



Univerza v Ljubljani
Fakulteta za družbene vede

RAZVOJ PARLAMENTARIZMA IN FUNKCIJE SODOBNIH (NOVIH) PARLAMENTOV

Drago Zajc

Ljubljana, 2019

Razvoj parlamentarizma in funkcije sodobnih (novih) parlamentov

Drago Zajc

Knjižna zbirka Politične institucije in procesi
Urednik knjižne zbirke: prof. dr. Bogomil Ferfila

Izdajatelj: Fakulteta za družbene vede
Za založbo: Hermina Krajnc

Copyright © po delih in v celoti FDV 2019, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Recenzenta: Janko Prunk in Marjan Brezovšek
Jezikovni pregled: Barbara Korun
Naslovnica: Darinka Knapič
Slika na naslovnici: Katedrala svobode
Originalni Plečnikov načrt za Katedralo svobode iz leta 1947 se hrani v zbirki Muzeja in galerij mesta Ljubljane, foto: dokumentacija MGML / Plečnikova zbirka.

Tisk: Demat d. o. o.
Knjiga se tiska na način sprotnega tiska.

Knjiga je izšla ob podpori Javne agencije za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

328

342.53

ZAJC, Drago, 1938-

Razvoj parlamentarizma in funkcije sodobnih (novih) parlamentov / Drago Zajc. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2019. - (Knjižna zbirka Politične institucije in procesi)

ISBN 978-961-235-904-1
COBISS.SI-ID 302942976

Kazalo

Predgovor.....	7
Predgovor.....	13
Uvod.....	19
PRVI DEL.....	
PARLAMENTARIZEM KOT TEORIJA IN PRAKSA	21
Splošna opredelitev parlamentarizma.....	23
Temeljne predpostavke parlamentarizma.....	24
Sodobni parlamentarizem kot proces in sistem institucionaliziranih pravil.....	27
Neposredne oblike izražanja politične volje.....	31
DRUGI DEL.....	
RAZVOJ PARLAMENTARIZMA	33
PARLAMENTARIZEM KOT NAČIN POSREDOVANJA IN USKLAJEVANJA TEMELJNIH INTERESOV.....	35
Razvoj idej o demokratičnem predstavištvu in delitvi oblasti.....	36
Razvoj predstaviškega mandata.....	44
Širjenje volilne pravice.....	46
Nastajanje sodobnih političnih strank.....	47
PROTIPARLAMENTARNI FUNDAMENTALIZEM IN »OBPARLAMENTARNE« IDEJE.....	57
Marksizem in leninski boljševizem.....	60
Klasični korporativizem.....	68
Fašistična doktrina in nemški nacionalsocializem.....	73
Jugoslovanski model »socialističnega samoupravljanja« kot poskus neposredne demokracije.....	77
Moderni »liberalni« neokorporativizem.....	86
(RE)PARLAMENTARIZACIJA V SREDNJI IN VZHODNI EVROPI V OKVIRU ŠIRŠEGA PROCESA DRUŽBENE IN POLITIČNE MODERNIZACIJE.....	90
Družbena in politična demokratizacija kot širši proces.....	90
Povezanost politične modernizacije z osamosvajanjem narodov.....	96
Vzroki politične modernizacije v srednji in vzhodni Evropi konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let preteklega stoletja.....	98
Načini prehoda v politično demokracijo in parlamentarizem.....	101
Bistvene odločitve (ustavne izbire) o prihodnjem demokratičnem sistemu.....	106
Konec procesa politične modernizacije – utrditev legitimnosti institucij.....	111

TRETJI DEL	
FUNKCIJE SODOBNIH (NOVIH) PARLAMENTOV	115
USTVARJANJE LEGITIMNOSTI	122
Ustvarjanje latentne legitimnosti	124
Ustvarjanje manifestne legitimnosti	130
PREDSTAVLJANJE DRUŽBENIH INTERESOV	134
Predstavljanje interesov in osnovni volilni sistemi	136
Razvoj volilnih sistemov in njihove posledice	140
Utrjevanje strank kot zastopnikov političnih interesov	143
RACIONALIZACIJA INTERESNIH NASPROTIJ – OBLIKOVANJE KOALICIJ IN KOALICIJSKIH VLAD	149
Načini oblikovanja koalicij in sestava opozicij	152
Oblikovanje koalicij v Sloveniji	158
Oblikovanje koalicij v razmerah globalizacije in gospodarske krize v primerljivih državah	170
ZAKONODAJNA FUNKCIJA	174
Ustava kot temelj zakonodajne dejavnosti	175
Pomen zakonodajne funkcije za urejanje družbenih razmerij	179
Zakonodajno delo v sodobnih parlamentih in predpostavke njegove učinkovitosti	181
Ureditev zakonodajnega postopka v Poslovniku Državnega zbora RS	184
Delovanje Skupščine RS in Državnega zbora RS v zakonodajni funkciji (1990–2018)	188
Ostali dejavniki, ki vplivajo na uresničevanje zakonodajne funkcije	194
FUNKCIJA SPREJEMANJA IN NADZORA DRŽAVNEGA PRORAČUNA	200
Vpliv tranzicije in vključitve v EU na spremembe proračunske politike	205
Slovenski državni proračuni in njihovo sprejemanje v državnem zboru	207
FUNKCIJA POSTAVLJANJA VLADE IN NADZORA NAD VLADO	216
Stalni nadzor delovnih teles	220
Splošna oblika poslanskega nadzora – poslanske razprave in poslanska vprašanja	221
Interpelacija, (ne)zaupnica in ustavna obtožba (impeachment)	227
FUNKCIJA SOCIALIZACIJE POSLANCEV – OBLIKOVANJE NACIONALNE PARLAMENTARNE (EVRO)ELITE	237
Nastanek in pomen parlamentarnih elit	237
Oblikovanje nove parlamentarne elite	241
INFORMACIJSKA, VZGOJNA IN MOBILIZACIJSKA FUNKCIJA	247
FUNKCIJA SODELOVANJA SLOVENSKEGA PARLAMENTA V PROCESIH ODLOČANJA NA RAVNI EU	256
Nacionalni parlamenti in proces evropske integracije	256
Vloga slovenskega parlamenta v procesu sprejemanja odločitev na ravni EU	259
ČETRTI DEL	267
SKLEPNE UGOTOVITVE	267
Bibliografija	275
Recenziji	289

Predgovor

V vsej svoji zgodovini je človek vpet med dve opredelilni silnici svojega bivanja. Na eni strani zavezan skupnosti, v kateri se je znašel zaradi vrste okoliščin izven svojega nadzora, na drugi svoji lastni osebnosti, ki ga postavlja v nasprotje prvi in žene k lastni uveljavitvi. Obe sta nujni za njegov obstoj. Brez pripadnosti skupnosti človek kot posameznik ne bi mogel preživeti, saj sam ni sposoben, da bi se soočal z izzivi svojega naravnega okolja, ne bi bil sposoben nikakršne komunikacije z drugimi, ne bi mogel razviti svojih človeških zmogljivosti, niti govoriti ne bi znal. Hkrati pa bi izgubil drugo temeljno prvino svojega bivanja, svojo individualnost in edinstvenost, če bi se popolnoma utopil v skupnosti, ki ji pripada. To je v njegovo bivanje vgrajeno protislovje, ki nikoli ne more biti do kraja razrešeno, ker je del njegove biti. Optimum se giblje med obema skrajnostma, kje natančno je ta točka, pa je odvisno od vrste zunanjih okoliščin, na katere neposredno ne more vplivati, in od njegove sposobnosti ugotavljanja svojega položaja med tema skrajnostma. Od rešitve tega notranjega protislovja je končno odvisna tudi njegova osebna sreča. Ob različnosti v odnosu do teh prvin človekovega bivanja so se razvijali tudi različni pogledi na družbeno ureditev. Teorije, ki so zastopale stališče, da ima skupnost prvenstvo nad koristmi in ravnanjem posameznika, da se mora posameznik v celoti podrediti zahtevam in koristim skupnosti, sodijo med t. i. holistične teorije. Posameznik je samo pritiklina skupnosti. Drugo skrajnost predstavljajo t. i. avtonomistične teorije: posameznik ima kot človek vrsto neodtujljivih pravic, ki mu ne morejo biti v nobenem primeru odvzete, pod nikakršno pretvezo višjih koristi skupnosti.

Razumljivo je, da so na tej poti človeštva večinoma prevladovali holistični pogledi, tudi če niso bili domišljeni in izdelani kot poseben pogled na svet (večinoma niso bili). Ob popolni odvisnosti družbe od zunanjega okolja, v razmerah nizke razvitosti tehnologije, s katero je družba razpolagala, je skupnost samo s skupnimi napori in popolno vključitvijo

posameznika v svojo dejavnost in način ravnanja sploh lahko preživela. O kakšni samostojnosti posameznika ni bilo niti misliti. Celo grško-rimska antika pojma osebnosti sploh ni poznala. (Grška beseda *proson* oz. latinska *persona* prvotno ne pomeni osebe, ampak gledališko masko! Posameznik namreč igra le vlogo, ki mu jo odreja skupnost.)

Šele z napredujočo neodvisnostjo od zunanjih okoliščin, višjo tehnologijo, lahko prihaja tudi posameznik do večje veljave. Prvi vzgon na tej poti je napravilo krščanstvo s stališčem, da je odločitev za vero stvar osebne odločitve, ne skupnosti. Od tod dalje gre stalen in neprekinjen vzpon posameznika kot osebnosti v vseh filozofskih osmišljanjih vloge in položaja človeka. Odločilni prelom je napravila t. i. znanstvena revolucija, ki označuje prehod v novi vek. Značilnost te znanstvene revolucije je, da je vzpostavila matematično geometrično metodo kot temeljni pristop za spoznavanje sveta in njegovo obvladovanje. Ne z opazovanjem, pač pa z računi in geometrijo je bil odkrit heliocentrični sistem. Moderna pozitivna znanost je omogočila sodobni položaj človeka v premagovanju narave in določanju lastnega položaja v njej. Ta metoda naj bi omogočila, da bi z uporabo znanosti tudi družbene pojave analizirali na enak način, z uporabo matematično geometrične metode, s tem pa dobili možnost, da bi tudi družbo upravljali na znanstveni način. Na tem mestu se ne spuščamo v razpravo, koliko je bilo v tem navdušenju nad znanostjo, ki prehaja tudi v današnji čas, naivnega pričakovanja, romantike, pa tudi domišljavosti, napuha in samozagledanosti. Izredni dosežki in izredne zmote. V vsakem primeru gre ob analizi družbe z uporabo matematično geometrične metode za potrebo neke temeljne enote, s katero lahko vršimo računske operacije. To pa je posameznik, ki mora biti v vseh matematičnih operacijah vedno ista in enaka količina. Tu je šele prvo izhodišče za pojmovanje človeka kot enakega – in za vse, kar iz tega temeljnega pojmovanja izhaja: moderna demokracija, ugotavljanje skupne volje, predstavništva, skratka, vseh institucij sodobne predstavniške demokracije. Na prvem mestu parlamenta in nanj vezanih pojmovanj obstaja človek kot temeljna računski enota.

Za razumevanje današnjega časa in položaja človeka v njem je zato nujno poznati vlogo parlamenta in vlogo, ki jo ima ta v današnji

demokraciji, vlogo njegovih korenin, možnosti in pričakovanj. Tako pojmovana demokracija in človekove pravice nimajo nikakršnih etičnih prvin, s katerimi jih skušajo ozaljšati sodobni navdušenci nad demokracijo. To je pristop do sveta, katerega edini bog je večja moč, tako v politiki kot tudi v ekonomiji in vseh družbenih odnosih. Vse zlo nasilja, ki je posebej značilno za 20. stoletje, izvira iz ravnanja, ki mu je podlaga tako pojmovanje moči, ki temelji izključno na priznanju količine kot zadnji referenci in ki kakovosti in etičnega sveta sploh ne priznava – saj ni merljiv, ker ni dostopen matematičnim metodam. Na drugi strani pa je šele izjemno naraščajoča sposobnost razvitega sveta, da z uporabo prav te znanosti stalno dviguje življenjsko raven in zadovoljevanje gmotnih potreb, omogočila posamezniku, da se lahko posveča tudi drugim svojim potrebam, zlasti duhovnim, predvsem pa, da se osvobodi pritiska skupnosti na svoje ravnanje. Priča smo emancipaciji posameznika na vseh mogočih področjih družbenih odnosov. Absolutno prevladuje avtonomistični pogled. Za svoje ravnanje posameznik ne priznava smernic od nikakršnih avtoritet iznad ali izven sebe, zanj veljajo le njegovi lastni pogledi in nazori. (Avtonomnost nasproti heteronomnosti.)

V navedeni protislovnosti človekovega bivanja se težišče po vsem videzu premika v nasprotno smer od dosedanje, od holizma k avtonomizmu. Kot je razvidno iz položaja, pa gre tudi v sodobnosti za vprašanje mere. Danes mnogi analitiki sodobne družbe ugotavljajo, da njen temeljni problem ni več toliko emancipacija posameznika, ampak vprašanje, kako iz nominalistične družbe posameznikov ustvariti za življenje sposobno notranje povezano družbo. Problem je toliko težje rešljiv, ker do kraja emancipirani posameznik za svoje ravnanje ne prizna nobenih avtoritet, nobenih absolutnih resnic; ker je toliko resnic, kot je posameznikov, ki za izhodišče svojega ravnanja ne priznavajo nobenih mitov, nobene vere, nobene ideologije (vsaj mislijo si, da ne), ki pa so ob poplavi vseh mogočih informacij in propagande, zlasti komercialne, vse manj sposobni, da bi se dvignili nad površje in bili dejansko sposobni ustvariti si lastno sodbo. V resnici smo vse bolj vezani na avtoriteto, to pa s svoje strani vodi do novih oblik tudi nefunkcionalne odvisnosti. Še zlasti, ker sodobni položaj ustvarja nadvse ugodne pogoje

tudi za vse mogoče lažne avtoritete. Ni slučaj, da je v svetu sodobnega parlamentarizma – kot zunanjem izrazu in instrumentu osvoboditve posameznika izpod avtoritete države – v nekaterih tehnološko visoko razvitih deželah prišlo do nove podreditve posameznika državnemu totalitarizmu. Nacizem in fašizem sta povsem razložljiva kot pojav krize sodobnega parlamentarizma in zanikanja sleherne heteronomnosti v položaju posameznika.

Parlament je institucija, ki simbolizira stanje v razvoju, do katerega je prišlo človeštvo v tem nihanju med holizmom in avtonomizmom. Iz tega sledi, da sodobnega sveta ne moremo razumeti, ne da bi se seznanili z institucijo, ki materializira sodobna pojmovanja o odnosih med družbo in posameznikom kot optimum za razvoj človeka. Da je tak parlament materializacija pojmovanj, ki so samo približek dokončnim rešitvam, je razumljivo samo v odvisnosti od vsakokratne razpoložljivosti sredstev in znanja, s katerimi odgovarja na spremembe v zunanjem svetu, od katerih pa je človeštvo nazadnje odvisno. Trditev, da je je demokracija najboljša politična ureditev, ker boljše pač ne poznamo, ni samo politična krilatica. Brez avtonomnosti posameznika pa demokracije ni. Za mnoge rešitve sicer dobro vemo, da ne zadovoljujejo naših potreb in želja. Vse izvirajo iz uporabe matematične metode kot podlage sodobne demokracije. Tudi tu prihajamo do iste ugotovitve, namreč da je ta metoda najboljša zato, ker druge nimamo. S to metodo ne moremo meriti kakovosti, človeštvo pa je nenehno pred problemi, ki so izrazito kakovostne in etične narave. Ali je resnična korist in resnična volja neke družbe v nekem danem položaju res samo seštevek glasov njenih članov? Če je sodobni parlament institucija, ki predstavlja sedanje stanje v razvoju, jo je treba na eni strani poznati in razumeti, hkrati pa jo je treba pojmovati v dinamiki družbenega razvoja. Zaenkrat je sicer trenutno najboljši odgovor, nikakor pa ne dokončno zadovoljiv. Še posebej, ker smo na točki, ki kaže, da se je dosedanji pozitivistični pristop k problemom tega sveta v veliki meri izčrpal in je potreben nov pristop, nova paradigma.

Tu predloženo delo z naslovom »Razvoj parlamentarizma – funkcije sodobnih parlamentov« skuša prispevati čim več k razumevanju

parlamentarizma, tega kristalizacijskega pojma, in predstav o sodobnem družbenem ustroju, pa tudi o konkretnem delovanju te institucije v vrsti držav, predvsem naše in nekaterih drugih, s katerimi imamo največ izkušenj zaradi skupne preteklosti usode iz časov komunizma. Parlament je institucija, ki naj bi sicer omogočala odgovore na vrsto temeljnih vprašanj delovanja sodobne razvite družbe. Izzivi pred sleherni skupnostjo pa so tudi specifični. Kadar so njihovi odgovori nanje zaradi naše podobne preteklosti podobni našim, so za nas posebej zanimivi, ker nam omogočajo preverjanje ustreznosti naših lastnih.

Delo s tako zastavljenim ciljem se seveda ne more globinsko posvečati študiju posameznih parlamentarnih institucij, njihovem nastanku in razvoju ter odprtim problemom, saj sleherna predstavlja posebno filozofsko problemsko področje, za katero je sicer na razpolago obilo literature, brez končnih odgovorov, seveda, in od katerih bi vsako terjalo samostojno obravnavo. Smiselna bi bila le, če bi dejansko postregla z nekim povsem novim odgovorom ali vsaj poskusom nanj. To pa bi povsem spremenilo smer in namen tega dela. Predloženo delo sicer na kratko prikaže tudi razvoj parlamentarizma in spremljevalnih teorij, a bolj v smislu, da gre za nujen uvod v razumevanje delovanja parlamentarizma v sedanjih razmerah. Več od dela s takim ciljem ne bi bilo mogoče in tudi ne smiselno ne terjati in ne pričakovati. Prav tako pa se delo ob tako zastavljenem cilju ni moglo omejiti samo na deskripcijo trenutnega položaja v posameznih izbranih državah. V bistvu gre za sinoptikum. Analiza posameznega teoretičnega problema ne bi dosegla cilja, ki ga to delo zasleduje: predstaviti vrsto pomembnih problemov, s katerimi se sooča sodobna družba, posebej bivše srednjeevropske tranzicijske države, in pri tem pokazati, kako je za njihovo razreševanje ustrezen parlamentarni sistem. S tem je lahko doseženo dvoje. Na eni strani naj bi bila to analiza, koliko je sodobni parlamentarizem dejansko ustrezen instrumentarij za razreševanje odprtih vprašanj, s katerimi se srečujejo zlasti bivše komunistične države, torej posredna analiza ustreznosti posameznih parlamentarnih institucij v današnjih razmerah; na drugi strani pa tudi analiza problemov, s katerimi se te države soočajo, kje vidijo svoje najpomembnejše probleme, nujnost njihovega razreševanja in ukrepov, kjer je možnost alternativnega izbora.

Podrobno so zajete funkcije sodobnih parlamentov. Ne gre samo za opis njihove zakonodajne dejavnosti, s katero jih običajno pojmujeemo, seveda pa tudi omejujemo dejavnost parlamenta. V tem prikazu je zakonodajna funkcija parlamenta samo ena od njegovih osmih funkcij, čeprav gotovo najpomembnejša. Za vsako je podan najprej splošen, teoretičen prikaz, temu sledi konkretna analiza rešitev po izbranih državah. Gre za dragoceno primerjalno študijo, ki je vsaj v našem prostoru novost.

Vse t. i. tranzicijske države so se odločile za parlamentarni sistem. Med njimi tudi države, ki s parlamentarizmom niso imele posebnih ali celo nikakršnih pravih izkušenj. Obstaja zelo majhna ali celo nična verjetnost, da bi se odločile za drugačne rešitve, če se bodo vključile v Evropsko unijo. Slehera med njimi, pa tudi EU sama, bo seveda stalno analizirala primernost sedanjih parlamentarnih rešitev. Za vse so – in bodo tudi v bodoče – ne samo zanimiva, ampak celo nujna iskanja boljših rešitev. Večje število evropskih držav se je v preteklosti soočalo s problemi, ki jim po lastnem mnenju s parlamentarnimi metodami niso bile kos. Izbrale so rešitve, ki so dajale absolutno prednost nekdanjim holističnim pojmovanjem (različne oblike korporativizma, nacizem, fašizem, komunizem). Njihove negativne izkušnje ostajajo pomemben kazalec, v kateri smeri rešitve ni iskati, in zato predstavljajo spoznanja trajne vrednosti. Pričujoče delo jim posveča pomemben delež, kar dodatno dokazuje avtorjev nedogmatični pristop k obravnavani temi.

Ljubljana, 25. 8. 2004
dr. France Bučar

Predgovor

Ker sta večstrankarska demokracija in parlament najmanj slaba od slabih načinov vodenja in upravljanja globalne družbe, je zelo pomembno poznavanje bistvenih sestavin parlamentarizma. Dosedanje znanje in izkušnje pač kažejo, da sistem z omejenim strankarstvom ali brez političnih strank vodi v diktaturo (npr. t. i. šestojanuarska diktatura kralja Aleksandra v Kraljevini Srbov Hrvatov in Slovencev). Do diktature prav tako privede enostrankarski politični sistem (npr. t. i. diktatura proletariata v Federativni ljudski republiki Jugoslaviji). Zato je – kot je zapisal dr. France Bučar v Predgovoru k prvi izdaji pričujoče knjige – »demokracija najboljša politične ureditev, ker boljše pač ne poznamo«. Ob strinjanju z navedeno mislijo prvega predsednika predstavniškega telesa v samostojni Sloveniji je mogoče še dodati, da je v izogib avtokraciji treba poznati pojavne oblike in bistvo parlamentarizma. Oba omenjena vidika sta v knjigi prof. dr. Zajca prikazana poglobljeno, analitično ter vsestransko argumentirano, tako s splošnega zornega kota kot s pogledom na stanje predstavniške demokracije v Sloveniji.

V demokratičnem političnem sistemu je vrhovno nacionalno predstavništvo zamišljeno kot organ, ki naj abstraktno »občo voljo« naroda pretvarja v državni zakon. Pri tem pa je zamisel o notnem narodnem predstavniškem telesu kot nosilcu splošnih družbenih interesov ob dejanski razcepljenosti družbe pogosto samo fikcija. Izvotljen pojem abstraktnega državljana je po buržoazno-demokratičnih revolucijah omogočil vsaj formalno delovanje demokracije. Čeprav samo formalno, predstavništvo vendarle izhaja iz načela, da morajo biti posamezni deli družbe in njihovi interesi dejavno prisotni v telesu, ki naj manifestira družbeno enotnost in odloča o splošnih družbenih zadevah. Zato predstavniške institucije že same po sebi kažejo na dejstvo, da splošni družbeni interes ne obstaja samostojno in neodvisno od konkretnih interesov slojev in skupin, iz katerih je sestavljena neka globalna družba.

Pojav parlamenta v politični ureditvi modernih globalnih družb je vsekakor spodbudno vplival na začetke izražanja interesov vseh družbenih slojev in skupin ter združevanja teh interesov. Postopoma je parlament začel izpolnjevati zahteve tiste definicije, ki v političnem predstavništvu vidi posebno vrsto kolektivnega organa javne oblasti, ki po svojih stališčih in načinu oblikovanja izraža interese in voljo tistih, nad katerimi se izvršuje javna oblast. Na taki osnovi se gradi legitimnost oblasti in legitimnost njenih političnih ter pravnih aktov.

Danes so okorna predstavniška telesa vse težje kos veliki dinamiki družbenega življenja in njegovi vse večji zapletenosti. Vezi med člani predstavniških teles in volivci pa so vzpostavljene s posredovanjem političnih strank. Najpomembnejše politične odločitve zato ne nastajajo več v parlamentu, temveč v vrhovih političnih strank. Predstavniško telo postaja vse bolj samo še formalni institucionalni okvir, znotraj katerega se rešujejo politična vprašanja z medsebojnim dogovarjanjem političnih strank. Soočanje ter usklajevanje med različnimi širšimi in ožjimi družbenimi interesi se prenaša v politične stranke in interesne skupine, predstavniško telo pa se pogosto spreminja v formalnega potrjevalca dogovorov – kot smo rekli včasih – »odtujenih centrov ekonomske in politične moči«. Kljub temu pa je parlament nepogrešljivi instrument za vpogled javnosti v procese političnega odločanja in za izvajanje nadzora nad delovanjem izvršilne veje oblasti. Omenjenemu nadzoru, vlogi opozicijskih ter oblikovanju vladajočih koalicij posveča avtor v knjigi o razvoju parlamentarizma posebej veliko pozornost.

V parlamentih je tako rekoč brez izjeme uveljavljeno načelo reprezentativnega ali svobodnega mandata. Po tem načelu postanejo poslanci z izvolitvijo predstavniki vsega naroda in ne samo zastopniki prebivalcev svojega volilnega okrožja. Zato se volivci ne morejo sklicevati na odgovornost poslancev, saj ti niso dolžni zastopati njihovih konkretnih interesov. Poslanci so predstavniki obče volje in občih interesov, kakor jih sami prepoznavajo in tolmačijo. Za poslanca pogosto niso bistveni interesi volivcev, ampak interesi tistih družbenih sil, ki dejansko obvladujejo družbo. Za določeno mandatno dobo pač volilno telo preneslo svojo (ljudsko) suverenost v dejansko izvrševanje na predstavniški

organ. Administrativno določena volilna okrožja za volitve v sodobne parlamente pa so imaginarne narave in običajno ne sestavljajo nikakršne zaključene celote odnosov med ljudmi. To pa vodi do veliko večje svobode poslanca, izvoljenega v taki mehanično določeni volilni enoti. S tem se povečata tudi samostojnost in odtujenost celotnega predstavniškega telesa nasproti ljudem, ki so ga izvolili.

Možnost za večjo navzočnost realne interesne slike civilne družbe v predstavniškem telesu je v slovenski ustavni ureditvi nakazana – vendar skoraj v celoti neuresničena – z institucijo državnega sveta. V slovenski ustavni ureditvi je namreč vzpostavljena posebna institucionalizirana oblika uveljavljanja civilne družbe oziroma interesnih skupin in njihovih interesov v podobi državnega sveta. V državnem svetu torej ni predstavljen abstraktni (politični) državljan ne glede na njegov položaj v družbi, temveč je pri tem organu ravno upoštevana različnost ljudi v civilni družbi kot sferi dejanskega. Zato posebni funkcionalni in lokalni interesi, ki so odraz različnih potreb in položaja ljudi v realni družbeni strukturi, določajo tudi specifično sestavo državnega sveta. Državni svet nastopa kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Člani državnega sveta – za razliko od poslancev državnega zbora – ne predstavljajo vsega ljudstva (reprezentativni mandat), temveč so zastopniki prav določenih segmentov družbe. To torej ni predstavništvo splošnih družbenih interesov, ampak posebnih interesov družbenih slojev, skupin ter organizacij in združenj civilne družbe, ki se stekajo v državni svet.

Na zakonodajno dejavnost državnega zbora lahko državni svet vpliva z vlaganjem zakonskih predlogov, dajanjem mnenj v zakonodajnem procesu in suspenzivnim vetom. Državni svet lahko predlaga državnemu zboru sprejem zakonov z vseh področij družbenih odnosov, ne le morda zgolj s tistih segmentov družbe, katerih interesi so izrecno predstavljeni v sestavi državnega sveta. Zakonodajna iniciativa državnega sveta je bila v vseh mandatnih obdobjih njegovega delovanja bolj skromna, kar ne vpliva spodbudno na njegovo vlogo kot sestavine slovenskega parlamenta. S suspenzivnim vetom državni svet doseže, da državni zbor o zakonu še enkrat odloča.

Zakonodajno odločanje bi bilo pri slovenskem zakonodajalcu – pri državnem zboru – lahko še bolj demokratično, če bi omogočil večjo vlogo državnemu svetu tudi v primeru suspenzivnega veta. V teh situacijah bi kazalo državni svet bolj pritegniti v institucionalno reševanje interesnih konfliktov. Državni zbor mora namreč ponovno odločati o zakonu, kadar državni svet poda na ta zakon t. i. odložilni (suspenzivni) veto. Veljavna poslovniška ureditev (2002) sedaj omogoča, da se pred ponovnim glasovanjem o »vetiranem« zakonu izvede tudi razprava o podanem vetu na ta zakon. Poslovniška ureditev iz leta 1993 namreč takšne razprave ni dopuščala, ampak je bilo ponovno odločanje reducirano zgolj na ponovitev glasovanja o »vetiranem« zakonu. S tem je sedaj dana možnost za bolj jasno soočanje različnih interesov, kar lahko privede do večjega števila zakonov, ki pri ponovnem glasovanju v državnem zboru ne dobijo absolutne večine. V minulih obdobjih je namreč državni svet zelo redko uspel preprečiti ponovni sprejem zakona.

Še naprej pa ostaja nespremenjena ureditev, po kateri v zakonu, ki je predmet ponovnega odločanja, ni mogoče ničesar spreminjati, ampak ga državni zbor ponovno, v enakem besedilu, potrdi ali pa v celoti zavrne, čeprav je največkrat predmet nasprotovanja le posamezni člen. To pomeni, da »vetiranega« zakona ni mogoče spreminjati ali dopolnjevati z amandmaji, oziroma da ni mogoče spremeniti le posameznega člena ali dela zakona. Tako ni možnosti usklajevanja interesov ob posamezni zakonski rešitvi, saj amandmajev ne morejo vlagati niti poslanci državnega zbora niti državni svetniki. Na svojski način bi bilo lahko demokratično in transparentno delovanje državnega zbora celo povečano, če bi ta lahko spremenil le tisti člen zakona, zaradi katerega je državni svet vložil veto, ali če bi se državni zbor lahko opredeljeval do morebitnih amandmajev, ki bi jih na predlog zakona podal državni svet.

Ob nakazanih problemih zakonodajne funkcije parlamenta ter njegovi vlogi pri predstavljanju in racionalizaciji interesov, so v knjigi prof. dr. Zajca poglobljeno obravnavane tudi funkcije parlamenta pri sprejemanju državnega proračuna in pri oblikovanju vlade. Z izrazito

politološkimi prijemi so predstavljene socializacijske, informacijske in mobilizacijske funkcije parlamenta. Bogato vsebino dopolnjujeta še analiza sodelovanja nacionalnega parlamenta v procesih odločanja v organih Evropske unije in razpravljanje o vlogi predstavniškega telesa pri utrjevanju legitimnosti političnega sistema.

Ljubljana, marec 2019
zasl. prof. dr. Albin Igličar

Uvod

Parlamentarizem je oblika moderne demokratične vladavine, v kateri se skupni interes oblikuje na osnovi posameznih in posebnih interesov. Temelji na političnem predstavnštvu, to je na predpostavki, da izvoljeni poslanci predstavljajo ljudstvo, ki je osnovni nosilec suverenosti. Vendar te predpostavke niso bile povsod uresničene naenkrat ali na enak način, kar je ne nazadnje odvisno tudi od politične kulture in tradicije posameznih družb oz. držav. Razvoj parlamentarizma v Evropi in Severni Ameriki kaže, da gre za splet različnih družbenih okoliščin in demokratičnih praks, temelječih na moralnih načelih in na dograjujočih se teoretičnih predpostavkah, ki so omejevale oblast ter širile svobodo posameznika. Potrebno je bilo tudi soglasje o temeljnih demokratičnih vrednotah, kot so enakost in osebna svoboda s pravico do združevanja in političnega tekmovanja. Pomembna vrednota je tudi spoštovanje prava, ki te osebne in skupinske pravice zagotavlja in ščiti. V številnih državah je primanjkovalo teh temeljnih pogojev za vzpostavitev demokratičnega parlamentarizma, gospodarske in socialne težave pa so omogočale razmah raznih protiparlamentarnih ideologij in gibanj, nosilcem katerih je – včasih tudi z uporabo parlamentarnih sredstev – uspevalo vzpostavljati avtoritarne ali totalitarne vladavine.

Slovenci smo imeli v svoji zgodovini opravka predvsem z različnimi oblikami omejenega ali navideznega parlamentarizma v državah, katerih del je bilo slovensko ozemlje (obdobje stare Avstrije, Kraljevine SHS oz. Jugoslavije), pa tudi s protiparlamentarnim fundamentalizmom različnih vrst in ideoloških provenienc. Povojna federativna ureditev je bila najprej bolj ali manj kopija sovjetskega (boljševiškega) pojmovanja demokracije kot diktature proletariata, kasnejši eksperiment z »integralnim samoupravljanjem« pa se je izkazal za protimodernega in povzročal razvojno zaostajanje. Moderni parlamentarizem, ki smo ga vzpostavili skupaj s samostojno državo, temelji na priznanju temeljnih človekovih

pravic in svoboščin, še posebej pravice do enakosti, svobode političnega združevanja in razpravljanja o javnih zadevah, ki predpostavlja tudi pravico do nasprotovanja ter pravico voliti in biti voljen.

Knjiga, ki predstavlja prenovitev in dopolnitev prejšnje izdaje v letu 2005, naj bi prikazala, kako so bile v Sloveniji dejansko uresničene institucionalne in kulturne predpostavke sodobnega parlamentarizma. Hkrati naj bi s pomočjo analize različnih formalnih in neformalnih funkcij, ki jih opravlja državni zbor – ob katerem je vzpostavljen tudi državni svet kot predstavništvo teritorialnih in funkcionalnih interesov – omogočila tudi oceno učinkovitosti delovanja novega parlamenta. Med temi funkcijami, ki pomembno vplivajo na delovanje celotnega političnega sistema, so tako formalne oz. odločevalske funkcije kot tudi neformalne, katerih pomen je pogosto zabrisan. Izvrševanje posameznih funkcij prikazujemo s pomočjo empiričnih podatkov, ki so primerljivi s podatki o strukturi in delovanju nekaterih drugih novih in starejših parlamentov v srednji Evropi. Avtor se zaveda, da gre za izredno pomembno obdobje, v katerem so se posamezne funkcije državnega zbora različno razvijale in tudi dopolnjevale (zlasti z vstopom Slovenije v EU). Ob predpostavki, da močni parlamenti pospešujejo napredek demokracije, naj bi delo končno prispevalo tudi k oceni, koliko lahko državni zbor kot mlad parlament prispeva h krepitvi demokracije.

Pričujoče delo želi prispevati k razumevanju parlamentarne demokracije in spoznavanju delovanja novega slovenskega parlamenta. Ob tem se zahvaljujem ženi Andreji in ostalim članom družine, ki so s svojo podporo prispevali k njegovemu nastajanju.

Ljubljana, 1. 3. 2019
dr. Drago Zajc

PRVI DEL

PARLAMENTARIZEM KOT TEORIJA IN PRAKSA

Splošna opredelitev parlamentarizma

Parlamentarizem je skupno ime za različne oblike moderne demokratične vladavine, ki izhajajo iz zgodovinskih načel predstavnštva, privolitve in omejene ter legitimne oblasti (Judge, 1993: 2), v kateri ima predstavniško telo – parlament – osrednjo vlogo. V njem pridejo do izraza vsa pomembna mnenja in zahteve, ki se pojavljajo v družbi oz. državi in se pred očmi javnosti odpira razprava o najpomembnejših družbenih vprašanjih. Izhaja iz predpostavke sodobnega transfera interesov iz civilne družbe v sfero države oz. je način povezovanja družbe s strukturo države (Olson, 1994: 11) oz. interesnega posredovanja, ki omogoča, da se vsi legitimni, tudi nasprotujoči si družbeni interesi predstavijo v urejenem in preglednem parlamentarnem okolju, v katerem postanejo razmerja moči jasno določena. Hkrati deluje kot sistem, ki demokratično uravnava razmerja med vsakokratno večino in manjšino. S tem se nenadzorovan boj med nosilci interesov spremeni v pregledno merjenje politične moči in privede do rezultata, ki sicer sploh ne bi bil mogoč ali pa bi se dosegel s precej več truda (Ogris, 1926: 214). Druge opredelitve izhajajo iz zamisli o suverenosti – parlamentarizem naj bi bil sistem predstavniške vladavine, v katerem se suverenost ljudstva prenaša na parlament z volitvami na podlagi splošne, enake, neposredne in svobodne volilne pravice državljanov (Grad, 1996: 28). Hkrati je oblika državne organizacije, ki temelji na načelu delitve oblasti in v kateri je parlament kot nosilec zakonodajne oblasti v posebnem razmerju do izvršne oblasti. Vlada je odvisna od zaupanja parlamenta in se mora opirati na večino njegovih članov. V ožjem smislu je parlamentarizem mogoče pojmovati tudi kot način oz. postopek sprejemanja obvezujočih pravil, to je zakonov in drugih aktov (Igličar, 1995: 9).

Parlament deluje kot predstavniško telo v okviru ustavno določenih pristojnosti, od katerih je odvisna tudi stopnja njegove avtonomije. V okviru te avtonomije si parlament praviloma samostojno določa notranjo strukturo (oblikuje delovna telesa, parlamentarne službe itd.), organiziranost in način delovanja ter odločanja (opredeli zakonodajni postopek, postopke volitev itd.), odloča pa tudi o sredstvih za svoje delovanje (Olson, 1994: 7). Pristojnosti parlamenta, ki se v razmerju do

državljanov in drugih državnih organov kažejo kot posebne funkcije, so v temeljih določene že v ustavi in poslovniku parlamenta, a številne niso formalizirane v pravila. Ne glede na to imajo lahko pomembne posledice za ves politični sistem (Pitamic, 1996: 353; Grad, Kaučič in Zagorc, 2016: 149).

Temeljne predpostavke parlamentarizma

Teorija sodobnega parlamentarizma je zgrajena na predpostavkah sekularne države in spoštovanju človekovih pravic ter načelih predstavnosti, omejene oz. deljene oblasti in javne razprave.

Sekularizem, ki se pojavi v Evropi v času razsvetljenstva, je osnovna predpostavka moderne države, katere smisel je preprečevanje naravnega stanja oz. državljanskih spopadov. Sekularizem se je v Evropi uresničil šele ob koncu verskih vojn z »westfalskim« mirom l. 1648, ki je zagotovil avtonomijo države oz. posvetne oblasti nasproti religiji oz. cerkvi. Državna oblast je bila razrešena verskih ozirov in zapovedi, ljudje pa so postali enakopravni državljani ne glede na svoja verska prepričanja in so prosto oblikovali ter izražali svoje interese ter se neovirano udeleževali političnega življenja. Sodobne demokratične družbe religioznih verovanj ne vključujejo v pravne dokumente (ustave, zakone in druge predpise).

Načelo spoštovanja človekovih pravic je temelj demokratičnega parlamentarizma. Človekove pravice niso odvisne od katerekoli oblasti, ampak so »naravne« in prirojene ter postavljene nad vsakokratno oblast. Prav tako so neodtujljive, kar pomeni, da jih nobena oblast ne more omejevati ali odvzeti (Locke, 1993: 130). Če bi oblast oz. državni organi sami ogrožali posamezne pravice, kot so osebna svoboda, enakost, imovina ali varnost, bi bili državljani upravičeni, da se ji uprejo in jo zamenjajo. V zgodovini je imelo poseben pomen, da so bile človekove pravice slovesno razglašene in zapisane v različnih deklaracijah, v sodobnih ustavah pa so posebej našteje. Posamezne ustavno zagotovljene državljanske in politične pravice omogočajo državljanom, da se v polni meri udeležujejo političnega življenja, pridobivajo potrebne

informacije in si ustvarjajo lastno mnenje, in tudi, da svoja mnenja prosto izražajo ter se za uresničenje svojih interesov povezujejo z drugimi državljani, oblikujejo interesne skupine, vstopajo v politične stranke ali oblikujejo nove.

Načelo predstavništva pomeni v najširšem smislu upoštevanje interesov tistih, ki pri odločanju niso neposredno udeleženi (Pitamic, 1997: 96). Ideja o političnem predstavništvu izhaja iz zamisli o suverenosti ljudstva, volivci pa prenašajo z volitvami predstavnikov izvajanje suverene oblasti na predstavniško telo (Pitkin, 1967: 210). Volitve omogočajo državljanom neposreden vpliv na sestavo predstavniškega telesa, s tem pa tudi posreden vpliv na odločitve, ki jih ta sprejema (Duverger, 1950: 12). Politično predstavništvo je tudi daleč prevladujoči način praktičnega uresničevanja ljudske suverenosti v vseh sodobnih državah, ki so visoko strukturirane in kompleksne, hkrati pa tudi zelo dinamične, in v katerih je treba sprejemati veliko število odločitev. Načelo predstavništva hkrati predpostavlja, da državljani izbirajo svoje predstavnike na podlagi politične enakosti, ki je ena izmed temeljnih človekovih in državljanskih pravic. To pomeni, da lahko vsi državljani ne glede na svoje lastnosti, kot so družbeni status, gmotni položaj, spol ali druge lastnosti, izražajo svoje želje ali zahteve in enakopravno sodelujejo v političnem življenju. Ista zamisel tudi predpostavlja, da imajo vsi polnoletni državljani enako sposobnost samostojne presoje, kaj je zanje kot posameznike najboljše – nihče drug, razen njih samih, ne more trditi, da bolje pozna njihove lastne interese ali celoto interesov politične skupnosti, katere člani so.

Načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno je odraz prepričanja, da je lahko celotna oblast, združena v enem organu, nevarna za svobodo državljanov. Združitev zakonodajne, izvršne in sodne oblasti lahko vodi do zlorabe oblasti (Montesquieu, 1748: 127). V skladu z načelom delitve oblasti pripada parlamentu najpomembnejša, to je zakonodajna oblast (Pitamic, 1997: 104). Čeprav je v parlamentarnih sistemih parlament tisti, ki postavlja izvršilno oblast (vlado dejansko postavlja parlamentarna večina), je ta v okviru svojih pristojnosti samostojna. Izvršna oblast (vlada) je parlamentu odgovorna in lahko deluje, dokler praviloma uživa njegovo večinsko podporo. Za preverjanje

odgovornosti vlade imajo sodobni parlamenti na razpolago različne instrumente nadzora. Delujoč parlamentarizem predpostavlja tudi samostojnost sodne oblasti, čeprav je del sodnikov lahko voljen v parlamentu. Delitev oblasti na zakonodajno in izvršno je najbolj dosledno uresničena v predsedniškem sistemu, v katerem je predsednik države neposredno voljen in od parlamenta veliko bolj neodvisen kakor v parlamentarnem sistemu (v ZDA, kjer je ta sistem že dolgo uveljavljen, predsednika volijo po elektorjih). Od parlamentarnega modela se najbolj razlikuje sicer redko uveljavljeni skupščinski model, ki temelji na načelu enotnosti oblasti in predpostavlja večjo vlogo skupščine v primerjavi z vlado (Pitamic, 1996: 125; Grad, Kaučič, Ribičič in Kristan, 1996: 39–45). Tak primer je Švica, kjer vlade ni mogoče odpoklicati ali spremeniti in mora ta izvajati odločitve parlamenta, predsednik vlade pa je hkrati predsednik konfederacije. V praksi so tudi primeri držav s parlamentarno ureditvijo z določenimi elementi skupščinskega sistema, v katerih načelo delitve oblasti ni dosledno uveljavljeno.

Za demokratični parlamentarizem je končno posebej značilno načelo javne razprave. Zaprtost pred javnostjo omogoča voluntarizem in uveljavljanje tajne politike, medtem ko javnost razprav povečuje nadzor in preprečuje zlorabe (Schmitt, 1994: 35). Demokratičnost parlamenta se kaže v javni razpravi o vseh vprašanjih na podlagi argumentov in protiargumentov. V parlamentu naj bi potekalo tekmovanje mnenj, ki omogoča približevanje rešitvam, ki naj bi zadovoljile največ ljudi. V zvezi z javno in kritično razpravo je posebej pomembno varstvo poslancev pri opravljanju njihovega dela (imuniteta). Z javno parlamentarno razpravo se velike skupine državljanov izobražujejo in dobivajo predstavo o tem, katere zadeve so pomembnejše in na kakšen način jih je najboljše urediti oz. kako se oblikuje skupni interes. Šele na tej osnovi se lahko oblikuje javno mnenje.

Sodobni parlamentarizem kot proces in sistem institucionaliziranih pravil

Parlamentarne demokracije so za uresničenje splošnih demokratičnih načel in doseganje potrebne učinkovitosti delovanja razvile institucionaliziran sistem pravil, ki vključuje:

- a. načine vključevanja ljudi v procese odločanja,
 - b. načine oblikovanja predstavniških teles,
 - c. posebne postopke za sprejemanje zavezujočih odločitev,
 - d. posebna pravila oblikovanja vlad in sredstva njihovega nadzora,
 - e. posebna pravila odločanja (večinsko načelo) in
 - f. posebna pravila sodelovanja nacionalnega parlamenta v procesu odločanja na ravni EU (v primeru vključenosti države v EU).
- a. Med načini in oblikami vključevanja ljudi v procese odločanja najdemo tako formalne kot neformalne. Med formalne prištevamo zlasti pravila, ki posameznikom oz. posameznim skupinam omogočajo sodelovanje v javnem življenju (državljeni, priseljenci, tujci, etnične in druge manjšine). Sem sodijo tudi pravila političnega združevanja in ustanavljanja političnih strank, oblikovanja političnih programov in političnega tekmovanja. Zelo pomembna so volilna pravila, ki določajo način postavljanja kandidatov na volitvah in kandidiranja (skupaj z načinom financiranja volilne kampanje), posebej pa tudi način razdelitve državnega ozemlja na volilne enote, izvedbo volitev na celotnem ozemlju, volilni prag ter način delitve mandatov (delitev na prvi in drugi ravni itd.). Medtem ko so prvi načini natančno določeni in formalizirani, so drugi bolj ali manj spontani in le občasni (javna zbiranja v znamenje protesta ali odobravanja, demonstracije, podpisovanje peticij, oblike državljanske nepokorščine itd.). Kljub svoji neformalni naravi lahko takšne akcije pomenijo precejšen pritisk na oblikovalce predlogov in rešitev znotraj politične elite, ki se lahko stopnjuje do zahtev po njihovem odstopu. Podoben učinek imajo lahko tudi referendumi in državljanske pobude.
- b. Oblikovanost predstavniških organov je odvisna od pojmovanja predstavništva, družbenih vrednot in tradicij. Pri oblikovanju predstavniških teles je gotovo pomembna tudi velikost ali »sestavljenost«

države. Dvodomnost je pogosto izraz posebnega zgodovinskega razvoja demokracije (Pitamic, 1996: 294; Judge, 1993: 8). Sodobni »bikameralizem« je nastal v ZDA kot kompromis med zastopniki dveh struj na konvenciji v Philadelphiji leta 1776. Kongres ZDA je tako sestavljen iz predstavniškega doma, v katerem so vsi državljani zastopani po načelu enakosti, in senata, v katerem imajo vse države ne glede na velikost po dva senatorja. Večina nacionalno enotnih držav ima enodomni parlament, medtem ko imajo večnacionalne ali sestavljene (federativne) države dvodomne parlamente. V sodobnih državah je dvodomnost tudi posledica težnje, da bi drugi dom omejeval »demokratsko agresivnost« prvega. Pri oblikovanosti predstavniških teles se običajno razume, da njihova sestava in številčnost zagotavljata dovolj kvalitetno obravnavo vseh predlogov in omogočata sprejemanje kvalitetnih odločitev (zakonov in drugih aktov) in da je ob ustrezni organiziranosti omogočena potrebna koncentracija vseh poslancev na njihovo poslansko delo v vseh oblikah poslanskega delovanja in v vseh fazah zakonodajnega postopka.

- c. Med pomembna institucionalizirana pravila prištevamo posebne postopke sprejemanja zavezujočih odločitev in načine obnašanja ter ravnanja udeležencev, ki zagotavljajo potrebno integracijo političnih sistemov ter s tem predvidljivost in stabilnost njihovega delovanja. Institucionalizirana pravila določajo postopke odločanja, v katerih se odpravljajo ali uravnavajo družbeni konflikti, ki bi sicer lahko ogrozili politični sistem (Barber, 1984: 121, Sturgis, 1988: 7). Med temi postopki in pravili so posebnega pomena pravila zakonodajnega postopka, ki določajo sestavljanje in sprejemanje dnevnih redov in potek razpravljanja tako o splošnih vprašanjih kot o konkretnih zakonodajnih predlogih in pobudah (Igličar, 1994: 60). Ta pravila zagotavljajo tako spoštovanje demokratičnosti kot potrebno racionalnost in ekonomičnost odločanja, ki naj zagotovi potrebno legitimnost odločitev. Pomembna so tudi pravila, ki določajo način odločanja ali potrebne večine za sprejem odločitev. Številni parlamenti v svojih poslovniki omogočajo v nujnih primerih tudi uporabo krajših postopkov za sprejemanje zakonov.
- d. Pravila oblikovanja vlad in nadzora nad njimi se v parlamentarnih sistemih razlikujejo glede na način izbora mandatarja. Predsednik

- države, ki priznava volilne izide, običajno zaupa mandat za sestavo vlade vodji največje stranke, na njegov predlog pa potrjuje sestavo vlade. V nekaterih državah, kjer ima parlament večji vpliv na sestavljanje vlade, pa predsednika vlade na predlog predsednika države najprej izvoli parlament, nato pa ta predlaga predsedniku države imenovanje ministrov (Mueller in Sieberer, 2014: 318). Slovenska ustava določa, da predsednik države mandat podeli vodji največje stranke, nato pa državni zbor na njegov predlog izvoli člane vlade. Delovanje vlad je navadno zaprto, vendar imajo vlade posebne načine in sredstva za obveščanje javnosti. Nadzor nad vlado pa opravlja parlament z uporabo različnih posebej določenih instrumentov, kot so poslanska vprašanja, interpelacija, zaupnica, nezaupnica ali konstruktivna nezaupnica, ki omogoča najenostavnejšo menjavo vlade z izvolitvijo novega predsednika vlade (Grad, 2000: 307). Poleg teh sredstev ima parlament še možnost ustavne obtožbe predsednika vlade in ministrov ali predsednika republike. Za vlaganje posameznih instrumentov nadzora je določeno minimalno število predlagateljev. Ti instrumenti so določeni že v ustavah, posebej izdelani pa so v poslovnikih parlamentov.
- e. Večinsko načelo odločanja si zasluži posebno pozornost, ker ima pomembne implikacije za vse oblike političnega življenja in obnašanja. V teoretičnem smislu je večinsko načelo odločanja podlaga konstituiranja družb – tako T. Hobbes kot J. Locke sodita, da so ljudje ob svojem vstopu v skupnost izročili vso svojo oblast večini (Locke, 1993: 163). J. Locke hkrati trdi, da se državljani pokoravajo volji večine zaradi določenih vrednot, povezanih s kolektivno identiteto, med manjšino pa mora vladati zaupanje, da večina ne bo podrla temeljev skupnosti. Zato je treba večinsko načelo razumeti kot zamejeno. V svojem doslednem pomenu bi namreč omogočalo omejevanje nasprotnih mnenj, lahko pa tudi odpravljanje vsake opozicije. V sodobnih parlamentarnih demokracijah je uporaba večinskega načela povezana s potrebo po predvidljivosti rezultatov procesov odločanja. Tako na ravni volilne izbire kot parlamentarnega glasovanja je načelo večine temeljno pravilo, ki ga vsi udeleženci v procesu odločanja sprejemajo kot »predodločitev« o načinu sprejemanja odločitev (Offe, 1985: 182). Večinsko načelo je kot nujen pogoj za demokratično odločanje in legitimnost odločitev zapisano tudi v nekaterih sodobnih ustavah.