne panoge ima tudi parlamentarno pravo svoje vire, ki mu določajo pravno vsebino in podlago. Ker je parlamentarno pravo pravni predmet v sklopu ustavnega prava, so tudi njegovi viri večinoma enaki kot viri ustavnega prava na splošno, le da imajo pri tem posamezni viri nekoliko drugačno težo in pomen.

Enako kot velja za ustavno pravo, se tradicionalno tudi viri parlamentarnega prava razvrščajo na pisane in nepisane ter na pravne in nepravne vire.<sup>9</sup> Med pisane pravne vire spadajo različni pravni viri, kot so ustava, zakon, poslovnik in drugi, nepisani viri pa so parlamentarni običaji, ki izhajajo iz prakse parlamentarnega delovanja. Ta delitev se prekriva z delitvijo na pravne in nepravne vire.

Predpisi o parlamentu so torej različni in imajo različno vsebino ter različen položaj v hierarhiji pravnih aktov. Vsi ti predpisi tvorijo pravne vire parlamentarnega prava in se kažejo v različnih pravnih aktih, ki urejajo parlament. Najpomembnejši vir parlamentarnega prava je ustava, medtem ko zakoni manj urejajo to vprašanje. Nadvse pomemben vir tega prava so parlamentarni akti, torej

<sup>9</sup> Temeljna razlika med pravnimi in nepravnimi viri je predvsem v načinu nastanka, kajti prvi nastajajo organizirano, drugi pa spontano in neorganizirano. Podrobneje so pravni viri obravnavani v M. Pavčnik, Teorija prava, str. 217–285.