

Izvirni znanstveni članek
UDK 342.537.4(497.4)

Problematičnost amandmajev

ANDREJA KURENT
*magistrica pravnih znanosti,
sekretarka v Zakonodajno-pravni
službi Državnega zbora Republike
Slovenije*

1. Uvod

Beseda »amandma«¹ po Pravnem terminološkem slovarju pomeni: (1) dopolnilni ali spreminjevalni predlog k splošnemu pravnemu aktu, na primer zakonu, v postopku njegovega sprejemanja, (2) v nekaterih pravnih sistemih sprejeta dopolnitev ali sprememba splošnega pravnega akta, navadno ustave, ki oblikovno ne posega v izhodiščno besedilo. Prvi del te definicije povzema tudi SSKJ, na normativni ravni pa Poslovník državnega zbora² (v nadaljnjem besedilu: poslovnik).

Amandma je najbolj znan kot način spreminjanja ustave v ustavnorevizijemskem postopku, tako v svetu (znano je na primer sklicevanje na posamezne amandmaje k ameriški ustavi) kot pri nas.³ Vendar se bo ta prispevek osredotočil samo na amandma na predlog zakona, torej na element, prisoten v zakonodajnem postopku v ožjem smislu, ki poteka le v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: državni zbor), ne pa tudi na pripravo zakonskega gradiva pred tem oziroma ravnanje z zakonom, ko je v državnem zboru sprejet (zakonodajni postopek v širšem smislu).

Kljub dejstvu, da sprejeti amandma postane zakonska tvarina in tako del normativne ureditve, mu pravna znanost ne namenja pozornosti. V bistvu je to razumljivo glede na to, da je že »znanstvene in strokovne pravne literature v zvezi s parlamentarnim pravom v slovenščini ko-

¹ Uporaba pojma »amandman« ni primerna, saj je zastarel oziroma hrvaticem; glej slovarje, navedene v literaturi, in Wikipedijo, <https://hr.wikipedia.org/wiki/Amandman> (10. 5. 2018).

² Poslovník državnega zbora, Uradni list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07, 105/10, 80/13 in 38/17.

³ O ustavnem amandmaju oziroma ustavnorevizijemski tehniki je na voljo obširna literatura, glej na primer Kaučič 2001.

maj kaj«. ⁴ Amandma spada v sfero parlamentarnega prava kot eden od elementov zakonodajnega postopka, torej se uvršča v parlamentarno procesno pravo. Najvidnejši strokovnjaki parlamentarnega prava ga sicer omenjajo, a le v sklopu opisa postopka sprejemanja zakona, ⁵ tako da lahko sklenemo, da ga pravna teorija ne problematizira. Na normativni ravni je ureditev skopa, saj ga opredeljuje le poslovnik kot akt, v katerem državni zbor skladno s parlamentarno avtonomijo ureja svoje poslovanje, predvsem pa ureja zakonodajni postopek. Poudariti je treba, da ga izmed drugih relevantnih aktov ne omenja niti Resolucija o normativni dejavnosti, ⁶ celo ne Nomotehnične smernice ⁷ kot pripomoček za oblikovanje pravnih aktov. Kljub zadregam pri obravnavi amandmaja v praksi ga, verjetno zaradi ozke specializacije dela, podrobneje ne obdela niti ustrezen učbenik ali praktikum. Če parafraziramo Dworkina, ⁸ pa je treba resno spregovoriti tudi o amandmaju, saj lahko pomembno poseže v predlagano zakonsko besedilo in spremeni njegovo vsebino. Čeprav ga pravna teorija in znanost omalovažujeta z neobravnavanjem, pa ga – vsaj na formalni ravni – politika ne. Tako je v koalicijskih sporazumih (glej na primer vsaj zadnja dva) glede amandmajev predvideno, da zanje skrbi tista poslanska skupina, iz katere prihaja resorni minister, ter da se mora po sklicu seje matičnega delovnega telesa, ki bo obravnavalo zakonski predlog, pristojno ministrstvo seznaniti z mnenjem zakonodajno-pravne službe in na tej podlagi po potrebi oblikovati predlog amandmajev (15. člen Koalicijskega sporazuma ⁹). Za usklajevanje o amandmajih je mogoče sklicati koalicijsko usklajevanje, amandmaje pa formalno vložijo vodje koalicijskih poslanskih skupin. Poleg podpore vladnim in koalicijskim predlogom zakonov je (z možnimi izjemami) predvidena tudi podpora njihovim amandmajem s strani poslancev (16. in 17. člen Koalicijskega sporazuma), ki jih lahko tudi samostojno vlagajo (19. člen Koalicijskega sporazuma).

Amandma zaradi raznolikosti njegovih pojavnih oblik, vsebinskih plati, zlorab ali nepravilnosti pri postopku sprejemanja, predvsem pa zaradi njegovega pomena zahteva podrobnejšo obravnavo. Sprejeti amandma postane sestavni del zakona in z njim deli usodo. Kot zakonska določba bi morala biti v njem vsebovana in upoštevana vsa pravila in elementi, ki jih splošna pravna teorija zahteva za normativno ureditev. Sprejeti amandma, vključen v veljavni zakon, se uporablja in interpretira enako kot vsak zakon, lahko je tudi deležen ustavnosodne

⁴ Grad 2013, str. 5.

⁵ Glej dela, navedena v seznamu literature, na primer vsaj Grad 2013, str. 240–242, ali 2000, str. 209–211; Igljučar 2011, str. 279–285; Zajc 2000, str. 150–152, 164.

⁶ Resolucija o normativni dejavnosti, Uradni list RS, št. 95/09, ali njena predhodnica, Resolucija o temeljih zakonodajne politike republike, Uradni list SRS, št. 16/77.

⁷ Nomotehnične smernice, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, ki jo je leta 2008 izdala Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

⁸ Dworkin 1978, str. 184–206.

⁹ Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2018–2022, enako tudi v Koalicijskem sporazumu o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2014–2018.

presoje,¹⁰ saj je za posamezno določbo v pravnem redu način njenega nastanka popolnoma nerelevanten. Velja in se uporablja kot pozitivno pravo.

V prispevku je postavljena teza, da je amandma na znanstveni in strokovni ravni deležen premalo pozornosti ter da je v teoriji in tudi v sami parlamentarni praksi pogosto obravnavan pomanjkljivo in (zato) neprimerno. V osnovnem izhodišču je problematično že, da z vidika splošnih pravil pravoznanstva ne izpolnjuje nujno pogojev za zakonsko določbo, zlasti če zaradi neustrezne obrazložitve amandmaja namen zakonodajalca ni jasen, zaradi neustrezne ubeseditve pa celo nerazumljiv. Amandma se pripravlja šele v zakonodajnem postopku, ki poteka v državnem zboru, zato se lahko zgodi, da je pripravljen nestrokovno, brez ustreznih analiz in podlag, na hitro, sprejet pa je glede na politično pripadnost njegovega vlagatelja. Ker lahko pomeni zlorabo prava, pravic in oblike oziroma ker v določenem delu tako ravnanje pomeni tudi obid poslovnika oziroma neprimerno parlamentarno prakso, bi bilo treba k njegovi obravnavi pristopiti z vso skrbnostjo in poglobljenostjo. Glede na to, da se z amandmaji lahko spremeni tudi vsebina celotnega predloga zakona,¹¹ sta zanemarjanje njegove vloge in odsotnost preučevanja s strani pravne znanosti oziroma stroke neupravičena.

Dosedanja parlamentarna praksa oblikovanja in sprejemanja amandmajev se je izkazala kot ne dovolj ustrežna. V zakonodajni veji oblasti, katere poglavitna funkcija v zakonodajnem postopku naj bi bilo oblikovanje in sprejetje zakona, njeni nosilci, torej poslanci, nimajo zadosti ustreznih znanj za oblikovanje zakona, odnos do opozoril stroke pa se neredko zamenja z odnosom do politične pripadnosti.¹² Nekoliko drugačno stališče je zavzel Cerar: »V demokratičnih ureditvah sta moderno pravo in politika praviloma najbolj intenzivno soočena v zakonodajnih in drugih parlamentarnih postopkih. Tu je vpliv politike na pravo najmočnejši, vendar tudi v tej sferi moderno pravo ohranja velik del avtonomije. [...] K vsemu temu je ne nazadnje mogoče prišteti še določeno stopnjo pravne zavesti in pravnega občutka, ki se vedno izoblikujeta tudi pri političnih akterjih ter jih usmerjata k spoštovanju obstoječega prava

¹⁰ Ustavno sodišče je doslej le enkrat presojalo postopek v zvezi z amandmajem. V odločbi U-I-128/93 z dne 23. 12. 1993 je presojalo, ali so bile pri glasovanju o amandmaju zatrjevane postopkovne nepravilnosti takšne, da bi lahko vplivale na neustavnost zakona. Sklenilo je, da pobude za presojo ne bo sprejelo in da ne bo začelo postopka. Pojasnilo je, da na skladnost zakona z ustavo ne more vplivati vsaka kršitev zakonodajnega postopka, ampak le kršitev tistih pravil, ki so določena z ustavo. Ker pa ustava nima določb o vsebini posameznih zakonodajnih faz in o postopkovnih vprašanjih glede oblikovanja predloga zakona, pri glasovanju o amandmaju k posameznemu členu predloga zakona torej ne gre za postopke, predpisane z ustavo, in ustavno sodišče ni pristojno odločati o morebitnih kršitvah določb poslovnika.

¹¹ V dosednji parlamentarni praksi niso redki primeri, ko je bil na vsak člen predloga zakona, pa tudi na njegov naslov, vloženi in sprejeti amandma. Sprememba naslova je seveda posledica bistvene spremembe zakonskega besedila.

¹² O neupoštevanju pravne stroke glej kritične zapise, na primer Igljičar 2016, str. 15, Pogorelec 2016, str. 30–31, ali Zajc 2000, str. 197.

in k primerni pravodajni dejavnosti.«¹³ Očitati je mogoče, da se poslanci ne zavedajo svoje odgovornosti, ki jo imajo kot predstavniško telo, ki s sprejemanjem zakonodaje izvaja svojo poglavitno funkcijo. Amandma je sicer temeljno orodje v zakonodajnem postopku, s katerim je mogoče vsebinsko vplivati na besedilo predloga zakona, postopek z amandmaji pa poteka izredno hitro. Kot bo razvidno v nadaljevanju, največ predlogov zakonov in amandmajev pripravi Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada), vložijo pa jih poslanci koalicije (namesto nje). Poudariti je treba, da iz podatkov izhaja, da poslanci vložijo tudi največ amandmajev, predvsem v obliki amandmajev poslanskih skupin koalicije.

Zaradi navedenega in ker vlada predstavlja drugo vejo oblasti, bi predvsem od nje pričakovali odgovornejše ravnanje, saj odgovornosti za slabo pripravljene zakonske predloge namesto kvalitetne zakonodaje ne bi smela prevaliti na državni zbor. Iz statističnih podatkov izhaja, da se je v vseh dosedanjih mandatnih dobah državnega zbora na zakonske predloge vložilo kar 72.079 amandmajev, od tega je bila sprejeta slaba polovica (42.278).¹⁴ Ker se zdi, da se bo parlamentarna praksa glede obravnave amandmajev, kot se je izoblikovala od ustanovitve nove države dalje, perpetuirala, gre v tem prispevku za izrazito aktualno problematiko, saj bo ta na sistematičen način (po dosegljivih podatkih gre za prvo tovrstno analizo oziroma predstavitev) dokazal obstoj pomembnih pravnih dejstev v zvezi z amandmaji, ki doslej še niso bila celovito (ali sploh) analizirana in obdelana, kot tudi prvič doslej interpretiral sicer znana dejstva o amandmajih, ki pa še niso bila enovito obdelana in prikazana. Prispevek ima posebno težo tudi zato, ker povezuje teoretična izhodišča z empiričnimi ugotovitvami pri delu državnega zbora.

2. Normativna ureditev (v teoriji in praksi)

Amandma je torej pomemben dejavnik znotraj zakonodajnega postopka, ki (kot) poteka v državnem zboru, zato je dokaj precizno urejen v njegovem poslovniku, saj so »[u]strezni postopki parlamentarnega delovanja [...] najpomembnejše zagotovilo demokratičnosti njegovega delovanja«. ¹⁵ Parlamentarna procedura mora zagotavljati demokratičnost tako, da omogoča uveljavljanje pravic vsem sodelujočim subjektom, a mora hkrati slediti tudi načelu ekonomičnosti zakonodajnega postopka. Upoštevati je treba, da parlament sestavlja več poslancev (v Sloveniji 90, v večini držav članic Evropske unije pa še več), ki imajo različne vrednote, interese in politične cilje, in da mora zato skupna odločitev (parlament je vedno kolegijsko

¹³ Cerar 2009, str. 83.

¹⁴ Podatki so zajeti iz podatkovnih baz državnega zbora. Kljub manjšemu številu amandmajev, ki so bili sprejeti, je treba upoštevati, da so bili vsi vloženi amandmaji tudi obravnavani, kar pomeni, da je bilo v to vložena veliko strokovnega dela, tako pripravljavcev kot presojevalcev in državnega zbora v celoti.

¹⁵ Grad 2013, str. 14.

telo) nastati kot njihov kompromis.¹⁶ Ravno zato je ureditev zakonodajnega postopka predpisana zelo natančno, navadno v parlamentarnem poslovniku, lahko pa tudi z zakonom ali celo ustavo.¹⁷ V slovenski pravni ureditvi je, čeprav pravna teorija glede pravne narave ni povsem enotna,¹⁸ status poslovnika opredelilo Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ustavno sodišče), in sicer, da ima v določenem delu status zakona. Ker poslovnik na abstrakten in originaren način ureja pravna razmerja v zakonodajnem postopku, ima – vsaj v tem delu, ko ureja zakonodajni postopek – hierarhičen položaj zakona, čeprav v formalnem smislu ni zakon (odločbe ustavnega sodišča, št. U-I-84/96 z dne 21. 10. 1999, U-I-104/01 z dne 14. 6. 2001, U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997).

Torej se poslovnik šteje za zakon, ki ureja procesne pravice udeležencev. To v konsekvenci pomeni, da zavezuje vse njegove udeležence, ali kot pravi Grad: »Poslovnik je v skladu s splošnim načelom zakonitosti za parlament obvezen, kar se izraža v tem, da mora ta pravno urediti svoje delo in poslovanje ter da se mora ravnati po teh pravilih.«¹⁹ ter »Za sodobno demokracijo, ki temelji na pravni državi, bi bilo seveda nepojmljivo, da bi parlament kot vrhovni tvorec prava ravnal v nasprotju z ustavo in veljavno zakonodajo. Ravnati pa se mora tudi po internih pravilih poslovanja, ki jih sprejme v obliki poslovnika.«²⁰ Postopek sprejemanja zakona je sicer lahko razlog za presojo ustavnega sodišča (ki k tej nalogi pristopa izjemno restriktivno), vprašanje pa je, ali opustitev izvajanja nekaterih poslovniških določb ne pomeni hkrati že nezakonitega ravnanja. V zvezi s tem Pavčnik meni, da pri kršitvah postopkovnih pravil v poslovniku ni mogoče najti podlage za delitev na bistvene in nebistvene kršitve, vendar bi za bistvene lahko šteli tiste, ki očitno vplivajo na vsebino pravnega akta.²¹

Teorija ob tem navaja, da »se lahko razvije tudi običaj, ki ni v skladu s pravno ureditvijo nekega vprašanja, tj. običaj *contra legem*«. ²² Vendar je ta benevolentni pristop lahko vprašljiv. Poslovniške določbe so veljavne in se zato morajo izpolnjevati. Če pa se izkaže, da gre za *desuetudo*, bi moral državni zbor, ki je pri vprašanju poslovnika popolnoma avtonomen (sam sprejme svoj poslovnik in ga sam spreminja), ta ustavni institut²³ tudi spremeniti. Do tedaj

¹⁶ Grad 2000, str. 92.

¹⁷ Tako na primer nemški Gesetzgebuch (GG), ki se šteje za ustavo, v temelju ureja zakonodajni postopek, ki je podrobneje razdelan v poslovniku zveznega parlamenta.

¹⁸ Igljčar 2004, str. 105–107.

¹⁹ Grad 2013, str. 30.

²⁰ Prav tam, str. 172.

²¹ Pavčnik 2011, str. 191.

²² Grad 2013, str. 39.

²³ Člen 24 Ustave Republike Slovenije: »Državni zbor ima poslovnik, ki ga sprejme z dvotretjinsko večino navzočih poslancev.«

bi bilo treba njegove določbe pravilno izvrševati. Vprašanje zornega kota je namreč, kdaj gre lahko za »bistvene kršitve« – ali je opustitev izvajanja določb tako pomembna, da neizvajanje pomeni kršitev? Za ilustracijo – bi poslanci na primer sprejeli zakon, ki bi povzročil tako velike finančne posledice, da bi bilo omajano fiskalno pravilo iz 148. člena ustave?²⁴ Kaj pa v primeru, da predlagatelj navaja napačne ali nepopolne podatke, odbor, pristojen za finance (v nadaljnjem besedilu: odbor za finance), ki bi moral finančne učinke zakonskega predloga, predvsem pa amandmaja, preveriti, pa tega ne stori oziroma se do amandmaja, ki ima finančne posledice, sploh ne opredeli? Opozoriti kaže, da je ravno finančni vidik v tujini obravnavan drugače (primerjaj nemško ureditev v nadaljevanju tega prispevka).

Mogoče je povzeti, da poslovnik niti za svoje kršitve niti zlorabe (več v nadaljevanju prispevka) ne predvideva nobenega postopka ali vsaj subjekta, ki bi na to opozoril in predvidel določene posledice (razen politične odgovornosti). Ta vprašanja še niso bila izpostavljena, sklenili pa bi lahko, da je državni zbor v svojem ravnanju, zlasti v zvezi z amandmaji, še izredno daleč od Kantovega kategoričnega imperativa (Deluj samo po maksimi, za katero lahko hkrati želiš, da postane splošen zakon),²⁵ še bolj pa od Fullerjeve moralnosti aspiracije, saj ne dosega niti moralnosti dolžnosti.²⁶

V nadaljnjem izvajanju je treba upoštevati, da tudi znanstvene razprave izhajajo iz besed zakona. Zato je nadvse pomembno, kaj je zakonodajalec mislil ob sprejetju določbe, vključene v zakon v obliki amandmaja, kako jo je oblikoval in argumentirano prepričal druge sodelujoče udeležence zakonodajnega postopka. O zakonodajalčevi misli je Cerar navedel: »Podobno velja seveda tudi za pravo, kar v navezavi na vprašanje kontinuitete normativno izražene misli pomeni, da zakonodajalčeva misel, kakršnakoli pač je, tudi dejansko *obstaja*, čeprav si jo je seveda v demokratičnem kontekstu mogoče predstavljati le kot nekakšen konsenzualni koncentrat misli predstavniške oziroma zakonodajne večine, ki je utelešen v *zakonski misli*. Le-ta mora biti sicer v precejšnji meri 'jasna', določna ali vsaj določljiva že na racionalnem nivoju sporazumevanja (to je ena od temeljnih zahtev načela pravne države), vendar pa ostaja v veliki meri prisotna tudi v (kolektivni) nezavedni sferi, iz katere pa se lahko razbere le na iracionalen (intuitiven) način, kar se seveda vseskozi dogaja, čeprav se tega procesa praviloma ne zavedamo.«²⁷ O pomanjkljivi obrazložitvi amandmaja bomo govorili v nadaljevanju.

²⁴ Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13.

²⁵ Kelsen 2016, str. 39.

²⁶ Fuller 2015, str. 73–81.

²⁷ Cerar 2001, str. 14, opomba št. 25.

2.1. Posebej o vladi kot predlagateljici zakona

Zaradi pomena navadno ustava določa, kdo ima zakonodajno (zakonsko) iniciativo. Po 88. členu slovenske ustave lahko zakon predlaga vlada ali vsak poslanec, predloži ga lahko tudi najmanj pet tisoč volivcev, 97. člen ustave pa se interpretira tako, da ga lahko predlaga tudi državni svet.

Glavno vlogo pri pripravi zakonodaje ima vlada. V parlamentarnih demokracijah ima vlada kapaciteto, moč in možnost zagotoviti zakon (*to provide input to legislation*) že na ustavni podlagi, saj zakone predlaga in izvaja.²⁸ Vlada ima najboljši vpogled v normativno ureditev, pa tudi v realno stanje. Tako ve, katera področja je treba normativno urediti, rešitve korigirati ali dopolniti. Hkrati je to njena ustavna dolžnost glede na izvrševanje pristojnosti, ki jo ima kot izvršna veja oblasti – vodenje in izvrševanje politike države. Ne nazadnje pa je k takemu delovanju zavezana, saj je za to dobila mandat na volitvah. Po njih so politične stranke, ki so volivce prepričale s predstavitvijo svojih programov, na tej podlagi oblikovale vlado in za to sklenile koalicijske pogodbe ali sporazume. »Vsekakor iz položaja vlade v parlamentarnem sistemu v vsakem primeru izhaja, da je ona aktivni in iniciatorski del oblasti in da je vloga parlamenta predvsem v tem, da potrjuje njene predloge in podpira njeno politiko – dokler ima pač vlada podporo parlamenta. Nasprotni primeri so redki. Zato lahko ugotovimo, da v Evropi v veliki ali manjši meri prevladuje premoč vlade nad parlamentom.«²⁹ Pravna teorija meni, da lahko »glede delovanja političnih strank v državnem zboru [...] ugotovimo, da poteka v glavnem v običajnih okvirih delovanja strank v parlamentu. Vsekakor pa je delovanje političnih strank pogojeno s pomanjkanjem take tradicije in je zato v skladu z dejanskim stanjem politične kulture.«³⁰

V večini parlamentarnih sistemov je kljub njihovim posebnostim parlamentarna večina tesno povezana z vlado, ob pogoju zaupanja in odgovornosti pa je vlada tista, ki sprejema politične odločitve in jih usmerja skozi parlamentarni postopek. Zato se parlamentarna večina lahko zanaša na vladne predloge, tako v zvezi s političnimi odločitvami kot zakonskimi predlogi. Hkrati je osebje na ministrstvih in vladi sposobno koordinirati obširen in kompleksen zakonodajni proces ter lahko prevzame del bremena nase namesto parlamenta.³¹

Poglavitno je, da upravni organi s svojimi političnimi, materialnimi, strokovnimi in kadrovske resursi pripravijo zakonske osnutke, ki jih s svojo politično avtoriteto sprejme vlada in jih kot predloge zakonov vloži v zakonodajni postopek zakonodajalcu. Ta jim v postopku

²⁸ Drinoczi 2017, str. 37.

²⁹ Grad 2007, str. 106.

³⁰ Grad, Kaučič, Zagorc, str. 452.

³¹ Drinoczi 2017, str. 39.

sprejema da svojo avtorizacijo kot predstavniško telo, ki bi se zato moralo v zakonodajnem postopku bolj ukvarjati s soočanjem interesov volivcev (in svojih političnih strank) kot pa z amandmaji, zlasti če so ti posledica ne dovolj pretehtanih vsebinskih in strokovnih rešitev, ob upoštevanju nomotehničnih pravil kot *conditio sine qua non* priprave predpisa.

Zaradi navedenega, predvsem pa zaradi privilegija (v smislu pravice ozkega kroga subjektov), ki ga daje ustava kot najvišji pravni akt, bi moral biti predlagatelj zavezan, da v zakonodajni postopek vloži do popolnosti izdelan zakonski predlog. »Za predlagatelja zakona je pomemben njegov položaj v zakonodajnem postopku, ker ima praviloma interes, da se zakon sprejme v čim bolj podobni vsebini, kot jo je predlagal, in da se sprejme čim prej.«³² Podobno Igljčar: »Predlog zakona je torej potrebno že ob sprožitvi postopka za njegov sprejem pravno-tehnično dodelati, jasen pa mora biti namen predlagatelja, ki se izraža v opredeljevanju ciljev in načel bodočega zakona. Zakonodajni organ se v nadaljevanju postopka osredotoča na vsebinska ter interesna in politična vprašanja zakonske vsebine, medtem ko naj bi bili metodični, jezikovni in nomotehnični vidiki zakonskega predloga v glavnem že dorečeni.«³³

Vlada tako že po naravi svoje funkcije vloži v zakonodajni postopek največ zakonskih predlogov, ki so (naj bi bili) strokovno urejeni in koalicijsko usklajeni. Zato navadno v prvi fazi obravnave svojega zakonskega predloga ne more popravljati (lahko pa na to seveda vpliva). Tako po veljavni poslovniški ureditvi za sejo matičnega delovnega telesa vlada ne more vlagati amandmajev na predlog zakona, ki ga je sama vložila. Ta določba (prvi odstavek 129. člena poslovnika) velja že od leta 2002, ko je bil sprejet poslovnik z novim konceptom zakonodajnega postopka. Ureditev je bila spremenjena (tudi) zato, da bi se vlado »prisililo« k vlaganju perfektnih zakonskih predlogov. Ob primerjavi novega in starega poslovnika je Pogorelec opozoril: »V dosedanji praksi je namreč vlada med postopkom v Državnem zboru precej spreminjala vložene predloge in včasih celo povsem spremenila vsebino zakona. Takšen način dela je vladi omogočal, da je v prvi obravnavi v zakonodajni postopek vlagala razmeroma slabo pripravljene zakonske predloge, ki jih je potem v postopku v Državnem zboru popravljala, spreminjala in dopolnjevala z amandmaji, katerih število je včasih celo doseglo število členov osnovnega predloga zakona.«³⁴ Vendar je v tem članku izrazil tudi skepsa, da bo vlada opustila prakso »vlaganja slabo pripravljenih zakonov«,³⁵ in današnja parlamentarna praksa mu pritrjuje. Podobno Igljčar: »Veliko število amandmajev v dosedanjem zakonodajnem odločanju v slovenskem parlamentu je posledica slabo pripravljenih zakonskih predlogov, tako po vsebinsko-konceptualni kot po nomotehnični plati. [...] Zato lahko strožje oziroma bolj

³² Grad 2013, str. 239.

³³ Igljčar 2002, str. II.

³⁴ Pogorelec 2002, str. 7.

³⁵ Prav tam, str. 8.

racionalne poslovniške opredelitve o amandmajskem dopolnjevanju zakonskega predloga ter stabiliziranje demokratičnih procesov v celotni globalni družbi privedejo do preglednega in obvladljivega amandmiranja v drugi obravnavi predloga zakona.«³⁶

Intenca poslovnika za vlaganje predlogov zakonov, ki so vsebinsko in pravnotehnično dobro pripravljene, je povsem spodletela. Na to ne nazadnje kaže že število sprejetih amandmajev, ki se tudi po uveljavitvi novega koncepta zakonodajnega postopka s poslovníkom leta 2002 nikakor ni zmanjšalo; razlika je bila zaznana le takoj po uveljavitvi novega poslovnika. Parlamentarna praksa je do vloženih predlogov zakonov in amandmajev izredno benevolentna in v nekaterih segmentih dopušča celo odstopanje od restriktivnih določb poslovnika, slabo pripravljenih zakonskih predlogov pa (žal) ne zavrača.³⁷

Državni zbor je leta 2007 svoj poslovnik z novelo (PoDZ-1B)³⁸ spremenil v smeri mehčanja pogojev za predlagatelja, torej predvsem vlado, saj ji je omogočil, da lahko posega v svoj zakonski predlog po tem, ko je ta že v zakonodajnem postopku (prvi odstavek 135. člena poslovnika). Po sklicu seje matičnega delovnega telesa resda ne more več umakniti predloga zakona iz zakonodajnega postopka, lahko pa vlaga amandmaje tudi k svojim predlogom zakonov, vendar šele za obravnavo na plenarni seji državnega zbora. Namen te spremembe je bil vladi omogočiti odziv na amandmaje, sprejete na seji matičnega delovnega telesa, čeprav bi glede na tedanjo (in veljavno) normativno ureditev vlada lahko vlagala amandmaje na katerokoli določbo zakonskega predloga, ki je bila amandmirana na seji matičnega delovnega telesa, ter na prehodne in končne določbe predloga zakona. Vlada torej zgolj na matičnem delovnem telesu ne more vlagati amandmajev, lahko pa jih vlaga v drugi in tretji obravnavi, ki potekata na plenarni seji, in sicer tako na svoje predloge kot na zakonske predloge drugih predlagateljev. Vlada te možnosti v praksi ne uporablja. Formalno pa lahko vsak predlagatelj, predvsem vlada, na seji matičnega delovnega telesa ubere drugo pot in vlaga amandmaje na amandmaje ter tako uveljavlja prvotni koncept svojega zakonskega besedila. K amandmajem sicer lahko vedno podata mnenje tako predlagatelj kot vlada (tudi če je predlagateljica), s čimer lahko odvrneta sprejetje zanj oziroma zanjo neustreznih amandmajev.

Upoštevati bi bilo treba, da bi moral biti zakonski predlog, ki je vložen v zakonodajni postopek, »perfekten«, to je sposoben takojšnje objave v uradnem listu, ne pa vložen s predpostavko, da se bo besedilo nomotehnično uredilo ali da se bo vanj vsebinsko posegalo šele v zakono-

³⁶ Igljčar 2002, str. IV.

³⁷ V raziskavi je Igljčar ugotovil, da večina poslancev meni, da bi matično delovno telo moralo imeti možnost zavrniti slabo pripravljen zakon (Igljčar 2000, str. 5). Podobne sugestije daje Pogorelec (2016, str. 25): »[S]e pravi, da se ne dovoli, da gre predpis v nadaljnjo proceduro, ne da bi bile ugotovljene napake predhodno odpravljene [...]«

³⁸ Predlog sprememb in dopolnitev Poslovnika državnega zbora, PoDZ-1B, EPA 1483-IV, www.dz-rs.si (18. 12. 2018).

dajnem postopku v državnem zboru. Z vidika vloge vlade je zato nedopustno, da išče soglasje politike za koncept zakonodajnih rešitev šele v državnem zboru. Navsezadnje se ob obilici zakonskih predlogov in amandmajev v zakonodajnem postopku zlahka pripeti napaka ali spregleda pomanjkljivost. Predvsem pa je dolžnost predlagatelja, da vloži tak predlog zakona, ki je v zakonodajnem postopku deležen le morebitnih vsebinskih sprememb, ne pa tudi nomotehničnih in redakcijskih. Kot rečeno, parlamentarna praksa že ob sami vložitvi ne zavrača pomanjkljivih in nomotehnično neustreznih zakonskih predlogov, če ti vsaj na formalni ravni izpolnjujejo pogoje, ki jih določa 115. člen poslovnika (obvezne sestavine predloga zakona), niti tega ne stori pozneje, ko ugotovi kvaliteto zakonskega predloga v vseh razsežnostih. S tem postanejo vprašljivi elementi načela delitve oblasti, saj je tudi načelo zavor in ravnovesij v poteku zakonodajnega postopka vprašljivo oziroma praktično zanemarjeno – vlada pripravi amandma, namesto nje ga vloži vladna koalicija v parlamentu, ista koalicija ga tudi sprejme. Nadzora državnega zbora nad vlado v tem procesu tako pravzaprav ni, v praktičnem izvajanju pa tak način dela postavlja državni zbor v vlogo potrjevalca vladinih odločitev oziroma njenega izvrševalca. Pristojnosti se izvršujejo po nepravih subjektih, odgovornost je zamegljena.

Teorija navaja, da vlada pripravi zakonski predlog, nato ga prepusti usodi v parlamentu. Poenostavljeno rečeno, predlog zakona ob vložitvi postane »last« državnega zbora. Ta opredelitev ni popolnoma enoznačna. Logično je, da je državni zbor gospodar postopka (*dominus litis*) oziroma da odloča o zakonskih predlogih, saj je le on zakonodajalec. Zato vanje lahko tudi posega – na lastno iniciativo ali sugestijo drugih, tudi predlagatelja, ki seveda v zakonskem predlogu lahko opravi določene korekcije besedila (če se je njihove potrebnosti na primer zavedel zadnji trenutek). Ne more pa sintagma »last parlamenta« apoloagirati abstinence predlagatelja, saj naj bi, po logiki namena vložitve predloga zakona, upravičeval uzakonitev svojih interesov oziroma potreb. Zajc meni, da »last« parlamenta pomeni, da ta samostojno odloča o predlogu zakona. Zato naj predlagatelji načeloma ne bi mogli prevzemati nalog, da sami dopolnjujejo predloge zakonov, ki so jih vložili v postopek,³⁹ Igljčar pa pojasnjuje, da se v državnem zboru predlog zakona dograjuje, spreminja in dokončno oblikuje.⁴⁰ Menim, da je paradigma o »lastnini« v svojem bistvu aporična, tudi na formalni ravni presežena vsaj z že omenjeno spremembo poslovnika leta 2007. Tudi sicer bi lahko obveljala le v primeru vlaganja perfektnih zakonov. Ne nazadnje bo vlada izvajala zakon, ki bi ga lahko popravila vsaj z amandmaji na plenarni seji državnega zbora, vendar je pri tem omejena na tako imenovane odprte člene zakonskega predloga, kar lahko otežuje uveljavitev potrebnih rešitev. Na formalni ravni lahko vlada v mnenju pojasni razloge, zakaj zavrača amandmaje pooblaščenih predlagateljev, ki pa so po logiki stvari le vsebinske narave. Sicer pa vlada amandmaje, ki jih zaradi poslovniških določb ne more sama vložiti, oblikuje in vloži prek poslanskih skupin koalicije,

³⁹ Zajc 2000, str. 131.

⁴⁰ Igljčar 1993, str. 2.

kar v temelju nasprotuje zasnovi poslovnika.⁴¹ Poleg navedenega lahko vlada predlog zakona umakne iz procedure do sklica matičnega delovnega telesa, vloga amandmaje za plenarno sejo, predstavlja in zagovarja svoj predlog zakona ter brani posamezne rešitve, predvsem pa od koalicijske večine lahko pričakuje, da jo bo podprla. Omeniti kaže, da tudi v postopku ustavne presoje zakona vlada poda svoje mnenje o zakonu samostojno, za sejo matičnega delovnega telesa državnega zbora, in neposredno ustavnemu sodišču.

V zvezi z navedbami o predlogu zakona, ki naj bi z vložitvijo v zakonodajni postopek postal »last« parlamenta, se je treba ozreti tudi na ureditve v večini zahodnoevropskih držav, ki, poleg zgoraj navedenih tozadevnih pomislekov, drugače urejajo vlogo poročevalca, predvsem v smislu, da nastopa namesto predlagatelja. Po naši ureditvi poročevalec nima posebne vloge, temveč na seji državnega zbora le predstavi poročilo matičnega delovnega telesa, ki je obravnavalo zakonski predlog. Z redkimi izjemami to vlogo prevzame kar njegov predsednik. Poročevalčevi posebni poudarki niti niso možni, saj so v poročilu izraženi potek seje delovnega telesa in opredelitve do vloženi amandmajev, hkrati pa je javno ter bi na morebitne nepravilnosti ali subjektivnosti lahko opozorili njegovi člani.

V tujih ureditvah je položaj poročevalca (*rapporteur*) povsem drugačen. Kot je mogoče razbrati, on zastopa zakonski predlog že takoj po vložitvi, ko ga vlada (oziroma drug predlagatelj) le predstavi; sicer pa poročevalec pojasnjuje rešitve in odločitve zakonskega predloga, vlada mu je le v podporo. Po 83. členu poslovnika italijanske zbornice⁴² na primer lahko vlado zaprosi, da (namesto njega) na plenarni seji daje pojasnila na vprašanja v zvezi s pripombami ali finančnimi in zakonskimi posledicami, na koncu razprave pa imata besedo oba. Podobno določa tudi na primer 93. člen češkega poslovnika.⁴³ V nemški ureditvi⁴⁴ na zvezni ravni komisija (matično delovno telo) imenuje poročevalca za posamezen zakonski predlog na predlog parlamentarnih skupin. S predsednikom komisije si deli odgovornost nadzora nad obravnavo zakonskega predloga in tudi sopodpiše poročilo komisije. Poročevalec mora biti dobro seznanjen (*familiar*) ne le z vsebino zakonskega predloga, temveč tudi s poglobljenimi političnimi vprašanji. Upoštevati mora različna stališča do predloga, preučiti specialno literaturo s tega področja ter različne želje in zahteve zainteresiranih skupin kot tudi mnenja, predstavljena v medijih. Predvsem pa povezuje komisijo in ustrezno parlamentarno skupino v razpravi o zakonskem predlogu, zagotavlja, da so parlamentarne skupine tekoče obveščene

⁴¹ Amandmajev z vidika priprave zakonskega predloga ustavne, pravnosistemske, predvsem pa nomotehnične narave sploh ne bi smelo biti ali pa vsaj izredno redko.

⁴² Glej Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, <http://en.camera.it> (25. 9. 2018).

⁴³ Glej Rules of Procedures of the Chamber of Deputies, <http://psp.cz/en.docs/laws/1995/90.html> (25. 9. 2018).

⁴⁴ Glej tudi podpoglavje 3.2.2.

o delu, posvetovanjih in zaključkih komisije, hkrati pa komisijo obvešča o željah in zahtevah parlamentarnih skupin.⁴⁵

Zato je vprašljivo, ali je naš poslovnik v zadostni meri sledil opredelitvi vloge poročevalca, ko je povzegal rešitve zahodnoevropskih ureditev. Poslovnik namreč še vedno predvideva pomembno vlogo vlade v zakonodajnem postopku, ki predlogu zakona lahko aktivno sledi na vseh obravnavah, tako na matičnem delovnem telesu kot na plenarnih sejah. Z vidika dejanskega izvajanja poslovnika v praksi pa je treba izpostaviti, da vlada v primeru, ko formalno ne more vlagati amandmajev na svoj predlog zakona, to stori prek poslancev koalicije, ki jo tudi sicer podpirajo v vseh korakih. Vendar pa v praktičnem izvajanju ta tako imenovana glasovalna demokracija⁴⁶ skriva pomembno nevarnost: »Zakonodajni ter izvršilni državni organi se namreč pričenjajo spreminjati v slepa orodja, s katerimi upravljajo vodstva političnih strank. To dosegajo z disciplinirano večino poslancev vladajoče partije v parlamentu in enako pokornimi člani vlade, ki v njej zasedajo ključne položaje.«⁴⁷

2.2. Poslovniške določbe

Poslovnik ureja amandma predvsem znotraj podpoglavja Redni zakonodajni postopek, Obravnava v matičnem delovnem telesu. Poslovnik razlikuje postopek z amandmaji glede na to, ali se amandmiranje izvaja na seji delovnega telesa ali plenarni seji državnega zbora, ter glede na posamezno fazo zakonodajnega postopka oziroma vrsto zakonodajnega postopka.

S postopkovnega vidika poslovnik določa subjekte, ki lahko vložijo amandma k predlogu zakona v posamezni fazi, formalne sestavine in rok, do katerega se lahko vložijo, pa tudi postopek ravnanja z amandmajem. Predlagatelji in roki so odvisni od faze in vrste zakonodajnega postopka.

Najprej poslovnik v 129. členu znotraj preskriptivne določbe opredeljuje pojem amandmaja, pri čemer sledi slovarski definiciji (navedeni na začetku tega prispevka), namreč da se z njim lahko predlaga sprememba ali dopolnitev posameznega člena ali naslova zakona.⁴⁸ Poleg spremembe posameznega člena se z amandmaji lahko predlagajo tudi novi člani, ki vsebujejo

⁴⁵ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal (20. 3. 2017).

⁴⁶ Igljučar 2009, str. 138.

⁴⁷ Igljučar 2004, str. 57.

⁴⁸ V zvezi s tem je treba opozoriti na neskladje z Nomotehničnimi smernicami, ki spremembo naslova odklanjajo. Takšnemu stališču kaže pritrčiti, če se upošteva funkcija naslova – kratka, bistvena vsebina zakona, njegova esenca. Vendar pa se v parlamentarni praksi čedalje pogosteje sprejemajo zakoni, ki urejajo specifično področje, so konkretne in ne več abstraktne narave, in se zato njihova vsebina kaže tudi v samem naslovu zakona. Verjetno je to utemeljen razlog, da poslovnik dopušča tudi spremembo zakonskih naslovov. Glej tudi opombo št. 11.

rešitve, izhajajoče iz ciljev in načel predloga zakona, oziroma se lahko posamezni člen črta. Ob tem mora predlagatelj amandmaja posebno pozornost posvetiti koherentnosti oziroma notranji skladnosti zakona. Zato je treba pazljivo preveriti amandma ne le z vsebinskega vidika, temveč tudi z nomotehničnega in oblikovnega. Besedilo amandmaja mora namreč vsebovati rešitve, ki ne sežejo prek okvira zakona, določbe morajo biti pravilno umeščene, da sledijo logičnemu zaporedju določb, uporabljeni morajo biti pojmi, ki jih zakon že navaja, in to na primerljiv način. Torej mora predlagatelj ob pripravi vseskozi slediti zakonskemu predlogu, ki ga amandmira, oziroma v primeru predloga novele tudi veljavnemu zakonu. Njegov pogled mora potovati sem ter tja med temi elementi, dokler ne oblikuje vsestransko korektnega in pravilnega besedila. »Gre za stalno, vzajemno učinkovanje, za potovanje pogleda sem ter tja (*Hin- und Herwandern des Blickes*)«⁴⁹ med relevantnimi besedili.

Glede vsebine amandmaja sicer veljajo splošna pravila nomotehnike, zahteve po jasnosti, do- ločnosti in razumljivosti predpisov ter siceršnja pravila, ki opredeljujejo vsebino in formo zakonskih določb.⁵⁰

Amandma se vloži pisno v normativni obliki z obrazložitvijo. Poslovnik določa tudi vsebino obrazložitve (129. člen), ki mora pojasniti razloge za amandma in navesti posledice za državni proračun ali druga javna finančna sredstva ter druge posledice, ki jih bo imelo sprejetje amandmaja. V praksi amandmaji vse preredko izpolnjujejo te zahteve, kar je problematično z več vidikov: v splošnem gre za neupoštevanje poslovnika, neprimerna (ali napačna) obrazložitev zamegli namen amandmaja, kar postane problematično pri njegovi razlagi in presoji primernosti vpetosti v zakonsko besedilo oziroma celotni pravni sistem (vprašanje notranje skladnosti oziroma koherentnosti), zaradi navedbe ali nepravilne navedbe potrebnih finančnih sredstev ni možna presoja amandmaja prek odbora za finance ipd.

Opozoriti velja, da se predlogi, ki niso oblikovani v amandmajski obliki, na matičnem delovnem telesu v praksi skorajda ne obravnavajo, ne glede na to, kdo jih predlaga (navadno zainteresirane javnosti).

S postopkovnega vidika poslovnik določa, da se o vsakem amandmaju glasuje posebej, da lahko pred vsakim glasovanjem dasta k posameznemu amandmaju mnenje predlagatelj zakona in vlada, če ni predlagatelj zakona, in tako skušata vplivati na sprejetje oziroma zavrnitev amandmaja. Strokovna služba matičnega delovnega telesa pripravi tako imenovani pregled (vloženih) amandmajev,⁵¹ pri čemer mora upoštevati s poslovníkom določene izvedbene podrobnosti: če je amandma k posameznemu členu vsebinsko povezan z amandmaji k drugim

⁴⁹ Pavčnik 2004, str. 179.

⁵⁰ Pavčnik 2011, str. 38–71.

⁵¹ S tem se omogočita preglednost morebitnih sprememb zakonskega besedila in način glasovanja, kot pomoč pri obravnavi zakonskega predloga.

členom, se o tako povezanih amandmajih razpravlja skupaj in glasuje zaporedoma; če je k posameznemu členu vloženih več amandmajev, se najprej glasuje o amandmaju, ki najbolj odstopa od vsebine člena, in nato po tem kriteriju o drugih amandmajih; če je vložen amandma k amandmaju, se najprej glasuje o amandmaju, ki je dan k amandmaju, in šele zatem o samem amandmaju ter pri tem upošteva možnost, da so zaradi sprejetega oziroma nesprejetega amandmaja drugi amandmaji postali brezpredmetni in se zato o njih ne glasuje.⁵² Te posebnosti so v pregledu amandmajev navedene v obliki opomb.

Opozoriti je treba, da se v primeru, ko je za sprejetje zakona zahtevana kvalificirana večina, tudi o amandmajih glasuje s takšno večino, ne glede na njihovo vsebino (tudi na primer redakcijski amandma). Zakonodajalec je zavzel popolnoma pragmatičen pristop, ko se je odločil za enoten način glasovanja, saj bi sicer lahko prihajalo do mejnih vprašanj, ki bi zahtevala opredelitev matičnega delovnega telesa (ali morebitnega drugega subjekta – primerjaj z britanskim modelom v nadaljevanju) in kasneje tudi državnega zbora o svojstvu amandmaja (ki bi se po naravi stvari lahko sprejemal z navadno večino).

2.2.1. Amandma na seji matičnega delovnega telesa

Tudi če je izvedena splošna razprava o zakonskem predlogu kot prva obravnava zakonodajnega postopka (ki je sicer opravljena s posredovanjem zakonskega predloga poslancem), se v prvi fazi zakonodajnega postopka amandmaji ne vlagajo. Amandmaje je mogoče vlagati šele za sejo matičnega delovnega telesa, ki je pristojno za obravnavo predloga zakona, saj mu ga je predsednik državnega zbora dodelil v obravnavo. Vsa druga delovna telesa, ki zaradi interesne oziroma vsebinske povezanosti obravnavajo ta predlog zakona, so zainteresirana delovna telesa. Zato je (bi morala biti) v tej fazi oziroma stopnji obravnava amandmaja še zlasti pretehtana, saj nadaljnji fazi zakonodajnega postopka potekata le še na seji državnega zbora.

Sledeč načelu delitve oblasti in parlamenta kot suverenega nosilca zakonodajne veje oblasti,⁵³ poslovnik določa krog subjektov, ki lahko vložijo amandma. Ker naj bi predlagatelj po logiki stvari vztrajal pri besedilu predloga zakona, kot ga je vložil v zakonodajno proceduro, v tej fazi ne more vlagati amandmajev na lastni predlog zakona. Vloži jih lahko širok krog predstavnikov državnega zbora in vlada, če ni predlagateljica zakona. Tako amandmaje k predlogu zakona v tej fazi lahko vložijo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo in vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Amandma lahko vloži tudi odbor za finance, če gre za zakonski predlog, ki bo imel finančne posledice, oblikovati ga sme tudi matično delovno telo samo.

⁵² Poslovnik sicer za to ugotovitev pooblašča predsedujočega matičnemu delovnemu telesu, v primeru nestrinjanja predlagateljev amandmajev o tem odloči matično delovno telo, brez predhodne razprave in obrazložitve glasu. Tudi tovrstni amandmaji so v pregledu amandmajev ustrezno označeni.

⁵³ Z dolžno omejitvijo v pogojih ustavne demokracije.

Predlagatelj amandmaja vse do glasovanja matičnega delovnega telesa z njim prosto razpolaga. Tako ga lahko spremeni, dopolni ali umakne do konca razprave o amandmajih k členu, h kateremu je predlagal amandma.

Za nemoten potek zakonodajnega postopka poslovnik določa roke, v katerih se amandma lahko vloži, in sicer v tej fazi do petega dne pred sejo matičnega delovnega telesa, na kateri se opravi druga obravnava predloga zakona. Če je sklicana nujna seja matičnega delovnega telesa (kar pomeni, da je sklicana v krajšem roku), pa se amandmaji lahko vlagajo do začetka obravnave predloga zakona. Ta rok velja tudi, če je na dnevni red seje matičnega delovnega telesa uvrščen predlog zakona, za katerega s terminskim programom to ni bilo predvideno.

Posebno vlogo ima predlagatelj zakona, ki lahko vloži amandmaje k vložnim amandmajem (amandma na amandma), vendar najkasneje dan pred sejo matičnega delovnega telesa do 12. ure oziroma do začetka obravnave amandmaja, ki je bil, skladno s poslovníkom, vložen kasneje.

Do vložnih amandmajev se lahko opredelijo predlagatelj zakona, zainteresirano delovno telo, odbor za finance in vlada, če ni predlagateljica zakona, ter Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: zakonodajno-pravna služba) z vidika svojih nalog. Poslovnik določa, da se matično delovno telo opredeli do teh mnenj, vendar ker mnenja niso zavezujoča, matično delovno telo to nalogo tudi opusti.

Amandma, ki je vložen v zakonodajno proceduro, pregledata strokovna služba matičnega delovnega telesa in zakonodajno-pravna služba – prva služba opravi pregled s procesnega vidika (upravičen predlagatelj, rok, pravilna umestitev) in na nepravilnosti opozori predlagatelja ter mu predlaga korekcije, zakonodajno-pravna služba pa z vidika svojih nalog (skladnost z ustavo, pravnim sistemom in zakonodajno tehniko). Zaradi kratkih časovnih rokov k amandmajem zakonodajno-pravna služba po navadi ne da pisnega mnenja, temveč zaradi racionalizacije dela svoje pomisleke še pred sejo matičnega delovnega telesa sporoči predlagatelju, če med njima poteka komunikacija glede oblikovanja amandmajev, sicer pa na sami seji ustno. Navadno se ustne pripombe upoštevajo še manj kot pisne,⁵⁴ kljub poslovniški zahtevi v poročilu matičnega delovnega telesa pogosto niso niti povzete.⁵⁵

⁵⁴ Argumenti za neupoštevanje so različni, zastrašujoč pa je vse pogostejši: »Preveč bo amandmajev.« (!)

⁵⁵ Poslovnik v drugem odstavku 130. člena eksplicitno določa, da matično delovno telo obravnava amandmaje in mnenja, ki jih k posameznemu amandmaju lahko dajo predlagatelj zakona, zainteresirano delovno telo, odbor za finance in vlada, kadar ni predlagateljica zakona, ter se do njih opredelijo. Mnenje zakonodajno-pravne službe k amandmajem mora biti podano na temelju generalne določbe iz 27. člena poslovníka. Poročilo matičnega delovnega telesa o predlogu zakona mora med drugim vsebovati tudi bistveno vsebino razprave in predlogov, danih v razpravi, ter stališča, sprejeta o mnenjih zainteresiranih delovnih teles, zakonodajno-pravne službe, državnega sveta, predsednika republike in vlade (prva in druga alineja prvega odstavka 42. člena poslovníka).

Zakonodajno-pravna služba je dolžna podati svoje mnenje k predlogu zakona dva tedna pred sejo matičnega delovnega telesa, mnenje se s sklicem objavi tudi na spletnih straneh državne zbornice (načelo javnosti dela in transparentnosti). Z njim se tako lahko seznanijo vsi zainteresirani, tudi predlagatelj, ki mora v čim krajšem roku preučiti utemeljenost danih pravnih pripomb in izoblikovati amandmaje. Amandmaji morajo biti namreč vloženi pet dni pred sejo matičnega delovnega telesa oziroma celo v krajšem roku.⁵⁶ To pomeni, da morajo biti oblikovani v enem tednu,⁵⁷ kar je izjemno kratek rok (odvisno od kompleksnosti materije, števila pripomb, dolžine zakona). Tvorci poslovnika so s tem dali veliko večjo težo seznanitvi z vloženi amandmaji kot pa njihovi pripravi in oblikovanju.

V tej fazi predlagatelj ne more vložiti amandmajev na lastni zakonski predlog. Zato jih vlada, kadar nastopa v vlogi predlagatelja zakonskega predloga, neformalno oblikuje tako, da jih pripravi pristojno ministrstvo, namesto nje pa jih vložijo poslanske skupine koalicije. Pogorelec utemeljeno opozarja, da je takšna praksa sistemsko nepravilna.⁵⁸ V praksi to pomeni, da koalicijske poslanske skupine želijo izoblikovane amandmaje prejeti še kakšen dan prej, da se o njih uskladijo ter da jih vsi vodje podpišejo in vložijo v proceduro.⁵⁹ Že tako kratek rok je še skrajšan v primeru sprejemanja zakona po nujnem postopku, kjer ni roka za vlaganje amandmajev, temveč se ti lahko vložijo tudi na seji matičnega delovnega telesa. Rok ne velja niti za amandmaje matičnega delovnega telesa, ki se v rednem zakonodajnem postopku lahko vložijo na sami seji. Dejstvo je, da slabo pripravljenim predlogom zakonov sledi obširno mnenje zakonodajno-pravne službe, temu pa številni amandmaji, večkrat tik pred zdajci, do katerih pa ob upoštevanju osnovnih pravil⁶⁰ priprave zakonov sploh ne bi smelo priti. Kot je bilo že navedeno, pri ustrezno pripravljenem besedilu pravzaprav ne bi smelo biti redakcijskih ali nomotehničnih amandmajev, saj je dolžnost predlagatelja, da vloži korektno pripravljen predlog zakona. Na tej predpostavki so bile oblikovane tudi poslovniške določbe o nadaljnjem delu v zakonodajnem postopku.

⁵⁶ Krajši rok velja tudi, če je zakonski predlog vložen po rednem ali skrajšanem zakonodajnem postopku, predlog zakona pa je uvrščen na Terminski program dela državnega zbora. Predlagatelj lahko s sledenjem temu programu ugotovi, kdaj bo njegov predlog zakona obravnavan na seji matičnega delovnega telesa, in se pravočasno pripravi na odziv.

⁵⁷ Od tega roka je treba odšteti dve soboti in nedelji, ko javni sektor ne dela.

⁵⁸ Pogorelec 2016, str. 27.

⁵⁹ Takšna praksa iskanja neformalnih poti za vlaganje amandmajev je seveda neustrezna, saj je na ta način položaj vlade v zakonodajnem postopku oslavljen, po drugi strani pa se s tako prakso na državni zbor (in zakonodajno-pravno službo) prenaša del odgovornosti vlade za pripravo kvalitetne zakonodaje. Razlogi koalicije za takšno ravnanje so politične ali pragmatične narave (ni treba sklicati seje vlade), vendar s tem koalicija zaobide vlado, predvsem pa resorje, ki jo sestavljajo (na primer ministrstvo za finance), ali vladne službe (Službo za zakonodajo). Pogorelec (2006a, str. 228) opozarja še na dvomljivo kvaliteto tako vloženi amandmajev in se sprašuje: »[B]i na vladi, če bi lahko prišli do nje, morda sploh ne bili sprejeti?«

⁶⁰ Več v Igličar, na primer 1993 ali 1994.

Zakonodajno-pravna služba je po poslovníku zadolžena tudi za mnenje oziroma oceno o amandmajih. Pri tem je vezana na opis svojih nalog in ne more vstopati kot *deus ex machina* ali Dworkinov Herkul.⁶¹ Ob tem ni jasno, koliko strokovno mnenje pravne narave vpliva kolateralno še na druge določbe zakonskega predloga in s tem na vsebinska vprašanja. Zato se pogreša večji angažma predlagatelja, predvsem vlade, ki ima visokokvalificirano osebje s strokovnim znanjem z različnih področij, oziroma strokovne pomoči znotraj državnega zbora (strokovnjaki, zaposleni v poslanskih skupinah ali na delovnih telesih državnega zbora).

Po končani obravnavi strokovna služba matičnega delovnega telesa pripravi dopolnjeni predlog zakona, ki vsebuje osnovni predlog zakona z vključenimi amandmaji, kot jih je sprejelo matično delovno telo (ki je tako vstopilo na mesto državnega zbora). To pomeni, da prejšnjega, osnovnega besedila zakonskega predloga praktično ni več, temveč na njegovo mesto vstopi dopolnjeni predlog zakona. Določbe, ki so bile vanj vnesene z amandmaji, so njegov integralni del, torej ne več amandmaji, s katerimi bi se lahko kakorkoli postopalo še naprej. Dopolnjeni predlog zakona je sestavni del poročila matičnega delovnega telesa o obravnavanem zakonskem predlogu. Pri tem strokovna služba v krepkem tisku označi člene, ki vključujejo sprejete amandmaje, to so tako imenovani odprti člani. Samo ti so lahko amandmirani na seji državnega zbora. Opozoriti kaže, da so ti člani odprti v celoti, ne glede na to, kakšno spremembo je povzročil amandma in v katerem delu člena.⁶²

Posebno pozornost je treba posvetiti amandmajem, katerih sprejetje vpliva na druge člene, ki ne morejo biti amandmirani (niso odprti člani) ali v primeru novele zahtevajo reakcijo na člene osnovnega zakona, ki pa jih novela ne zajema. Na to problematiko se navezuje odklanjanje tako imenovane paketne obravnave zakonov, saj zaradi nemožnosti sprotnega usklajevanja povezanih ali medsebojno učinkujočih se določb to lahko povzroči nekoherentnost takih zakonov. Zato je primernejše njihovo sukcesivno obravnavanje, ki dopušča večjo širino pri amandmiranju. Poslovník namreč predvideva uskladitveni amandma le v primeru, ko je neusklajenost znotraj zakonskega predloga ali z drugimi zakoni povzročil sprejeti amandma.

2.2.2. *Amandma na seji državnega zbora*

Princip obravnave amandmajev na seji državnega zbora je v grobem enak, kot je bilo opisano za sejo matičnega delovnega telesa, razlike pa so posledica racionalizacije dela in drugačne stopnje obravnave predloga zakona. Tako je zožen krog predlagateljev amandmajev in določb, na katere se amandmaji lahko vlagajo. Amandmajev niti ne obravnava več matično delovno telo, temveč le še plenum. V drugi obravnavi ni več obravnavan predlog zakona, ki je bil vložen

⁶¹ Dworkin 1986, str. 313. Sodnik Herkul ima sicer nadčloveške veščine (*skills*), učenost, potrpežljivost in ostroumnost (Dworkin 1978, str. 105), prav vseh teh lastnosti pa služba nima.

⁶² Ne velja pa to nujno na primer za priloge kot sestavni del zakona.

v zakonodajni postopek, temveč dopolnjeni predlog zakona. Državni zbor opravi razpravo po posameznih členih, vendar le tistih, h katerim so vloženi amandmaji, in o njih glasuje.

Amandma se lahko vloži k tistim členom predloga zakona, h katerim je matično delovno telo sprejelo amandmaje, s tem da omejitev ne velja za amandmaje k prehodnim in končnim določbam predloga zakona. Da to ne velja le za novelo, je v veljavi od zadnje spremembe poslovnika. Amandmaji se lahko vložijo najkasneje pet dni pred sejo državnega zbora, na kateri se obravnava predlog zakona. Če je na dnevni red seje državnega zbora uvrščen predlog zakona, za katerega s terminskim programom to ni bilo predvideno, se amandmaji lahko vlagajo najkasneje dan pred začetkom seje do 12. ure. Na izredni seji državnega zbora pa se amandmaji k predlogu zakona lahko vlagajo do začetka obravnave predloga zakona. Amandma na amandma predlagatelj lahko vloži dan pred njegovo obravnavo, a le do 12. ure, če gre za izredno sejo državnega zbora ali predlog zakona, ki ni bil uvrščen na terminski program, pa do začetka obravnave tega amandmaja.

Restriktivno je spremenjen krog subjektov, ki lahko vložijo amandma, saj je zvišan številčni cenzus vlagateljev. Amandmaje lahko vložijo poslanska skupina, deset poslancev, predlagatelj in vlada, kadar ni predlagateljica zakona.

V tretji obravnavi⁶³ predlog zakona obravnava le še državni zbor, ne pa tudi matično delovno telo. Ker gre za sklepno fazo zakonodajnega postopka, so pooblaščeni predlagatelji amandmaja določeni še restriktivneje: amandmaje lahko vložijo le še predlagatelj ali vlada, kadar ni predlagateljica zakona, ali poslanska skupina. Tudi v tej fazi se amandmaji lahko vložijo le k členom, h katerim so bili v drugi obravnavi na seji državnega zbora sprejeti amandmaji, vložijo se praviloma do začetka obravnave. Omejitev ne velja za amandmaje, ki se vlagajo k prehodnim in končnim določbam predloga zakona.

Po končani tretji obravnavi lahko sledi še uskladitveni postopek, ki nastopi v primeru, če so s sprejetimi amandmaji posamezne določbe predloga zakona medsebojno neuskklajene ali neuskklajene z drugimi zakoni. S to ugotovitvijo zakonodajno-pravna služba ali vlada opozorita predsedujočega, ki določi predlagatelju oziroma vladi (v primeru hkratnega obravnavanja več zakonskih predlogov, ki urejajo isto družbeno razmerje, po 117. členu poslovnika) čas, da pripravi uskladitveni amandma. Če ta amandma ni sprejet ali ni pripravljen v roku, ga lahko pripravi matično delovno telo ali pa predlaga, da se predlog zakona ne sprejme. Če uskladitveni amandma ni sprejet, je zakonodajni postopek končan.

⁶³ Po podatkih ta poteka na naslednji seji le še v 15 odstotkih primerov, od zadnje spremembe poslovnika, po kateri se predlagatelji lahko odrečejo vložitvi amandmajev (tretji odstavek 138. člena poslovnika), pa je pričakovati, da se bo zakonodajni postopek končal na isti seji še pogosteje. Predlogi zakonov so dostopni na www.dz-rs.si.

3. Primerjalni pregled

V tem delu bo najprej prikazana geneza predmetnih poslovnških določb v Sloveniji, zatem pa v tujini. Obema je skupno, da težita k racionalizaciji in ekonomičnosti zakonodajnega postopka, kar pa lahko postane vprašljivo z vidika načela demokratičnosti kot načela pravne države.

Če skušamo primerjati različne pravne ureditve glede amandmaja, predvsem z vidika poslovnških določb, po posameznih zahodnoevropskih državah, bi morali najprej upoštevati ureditev poteka samega zakonodajnega postopka, šele zatem pa postopanje z amandmaji. Posplošimo lahko, da so si postopkovne ureditve v načelu primerljive,⁶⁴ v detajlih pa je razlik toliko, da jih ne moremo uvrstiti na isti skupni imenovalac. Geneza je sicer razumljiva – večina ureditev je izhajala iz sistema, ki je izvorno temeljil na ureditvi zakonodajnega postopka v parlamentu današnjega Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske (v nadaljnjem besedilu: britanski model). Ta je vzpostavil večfaznost zakonodajnega postopka tako, da se predlogi zakonov obravnavajo v več fazah (branjih), in sicer: prvo branje, drugo branje, delo v komisiji in – ob poročilu komisije – tretje branje.⁶⁵ V to načelno ureditev pa so posamezne države vnesle svoj pristop, temelječ na tradiciji in specifičnosti družbenopolitične ureditve in oblike državne oblasti. Zato zakonodajni postopek poteka v posameznih državah različno, v variacijah, in zato se po državah razlikuje tudi postopanje z amandmaji.

3.1. Ureditev po poslovniku iz leta 1993

Tako je tudi prvi poslovnik državnega zbora, ki je uvedel⁶⁶ evropski tradiciji primerljiv zakonodajni postopek, uredil amandmajske materije, ki se od veljavne ureditve delno razlikuje. V nadaljevanju obravnavamo razlike med njima.

Po obeh poslovnikih, tako veljavnem kot prejšnjem, v prvi fazi zakonodajnega postopka zaradi narave same obravnave ni mogoče vlagati amandmajev. V drugi obravnavi pa prejšnji poslovnik ni ločil med obravnavo na državnem zboru in na matičnem delovnem telesu, temveč je matično delovno telo postopalo po določbah, ki so sicer veljale za sejo državnega zbora. V drugi obravnavi so amandmaje lahko predlagali poslanci, matično delovno telo, zainteresi-

⁶⁴ Več o zakonodajnih postopkih glej v Grad, Kristan, Perenič, 2006.

⁶⁵ Glej Legislative process: Taking a Bill through Parliament, <https://gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament> (20. 9. 2017).

⁶⁶ Uradni list RS, št. 40/93, 80/94, 3/95 – popr., 28/96, 26/97, 46/00, 3/01, 9/01, 13/01 in 52/01 – odločba US. Sprememba poslovnika v smeri racionalizacije je bila zahteva oziroma napotek Evropske komisije, ki ga je dala v Rednem poročilu Evropske komisije o napredku Slovenije (Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, št. 82/1999, str. 96) pri vključevanju v Evropsko unijo in z njim opozorila na ponavljajoče se in zato dolgotrajne zakonodajne postopke.

rano delovno telo, predlagatelj in tudi vlada, kadar sama ni bila predlagateljica zakona. Veljavni poslovnik mednje posebej uvršča tudi poslansko skupino in zainteresirano delovno telo iz 124. člena poslovnika, to sta odbor za finance in komisija za narodni skupnosti, ki amandmaje lahko vlagata le z vidika svojih pristojnosti (če zakon prinaša finančne posledice za državni proračun ali druga javna finančna sredstva oziroma predlog zakona vsebuje določbe, ki se nanašajo na pravice in položaj narodnih skupnosti). Prejšnji poslovnik je za vložitev amandmajev določal rok 15 dni pred sejo državnega zbora, danes pa jih je treba vložiti najkasneje peti dan pred sejo matičnega delovnega telesa, v izjemnih primerih tudi kasneje. Vendar je prejšnji poslovnik dopuščal, da najmanj deset poslancev, poslanska skupina ali matično delovno telo amandmaje vlagajo do konca obravnave posameznega člena, veljavni poslovnik pa to rešitev povzema tako, da tem subjektom dovoljuje vlaganje amandmajev za sejo državnega zbora (pet dni pred sejo). Bistvena razlika je v tem, da prejšnji poslovnik ni razlikoval položaja vlade glede na to, ali je predlagateljica zakona ali ne, temveč je omogočal predlaganje amandmajev tako predlagatelju kot vladi. Sedaj veljavni poslovnik se je leta 2007 spremenil tako, da je vladi zgolj za sejo matičnega delovnega telesa ta možnost odvzeta. Posledice te poslovniške spremembe smo že omenili. Predlagatelj lahko ubere drugo pot in vlaga amandmaje na amandmaje ter tako uveljavlja prvotni koncept svojega zakonskega besedila. K amandmajem pa sicer lahko vedno podata mnenje tako predlagatelj kot vlada, s čimer lahko odvrneta sprejetje neustreznih amandmajev.

V tretji obravnavi je bil po prejšnjem poslovniku krog predlagateljev določen restriktivneje in so lahko amandmaje predlagali: najmanj deset poslancev, poslanska skupina, matično delovno telo, predlagatelj zakona in vlada, kadar ni predlagateljica zakona, 15 dni pred sejo državnega zbora, v enakih rokih, kot so veljali za drugo obravnavo. Veljavni poslovnik to možnost daje le še poslanski skupini, predlagatelju in vladi, kadar ni predlagateljica zakona, v enakih rokih, kot veljajo za drugo obravnavo na seji državnega zbora.

Siceršnji vsebinski in drugi postopkovni pogoji so ostali enaki oziroma so spremembe manj relevantne. Omeniti kaže le olajšano možnost takojšnjega prehoda na tretjo obravnavo zakonskega predloga. Medtem ko je bila ta po prejšnji ureditvi možna le, če so bili v drugi obravnavi na seji državnega zbora sprejeti le amandmaji redakcijske narave ali sploh noben, veljavna ureditev omogoča takojšnjo tretjo fazo, če v drugi obravnavi ni bil sprejet noben amandma, ali so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov (in temu ne ugovarja tretjina navzočih poslancev) ali pa so se subjekti, pooblaščen za vlaganje amandmajev v tretji fazi, vlaganju amandmajev odpovedali.

Ugotovimo lahko, da geneza poslovniške ureditve v zvezi z amandmaji kaže na čedalje večjo ekonomičnost oziroma učinkovitost parlamentarnega dela. Ta trend je lahko vprašljiv, saj je postopek z amandmaji že na splošno naravnani na zelo kratek čas, kar z vidika domišljivosti rešitev, ki rezultirajo v zakonskih rešitvah, lahko postane skrb vzbujajoče. Za pripravo in

obravnavo amandmajev je namreč na voljo čedalje manj časa, kar pomeni, da imajo tudi akterji v samem zakonodajnem postopku in širša, predvsem strokovna javnost manj možnosti za poglobljeno preučitev in analizo.

Z načelnega vidika splošne normativne ureditve se pri postopanju z amandmaji veljavne poslovniške določbe od prejšnjih bistveno ne razlikujejo, razen izjem glede vlagateljev amandmajev, ki so bile navedene zgoraj. Kljub tej restrikciji pa število amandmajev kaže, da v bistvu spremembe poslovnških določb niso prispevale k prvotno zamišljeni ideji glede preudarnega in premišljenega vlaganja zakonskih predlogov, na kar kažejo podatki o številčnosti vloženi amandmajev. Težko bi sicer pritrdili stališču, da se s spremembami poslovnika skuša približati ureditvi v državah članicah Evropske unije, saj so njihove rešitve različne.⁶⁷

3.2. Posebnosti amandmajske ureditve v nekaterih evropskih državah

Zakonodaja je sicer primarno odgovornost parlamenta, vendar je v večini držav glavni iniciator vlada. V pogojih parlamentarne demokracije je mogoče pričakovati, da bo koalicijska večina v parlamentu podprla rešitve, ki jih v obliki zakonskih predlogov in amandmajev predlaga vlada. Ta je odgovorna, da so njene rešitve pripravljene tako, da bodo v parlamentu deležne podpore. Zakon je v demokratični in pravni državi namreč osnovni in osrednji instrument za vodenje politike države.⁶⁸ Tudi v drugih evropskih državah pa se izkazuje zaskrbljenost nad ekstenzivnostjo zakonodaje, nad manjšo participacijo parlamenta in s tem prevlado izvršne veje oblasti (zato bi bilo bolje namesto o delitvi oblasti govoriti o institucionalnem ravnovesju med organi – *institutional balance of organs*), pomanjkanjem transparentnosti in demokratičnim deficitom (ljudstvo, udeleženci) v zakonodajnem procesu.⁶⁹

Zaradi preteklih izzivov in pomena zakonodajnega postopka, katerega posledica je sprejetje zakona, ki določa pravice in obveznosti naslovnikov, ter zaradi načela demokratičnosti so vsaj nekateri temeljni elementi glede zakonodajnega postopka v veliki večini držav določeni že v ustavi. V ustavni demokraciji naj bi zakonodajni postopek upošteval osnovna načela demokratične in pravne države, kot so: transparentnost, participativnost, na znanju temelječe zakonske rešitve, možnost izbire, verodostojnost, ustavnost in zakonitost, neposredna demokracija in prisotnost legitimacijske verige, delitev oblasti, spoštovanje pravic parlamentarne manjšine in človekovih pravic.⁷⁰

⁶⁷ Tako ima na primer poslovniška ureditev na Češkem podobno shemo zakonodajnega postopka, kot je v Sloveniji veljala pred uveljavitvijo novega koncepta s poslovníkom iz leta 1993, čeprav gre za članico Evropske unije. Glej Rules of Procedures of the Chamber of Deputies, na <http://psp.cz/en.docs/laws/1995/90.html> (25. 9. 2018)

⁶⁸ Karpen, Xanthaki 2017, str. 2.

⁶⁹ Prav tam, str. 6.

⁷⁰ Drinoczi, str. 34.

Primerjalnopravni pregled vzbuja občutek, da je tendenca ekonomičnosti prisotna tudi v drugih ureditvah. Vendar pa je ob upoštevanju daljše parlamentarne tradicije in pravne kulture na višji ravni treba upoštevati tudi način priprave in obravnave zakonskih besedil v zakonodajnem postopku tako v širšem kot ožjem smislu.

Literatura,⁷¹ podobno kot velja za Slovenijo, navaja določene škodljive prakse v parlamentarnem zakonodajnem procesu, ki bi se jim bilo treba izogibati. Tako poudarja pretirano uporabo nerednih, krajših postopkov (*accelerated processes*), neskladnost s postavljenimi roki, distribucijo dokumentacije in predlogov v zadnjem trenutku, pripravo predlogov, ki ne omogočajo dovolj časa za preučitev in razpravo, neupoštevanje časa oziroma nezadostni čas za razpravo in predloge zainteresiranih javnosti, planiranje parlamentarnih razprav v nočne ure, neobjavo relevantnih informacij, neobstoj ekip za analize, pripravo in oblikovanje zakonskih gradiv, pomanjkanje finančnih sredstev za te ekipe in zunanje strokovnjake, dopuščanje splošne razprave in ne detajlne (*line-by-line method*) razprave ter obravnave morebitnih izboljšav. Te prakse lahko vodijo k zmanjšanju zakonodajne moči in omejijo predstavniško demokracijo tako, da bodo upravičene trditve o izgubi parlamentarne zakonodajne oblasti.

V Sloveniji določena priporočila glede priprave pravnih aktov vsebujejo (neobvezujoče) Nomotehnične smernice, večina tujih držav (na primer Avstrija, Nemčija) pa ima tudi posebne tovrstne priročnike oziroma navodila (*legislative guides*) in ekipe na ministrstvih, zadolžene za pripravo zakonskih besedil oziroma v parlamentih za pripravo amandmajev, redkeje tudi zakonskih predlogov. V nadaljevanju so podane nekatere posebnosti sprejemanja oziroma priprave amandmajev v britanskem modelu (Združenem kraljestvu Velike Britanije in Severne Irse) kot državi z najdaljšo parlamentarno tradicijo in v Zvezni republiki Nemčiji, po kateri se je zgledovala tudi naša poslovniška ureditev. Ker so osnovni principi obravnavanja zakonskih predlogov in amandmajev v parlamentih večinoma enaki, so navedeni le drobci, ki odstopajo od slovenske ureditve in parlamentarne prakse, izhajajo pa tako iz poslovnških določb kot priročnikov, iz katerih je razvidno njihovo dejansko izvajanje (*law in action*). Njihov pristop bi lahko bil dobrodošlo vodilo pri snovanju bodočih sprememb poslovnika oziroma parlamentarne prakse.

3.2.1. Posebnosti britanske ureditve

Britanska navodila⁷² poudarjajo, da vsaka sprememba, ki jo pripravi vlada, upočasni zakonodajni postopek. Čeprav so nekateri amandmaji potrebni, lahko vzbudijo vtis, da zakonski predlog ni pravilno pripravljen, ovirajo sprejetje zakona, podaljšujejo parlamentarni čas in

⁷¹ Prav tam, str. 51.

⁷² Cabinet office, Guide to Making Legislation, http://assets.publishing.service.gov.uk/government/.../guide_to_Making_Legislation_Jul-2017.pdf (16. 10. 2018), str. 171–184.

nezadovoljstvo (*cause ill-feeling in Parliament*) ter omogočajo kritiko opozicije. Čeprav bi šlo za manjše in nesporne amandmaje, ki ne bi zahtevali veliko časa, je njihov seštevek lahko zajeten. Zato naj vlada svoje posege omeji na minimum in jih pripravi le, če so nujni za pravilno izvajanje zakona – s čimer mora soglašati posebna parlamentarna komisija (*Parliamentary Business and Legislation (PBL) Committee of the Cabinet*) – in če se s tem vlada izogne porazu (*government defeat*) oziroma če to olajša parlamentarno delo. Vlada mora amandmaje pripraviti vsaj teden dni pred razpravo oziroma jih pripraviti parlamentarni svet (*Parliamentary Council*). Vsi amandmaji morajo biti obrazloženi v jasnem, razumljivem jeziku (*plain English*), priložene jim morajo biti tekoče ažurirane analize o vplivu zakona. Če amandma vzbujata resna pravna vprašanja, predvideva zgodnejšo uveljavitev ali retroaktivnost, se mora ekipa, ki pripravlja predlog zakona, povezati z generalnim pravobranilcem in pravno službo generalnega odvetništva.

Če predlog zakona ni pripravljen v popolnosti, se ne sprejme v obravnavo, saj bi njegova obravnava vplivala na letni zakonodajni program (izjema so urgentni zakoni). Vse amandmaje, tako vladne kot opozicijske, ki se jim obeta podpora, najprej pregledata PBL in pristojna komisija (*clearance process*), pri čemer sodelujeta s pristojnim ministrstvom. Predlagatelj mora pojasniti in utemeljiti, v katero kategorijo spada amandma in kakšni bodo njegovi učinki.

Amandmaji so štirih vrst:

1. manjše in tehnične narave (*minor and technical*), kot so odprava tipkarskih napak, redakcijske izboljšave, izčiščenja, preštevilčenja, pravilna poimenovanja; ti amandmaji absolutno ne vplivajo na vsebino zakona in ne zahtevajo razprave, preštevilčenje kot posledico sprejetih amandmajev in nekatere tipkarske napake pa na posebno prošnjo lahko popravi pristojen urad (*Public Bill Office*);
2. konvencijski (*concessionary*), ki jih predlagajo zunajparlamentarni subjekti; obravnavajo se le, če se pričakuje, da bi lahko dobili podporo v kasnejših fazah zakonodajnega postopka; tudi ti se podprejo le, če so neizogibni;
3. bistveni (*essential*), ki so posledica nepričakovanih okoliščin, ki zahtevajo takojšen odziv; gre za popravek velikih napak v predlogu zakona ali za zadeve, ki bi lahko povzročile večje težave;
4. želeni (*desirable*), ki se tičejo novih političnih idej, pri čemer bi bil zakon le ogrodje za njihovo uveljavitev.

Od uvrstitve v kategorijo je odvisna njihova nadaljnja usoda (presojo opravita PBL in pristojna komisija), saj želeni amandmaji skorajda niso dopustni, bistveni so primerni le za sejo komisije, konvencijski pa so sprejemljivi v vseh fazah (razen tretje, kjer se amandmaji v prvem domu ne vlagajo).

Iz navodil je mogoče razbrati, da se sprejemajo tudi amandmaji, ki jih vloži opozicija. Pri tem se priporoča, da se pristojni minister posvetuje z vodji poslanskih skupin (*whips*) o tem, ali naj se amandma obdrži, zavrne ali napravi kompromis. Nenavadno oziroma pomenljivo je, da so vsa navodila v zvezi z opozicijskimi amandmaji zapisana v podpoglavju navodil z naslovom *Government defeats*.⁷³

Zaradi britanske dvodomne ureditve parlamenta se v zadnji, usklajevalni fazi seveda lahko vlagajo amandmaji; zaradi prehajanja zakonskega predloga od enega doma k drugemu in nazaj (kar se lahko ponavlja) se ta faza simbolično (pogovorno) imenuje »ping pong«.⁷⁴

Za sisteme nesimetrične dvodomnosti sicer Štrus navaja, da pravica drugega doma do vlaganja amandmajev izgubi pomen, ker ima zadnje besedo vedno prvi dom.⁷⁵

3.2.2. Posebnosti nemške ureditve

Nemčija ima zakonodajni postopek v temeljih urejen že v Temeljnem zakonu Zvezne Republike Nemčije (GG), ki ima status ustave,⁷⁶ razdelan je v poslovníku,⁷⁷ v pregledu sprejemanja zakonodaje, ki jim sledijo priporočila Bundestaga za pripravo zakonodaje,⁷⁸ in v priročniku.⁷⁹ Zakonodajni postopek je sicer primerljiv s slovensko ureditvijo, vendar pa ni treba, da se opravi vse tri obravnave in da se izvede obravnava na delovnem telesu.

Poudariti velja, da poslovnik v 80.a členu določa, da med prvo in drugo obravnavo – na podlagi odločitve matičnega delovnega telesa – skupina uradnikov Bundestaga (*editorial team*) preveri zakonski predlog z vidika jezikovne pravilnosti in jasnosti. Če je potrebno, poda priporočila matičnemu delovnemu telesu, ki se tudi sicer lahko obrne na to skupino za nasvet lingvistične narave ves čas zakonodajnega postopka. To še posebno velja za predloge amandmajev, za katere se pričakuje sprejetje. Po 82. členu lahko vsak poslanec vloži obrazložen amandma do konca obravnave predloga zakona. Če do glasovanja še ni opravljena razprava o njem, se ga prebere. Člen določa tudi, da se vsak zakonski predlog (delno ali v celoti) pred zaključnim glasovanjem v tej in tudi tretji fazi lahko vrne v presojo delovnemu telesu, različ-

⁷³ V prevodu *defeat* pomeni poraz.

⁷⁴ V italijanski pa se uporablja izraz *navette*. Oba izražata prehajanje (žogice ali jadrnice) sem ter tja.

⁷⁵ Štrus 2011, str. 158.

⁷⁶ Basic Law for the Federal Republic of Germany, German Bundestag – Administration – Public Relations section, Berlin 2001.

⁷⁷ Glej Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal (20. 3. 2017).

⁷⁸ Objavljeni so na spletnih straneh Bundestaga, po posameznih fazah, vključno z magnetogrami.

⁷⁹ Manual for Drafting Legislation, ki ga je leta 2008 izdalo zvezno ministrstvo za pravosodje; glej <https://bmjv.de> (16. 10. 2018).

nemu od matičnega, ki je predlog zakona že obravnavalo. V tretji fazi lahko amandmaje vloži le poslanska skupina ali pet odstotkov vseh poslancev (trenutno 31). Ta dva subjekta tudi sicer v proceduri igrata pomembno vlogo.

Priporočila poudarjajo vlogo odbora, pristojnega za proračun (*Budget committee*), ki glede zakonskih predlogov daje parlamentu priporočila za uravnoteženost prihodkov in odhodkov. Če bi zakonski predlog zahteval velika finančna sredstva, ki niso zagotovljena v proračunu, bi moral Bundestag poskrbeti zanje ali pa zakona ne bi smel sprejeti.

Priporočila opredeljujejo drugo fazo na komisiji kot mesto za preučitev dodatnih strokovnih in političnih mnenj, pa tudi kot možnost, da različne politične oziroma parlamentarne skupine izrazijo svoja mnenja in sklepajo kompromise glede zakonskega besedila. Veliko vlogo igrajo tudi poročevalci (*rapporteurs*). Šele po tem, ko se predsednik komisije in poročevalec dobro seznanita in podučita (*made themselves familiar with the subject matter of the bill*) ter se tudi v poslanskih skupinah konča notranja razprava o zakonskem predlogu, predsednik komisije v soglasju z vodji poslanskih skupin skliče sejo matičnega delovnega telesa. Na njej predlog zakona predstavi predstavnik vlade ali poročevalec. Na seji morajo biti prisotni tako predstavniki vlade kot dežel, da jih člani lahko povprašajo o posameznih specifičnih zadevah ali ozadju in razlogih za potrebnost zakona, še posebno pa o posledicah, ki jih bo prinesel.

Navodila pristojni parlamentarni komisiji omogočajo, da lahko zaprosi uradnika s pristojnega ministrstva, naj ji pravno korektno pripravi amandma z zeleno vsebino, hkrati pa navajajo, da amandmaji pogosto niso posledica predlogov za spremembe, temveč nastanejo na podlagi razprave in pogajanj v komisiji. V drugi obravnavi amandmaje lahko vlagajo poslanske in parlamentarne skupine, pa tudi vsak poslanec samostojno. To bo največkrat storil, če se poslanska skupina ne strinja z njegovim predlogom. Vendar je ta korak v javnosti lahko sprejet kot znak, da poslanska skupina ne deluje in da bo izgubila zaupanje v primernost svojih odločitev. Zato je takšno vlaganje amandmajev precej redko, obratno pa seveda velja za opozicijske poslance. Iz magnetograma je razvidno, da se na seji komisije glasuje oziroma ugotavlja izid glasovanja po glasovih vodij poslanskih skupin, ki sestavljajo koalicijo in opozicijo.⁸⁰

V navodilih so dodani tudi vzorci za vsak pisni predlog, tako za raznovrstne dopise kot amandmaje, z vsemi podrobnostmi.⁸¹ Navodila med drugim opisujejo tudi spremembo naslova zakonskega predloga, pa tudi redakcijske amandmaje (ki so lahko zgolj jezikovne narave).

⁸⁰ To rešitev je prevzel slovenski poslovnik za glasovanje na kolegiju predsednika državnega zbora.

⁸¹ Čeprav so takšna navodila poznana tudi v državah nekdanje SFRJ, jih v Sloveniji nimamo.

3.2.3. Še nekatere druge posebnosti

S primerjalnega vidika kaže opozoriti, da so nekatere ureditve veliko število glasovanj o amandmajih rešile na svojstven način. Tako na Danskem predsedujoči lahko presodi, da glasovanje ni potrebno, kadar se v razpravi pokaže, da je opredelitev poslancev jasna. Če temu nasprotuje najmanj 17 poslancev, se glasovanje mora opraviti. Načeloma se ne glasuje o amandmajih, ki jih je podprlo matično delovno telo. Podobno je na Švedskem, kjer poročilo odbora vsebuje opredelitev do amandmajev. Še krajši je potek na Nizozemskem, kjer predsedujoči na plenarni seji razglasi, da je amandma sprejet, če pristojni minister poda izjavo, da soglaša z amandmajem, ki mu nihče ne nasprotuje. V Španiji predsedujoči na podlagi posvetovanj z vodji poslanskih skupin določi, kako bo glasovanje potekalo – če je podpora nesporna, se glasuje o posameznih delih zakonskega predloga in amandmajih le z enim glasovanjem.⁸²

4. Pomen amandmaja

Kot že navedeno, je amandma s procesnega vidika najmanjša enota, katere vsebina se prelije v zakonsko določbo. Amandma zunaj zakonodajnega postopka (kot ga obravnava ta prispevek) ne obstaja, saj takoj po sprejetju postane zakonska določba oziroma del besedila predloga zakona. Glede na hiperprodukcijo zakonov, predvsem njihovih novel, in zato tudi množice amandmajev je lahko ta materija zelo problematična in vredna strokovne obravnave. V nadaljevanju so navedeni najpomembnejši (dodatni) vidiki.

4.1. Število amandmajev

Pomen amandmajev je najprej razviden iz samega števila predlaganih amandmajev. Veliko število vloženih amandmajev zahteva daljšo obravnavo, kar otežuje delo državnega zbora in zavleče postopek sprejemanja zakona. Vsak amandma nujno pomeni dodatno razpravo ali pa vsaj dodaten čas, potreben za glasovanje.

V statističnih podatkih in razpredelnicah različnih avtorjev glede parlamentarne aktivnosti se podatki razlikujejo, saj so odvisni od zajema podatkov – nekateri vanje vštevajo vse zakone, drugi ne. Treba je upoštevati, da se mednarodne pogodbe ratificirajo z zakonom, v katerega ni mogoče posegati z amandmaji, enako velja za ustavne zakone.

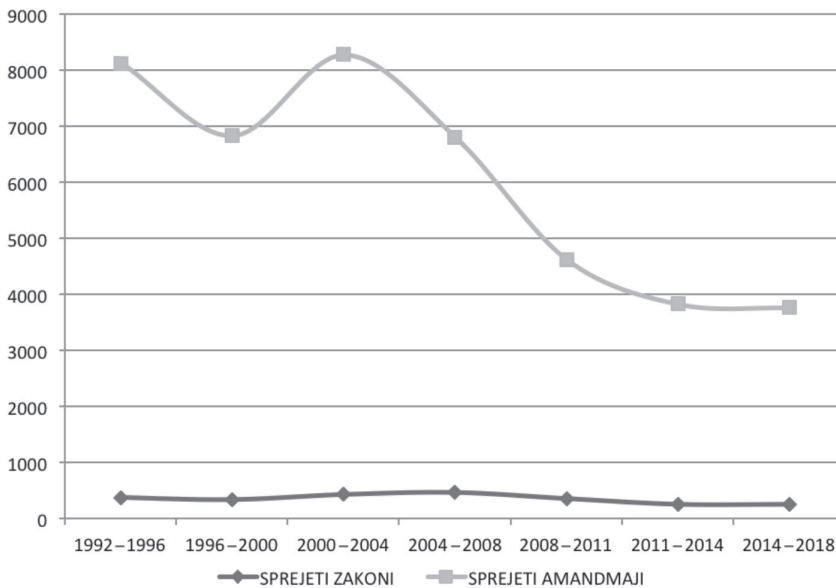
V statističnem pogledu je treba obravnavati tudi število vloženih in sprejetih zakonov ter ga primerjati s številom amandmajev. Na splošno lahko ugotovimo, da število sprejetih amand-

⁸² Povzeto po raziskovalni nalogi Postopek sprejemanja amandmajev, ki je zajela te štiri države.

majev stagnira oziroma upada: v prvi mandatni dobi je državni zbor sprejel 22 amandmajev na zakonski predlog, v drugi 20, v tretji 19, v četrti 14, v peti 12 in v naslednjih dveh (šesti in sedmi) 14 – glej tabelo 1.

Število sprejetih zakonov in amandmajev je sicer manjše (kljub delu, vloženemu vanje in v povezavi z njimi) od vloženih, saj se v veliki večini sprejemajo le zakonski predlogi in amandmaji, ki jih je pripravila koalicija. To izhaja tudi iz spodnjega grafikona, ki prikazuje veliko število amandmajev, sprejetih na posamezne zakonske predloge. Posplošeno lahko rečemo, da je v grobem povprečju na vsak zakon vloženih 29 amandmajev, sprejetih pa je pol manj (17).

Grafikon 1: Število sprejetih zakonov in amandmajev po mandatnih obdobjih



Iz spodnje tabele je razvidno, da število sprejetih amandmajev polagoma upada. Pri analizi je treba upoštevati tudi grafikon 2 in tabelo 2, ki kažeta razmerje med predlaganimi in sprejetimi amandmaji oziroma sprejetimi in zavrženimi amandmaji. Podrobnejša analiza bi pokazala, ali manjše število sprejetih amandmajev v posameznih mandatnih dobah kaže na zavračanje opozicijskih amandmajev ali so jih opozicijski poslanci le vložili manj.

Tabela 1: Število sprejetih zakonov in amandmajev po posameznih mandatnih dobah

	Sprejeti zakoni	Sprejeti amandmaji
1992–1996	373	8126
1996–2000	341	6838
2000–2004	432	8279
2004–2008	467	6807
2008–2011	358	4625
2011–2014	257	3830
2014–2018	256	3763

Veliko število amandmajev lahko kaže na več okoliščin: na vsebinske pomanjkljivosti predloga zakona, na politične razlike v pogledu na predmet in koncept predlagane zakonske ureditve, lahko pa tudi zgolj na slabo in nedosledno pripravljeno besedilo predloga zakona. Največ vloženih amandmajev nastane kot posledica mnenja zakonodajno-pravne službe, številni izmed njih so nomotehnične narave. Kot je bilo že pojasnjeno, te amandmaje pripravi pristojno ministrstvo, vložijo jih koalicijske poslanske skupine, ki jih tudi sprejmejo.

Iz grafikona 2 je razvidno, koliko amandmajev je bilo vloženih in koliko izmed njih je bilo zavrženih. Glede na ureditev zakonodajnega dela v parlamentu, kot je bila opisana v prejšnjih izvajanjih, je mogoče sklepati, da so amandmaje, ki niso bili sprejeti, vložili opozicijski poslanci. Tako kot primerjalne prakse tudi slovenska te amandmaje navadno (razen izjemno redkih izjem) zavrača. Cerar o moči pravi: »Moč *kot celota ni manifestna (aktualna)*, pač pa je nekakšna nakopičena energija, ki se praviloma *aktivira oziroma manifestira le deloma*, tj. preko različnih sil(nic), iz katerih je mogoče sklepati na obstoj moči določenega subjekta. Praktično to pomeni, da je mogoče obstoj in jakost (posamezne) *sile*, ki se pač vedno manifestira navzven, bolj ali manj natančno izmeriti neposredno, medtem ko je mogoče jakost *moči* meriti le posredno. V družbenih vedah in praksi je tako mogoče na primer neki pravni ali politični pritisk v obliki sile ugotovljati oziroma meriti glede na zunanje učinke te sile v družbenih razmerjih [...], medtem ko je dejansko politično ali pravno moč nekega subjekta nemogoče izmeriti na tak način.«⁸³ Zavrženi amandmaji so lahko kazalnik takšne politične moči.

Vprašanje pa je, ali je tak način dela še v skladu z osnovno idejo parlamenta kot stičišča političnih interesov in vrednot, tako koalicije kot opozicije, kjer naj bi se zato razpravljalo o različnih rešitvah in doseglo kompromis.

⁸³ Cerar 2000, str. 56.

Grafikon 2: Število predlaganih in sprejetih amandmajev po posameznih mandatnih dobah

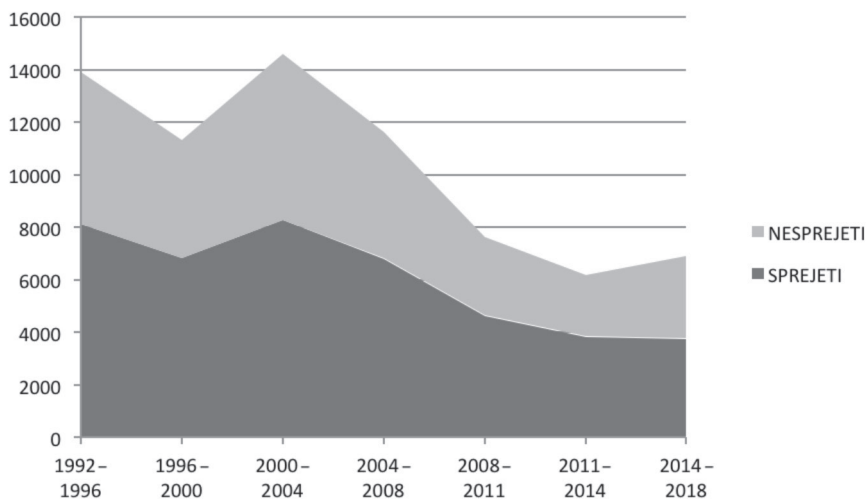


Tabela 2: Število sprejetih in nesprejetih amandmajev po posameznih mandatnih dobah

	Sprejeti	Nesprejeti
1992–1996	8126	5762
1996–2000	6838	4470
2000–2004	8279	6310
2004–2008	6807	4814
2008–2011	4635	2968
2011–2014	3830	2333
2014–2018	3763	3144

Vir: Poročila o delu Državnega zbora, na www.dz-rs.si.

Ne glede na vsebino so amandmaji večkrat vloženi s pojasnilom, da gre za redakcijsko spremembo ali popravek. Redakcijska sprememba naj bi bila takšna, ki ne poseže v vsebino določbe.⁸⁴ Presoja, kdaj gre za redakcijo, kdaj pa sprememba zahteva amandma, je zelo občut-

⁸⁴ Grad 2000, str. 210.

ljive narave. Vsebina in forma se namreč v zakonskih določbah izredno prepletata. Namen predlagatelja, na podlagi katerega je bila intervencija dosežena (tako pri predlogu zakona kot amandmaju), je ob pomanjkljivi obrazložitvi zabrisan, kar otežuje presojo, ali vsebuje tudi obrise vsebinskih sprememb. V vsakem primeru pa sodbo o tem, kaj je v konkretnem primeru lahko redakcija in do kod v konkretnem primeru seže njen domet, lahko poda le pravnik redaktor, ki obravnava konkretni predlog zakona.⁸⁵

Kot vodilo za razlikovanje lahko služijo tudi merila, opisana v poglavju o primerjalnih ureditvah (britanski model). Res pa je, da se *de facto* zakonodajni postopek v primerjanih ureditvah razlikuje od slovenskega v času, ki je potreben za sprejetje zakona (tujina eno leto, v Sloveniji le nekaj mesecev), predvsem pa večina ureditev pozna tudi tako imenovani pripravljalni postopek (*prescrunity process*), ki poteka znotraj parlamenta, z namenom oblikovanja jasnih rešitev zakonskega predloga. Slovenski poslovnik tega načina ne predvideva.

V končni redakciji zakona za objavo v uradnem listu lahko zakonodajno-pravna služba odpravi le manjše ali povsem očitne napake, sicer pa v besedilo ne more več posegati, predvsem ne vsebinsko. Popravek zakona se objavi v Uradnem listu RS po posebnem postopku, ki ga določa zakon.⁸⁶ Nanaša se lahko samo na očitne napake, nastale med zakonodajnim postopkom (na primer nepravilno sklicevanje), ne pa na napake, ki so bile v predlogu zakona prisotne že od vložitve v zakonodajno proceduro.⁸⁷

4.2. Omejitev razprave

Z vsebinskega in postopkovnega vidika se pomen amandmajev kaže v tem, da zakonodajni postopek, kot je koncipiran s poslovníkom, v parlamentarni praksi poteka še restriktivneje, saj se razpravlja predvsem (ali celo le) o amandmajih, ki so vloženi k zakonskemu predlogu. To po poslovniku sicer ne velja za sejo matičnega delovnega telesa, ki naj bi razpravljalo in glasovalo o členih ali delih predloga zakona (drugi odstavek 125. člena) oziroma o posameznih členih predloga zakona (126. člen), lahko pa samo sklene, da bo razpravo in glasovanje opravilo skupaj za več povezanih členov zakonskega predloga, po posameznih delih oziroma poglavjih ali celo o vseh členih predloga zakona skupaj. Ta možnost velja le, če ni vložen amandma,

⁸⁵ Politični pritiski za vnos ali popravek določb ali njenih delov v okviru redakcije so pogosti, a nesprejemljivi.

⁸⁶ Zakon o Uradnem listu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 57/96, 90/05, 102/07, 109/09, 38/10 – ZUKN in 60/17 – ZPUPJN-B.

⁸⁷ Več kot očitna napaka je na primer sklic na 00 člen (primer Predloga zakona o trgu finančnih instrumentov – ZTFI-1), vendar pa ni vedno nedvoumno, katero sklicevanje je pravilno. Nedoumljivo je, da se taka nepravilnost zazna šele v fazi, ko predlog zakona začne pregledovati zakonodajno-pravna služba, saj bi to ob izpolnjevanju svojih nalog morali opaziti (in ukrepati) vsi subjekti, ki predlog zakona obravnavajo prej (strokovna služba ministrstva, vlade, poslanskih skupin, državnega zbora).

saj se o vsakem amandmaju glasuje posebej. Pred vsakim glasovanjem lahko podata mnenje k posameznemu amandmaju predlagatelj zakona in vlada, če ni predlagateljica zakona, pa tudi člani odbora in zakonodajno-pravna služba. Tudi sicer naj bi razprava na seji matičnega delovnega telesa po uvodnih predstavitvah potekala le glede vloženih amandmajev. To lahko privede do diametralno nasprotnih zaključkov: da se z večanjem števila amandmajev podaljšuje razprava in tako obremenjuje parlamentarno delo, da je tako zakonski predlog deležen temeljitejše obravnave, vendar pa tudi, da se zakonski predlog s tem lahko precej spremeni.

Podobno velja za sejo državnega zbora, ki se s predlogom zakona ukvarja v drugi in tretji obravnavi,⁸⁸ vendar pa se v drugi obravnavi opravi razprava po posameznih členih, in sicer le tistih, h katerim so bili vloženi amandmaji. Tudi glasuje se le o posameznih amandmajih. Amandmaji se lahko vlagajo le k členom, h katerim je amandma sprejelo matično delovno telo, oziroma v tretji fazi k členom, h katerim je v drugi fazi sprejel amandma državni zbor. Gre torej za precejšnjo restrikcijo, saj državni zbor ne more razpravljati o celotnem zakonskem predlogu (temu je namenjena splošna razprava v okviru prve obravnave), temveč le o amandmajih. Če teh ni, razprava poslancev ni mogoča, temveč se zgolj predstavijo stališča poslanskih skupin. Te omejitve zelo skrajšajo čas obravnave v državnem zboru, saj je procedura glasovanja o vsakem posameznem amandmaju kar dolgotrajna.

4.3. Prehod iz obravnave v obravnavo

Tudi prehod iz druge v tretjo fazo zakonodajnega postopka je odvisen od števila sprejetih amandmajev. Če v drugi obravnavi ni bil k dopolnjenemu predlogu zakona sprejet noben amandma, državni zbor na isti seji preide na glasovanje o zakonu. Prav tako prehod na tretjo obravnavo že na isti seji pomeni sprejetje amandmajev k manj kot desetini členov. Načeloma se tretja obravnava opravi po preteku 24 ur po tem, ko poslanci prejmejo pregled vseh sprejetih amandmajev in vseh členov dopolnjenega predloga zakona, h katerim so bili amandmaji sprejeti; če se upravičeni predlagatelji odpovedo vložitvi amandmajev, pa državni zbor lahko takoj preide na glasovanje o zakonu. S tem se zakonodajni postopek izredno pospeši, saj je zakon sprejet na eni sami seji državnega zbora.

4.4. Uskladitveni amandma

Poslovnik v okviru uskladitvenega postopka, ki poteka po končani tretji obravnavi, a pred končnim glasovanjem, določa, da na neuskklajenost zakona oziroma neuskklajenost z drugimi zakoni, ki je nastala kot posledica sprejetih amandmajev, zakonodajno-pravna služba ali vlada opozorita predsedujočega, ki določi rok za pripravo uskladitvenega amandmaja. Tega lahko

⁸⁸ Glej 134., 136. in 140. člen poslovnika.

predlaga predlagatelj ali matično delovno telo. Če amandma ni pripravljen ali ga državni zbor zavrne, tudi zakon ne more biti sprejet in se tako konča zakonodajni postopek. To pomeni, da o usodi zakonskega predloga lahko odloči en sam amandma.

4.5. Zaupnica

Teoretično bi amandmaji lahko imeli velik vpliv na predlog zakona, če bi predsednik vlade vezal zaupnico na sprejetje zakona (117. člen ustave), pri čemer bi se z amandmaji besedilo predloga zakona tako spremenilo, da ne bi več ustrezalo intenci predlagatelja. Vprašljivo bi bilo, ali bi predsednika vlade tako postavljena zaupnica še vezala.

5. Zloraba amandmaja

Splošna pravna teorija navaja, da je »osrednja prvina pravice [...] možnost, da pravni subjekt na določen način ravna (*facultas agendi*)«. ⁸⁹ Teorija o zlorabi je utemeljena na stališču, da dovoljeno dejanje (izvrševanje pravice) lahko postane nezakonito (zloraba), ker na primer ne dopušča, da nosilec izvršuje pravico brez resničnega (upravičenega) interesa, zakonitega motiva ali zgolj s škodovalnim namenom. ⁹⁰

V slovenskem pravnem redu ne poznamo splošne prepovedi zlorabe, pač pa jo vsebuje le posamezna zakonodaja (na primer kazenska). V parlamentarnem poslovniku zloraba v zakonodajnem postopku ni omenjena in zato niti sankcionirana (teoretično bi v poštev prišla le politična odgovornost posameznih akterjev). Torej velja latinski rek *Abusus non tollit usum*.

Vendar pa lahko ravno v zvezi s postopkom amandmiranja govorimo o zlorabi.

Kljub proklamiranemu načelu delitve oblasti v zakonodajnem postopku enakovrednosti vej ni zaznati oziroma je očitno, da *de facto* izvršilna oblast prevladuje nad zakonodajno vejo. Literatura se do tega ni opredelila oziroma poudarja le neprimeren način volitev in imenovanj predsednika vlade in ministrov v državnem zboru. Grad ⁹¹ navaja, da je tesno sodelovanje med parlamentom in vlado značilno za parlamentarni sistem, čeprav to ne velja enako v obe smeri – parlament se lahko vmešava v delo vlade praktično samo takrat, kadar uveljavlja njeno politično odgovornost, medtem ko vlada dobršen del svojega delovanja uresničuje prav prek parlamenta, ki mu predlaga najpomembnejše odločitve v sprejem. A nekritično prevzemanje predlogov vlade, brez zavedanja vloge parlamenta kot predstavnika ljudstva in odgovornosti

⁸⁹ Pavčnik 1986, str. 14.

⁹⁰ Prav tam, str. 26.

⁹¹ Grad 2000, str. 315.

za to, pomeni zlorabo funkcije. Obratno pa ima s tem vlada monopol nad vlaganjem svojih predlogov, tako zakonskih kot amandmajev, saj ima vnaprej zagotovljeno podporo.

Nadaljnjo zlorabo postopka pomeni dejstvo, da vlada v zakonodajno proceduro vraga nepopolno pripravljeno gradivo, ki se mora v državnem zboru še dograditi, tako z vidika vsebinskih političnih odločitev kot z nomotehničnega vidika. Tudi tovrstni prenos predlagateljeve odgovornosti na parlament ne more biti v skladu s parlamentarno demokracijo. Na to opozarja tudi Zajc, ki pravi: »Nekatero pravice na škodo racionalnosti in ekonomičnosti postopka pa lahko pretirano izrabljajo tudi poslanci koalicije – sprejemanje slabo pripravljenih predlogov zakonov v postopek pomembno vpliva na podaljševanje postopkov, vlaganje velikega števila amandmajev na lastne predloge zamegljuje sam smoter dopolnjevanja.«⁹²

S postopkovnega vidika brez dvoma lahko štejemo za zlorabo pravne oblike primere, ko se namesto predloga zakona vloži amandma z vsebino, ki bi sicer morala biti oblikovana samostojno kot zakonska novela in deležna samostojnega zakonodajnega postopka. Tako se predlagatelj izogne celotnemu procesu, ki ga sicer zahteva priprava zakonske novele.

Amandma je na prvi pogled, z oblikovnega vidika, zelo podoben predlogu novele in zanj načeloma veljajo vsa pravila kot za zakon in zakonsko novelo.⁹³ Vendar je v praksi način spreminjanja zakona z amandmaji lažji kot s predlogom novele. Z amandmajem so pogosto sprejete rešitve, glede katerih niso izpolnjeni kriteriji, ki jih poslovnik zahteva za predlog zakona. Predlagatelj amandmaja se namreč izogne celotnemu zakonodajnemu postopku, predvsem pripravi spremljajočega gradiva (cilji, načela, poglobitve rešitve, primerjalnopravni pregled ipd.), pa tudi oceni potrebnih finančnih sredstev, ki je kljub izrecni poslovniški določbi (peti odstavek 129. člena) predlagatelj ne navede, prav tako ni treba zapisati zakonodajne sledi.⁹⁴ Z amandmajem se predlagatelj izogne tudi zahtevi po javni objavi in s tem povezanim usklajevanjem tako z zainteresirano javnostjo (tudi socialnimi partnerji, organi lokalne samouprave, nevladnimi organizacijami) kot s koalicijskimi partnerji, hkrati pa amandma ni podvržen zahtevi, da ga obravnavajo subjekti, določeni s poslovnikom ali drugimi akti (lokalne skupnosti, Sodni svet, Državnotožilski svet, ECB).

Prav tako predlagatelju ni treba pripraviti ustreznega zakonskega gradiva, za katerega poslovnik navaja obširne sestavine, pri amandmaju pa določa manjše zahteve. V primeru, da predlog zakona ne vsebuje vseh sestavin, se šteje, da predlog zakona ni vložen, za amandma pa ta domneva ne velja. Amandma je lahko skromno obrazložen, medtem ko mora predlog zakona

⁹² Zajc 2000, str. 213.

⁹³ Glej Nomotehnične smernice, poglavje Spremembe pravnih predpisov (zakonske novele), str. 115 in nadaljnje.

⁹⁴ To je novost zadnjih sprememb poslovnika, ki pa (žal) zavezuje le vlado.

vsebovati razloge za spremembo oziroma zakonodajni postopek na splošno, oceno stanja, finančni vidik in mednarodne primerjave.

Predlog zakona, ki bo povzročil javnofinančne posledice, mora preučiti Ministrstvo za finance, za amandma pa ta zahteva ne velja. Poslovnik sicer določa, da naj bi v primeru amandmaja s tovrstno vsebino to nalogo opravilo delovno telo, pristojno za vprašanja javnih financ, vendar je v praksi ne izvaja. Kljub poslovniški možnosti (prvi odstavek 124. člena) in dodelitvi odbor za finance ne obravnava niti predlogov zakonov niti amandmajev, ki imajo posledice za javna finančna sredstva.

Omejitev za amandma sicer predstavlja določba tretjega odstavka 129. člena poslovnika, po kateri je dopustno z amandmaji predlagati nove člene le, če »vsebujejo rešitve, izhajajoče iz ciljev in načel predloga zakona«. Na prvi pogled povsem določna zahteva v praksi zajema ohlapne kriterije. Tako predlagatelj vnese v zakonski predlog določbe, ki sicer po vsebini (lahko) spadajo v zakonsko besedilo, niso pa bile deležne obravnave, kot je bilo opisano zgoraj, predvsem pa se tako izogne morebitnemu nasprotovanju v javnosti ali – v primeru amandmajev, ki jih oblikuje ministrstvo – potrebnemu soglasju pristojnega ministrstva oziroma Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. O potrebi po posledični spremembi naslova zakonskega predloga smo že govorili.

Amandma pomeni tudi element presenečenja. Treba je upoštevati, da amandma ni transparenten, saj o njem ni javne razprave. Vlaga se v tako kratkem času, da se vsi zainteresirani z njim ne morejo seznaniti, ga preučiti v vseh razsežnostih, še manj pa se nanj odzvati. Umanjka tudi ustrezno posvetovanje. V kritiki se velja nasloniti na Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije,⁹⁵ ki v 4. členu opredeli integriteto kot pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Kot omenjeno, se poslovnik na te določbe ne ozira. Vendar kaže na tem mestu opozoriti na poudarek Kranjca: »Če postane edina omejitev človekovega ravnanja pravna prepoved, potem pomeni to konec pravne kulture in s tem urejene človeške družbe. Izgine namreč spodbuda, zaradi katere si na individualni ravni prizadevamo biti dobri in postati boljši, na kolektivni ravni pa biti prijazni in strpni do drugih.«⁹⁶

Glede na to, da se v predlogu novele lahko vlagajo amandmaji le na člene predloga zakona, to pomeni, da ni mogoče posegati v člene (osnovnega) zakona, ki se jih predlog novele ne dotika. Zato želijo predlagatelji nove materialne določbe vnesti kar v poglavje prehodnih in končnih

⁹⁵ Uradni list RS, št. 69/11 – UPB.

⁹⁶ Kranjc, str. 2.

določb predlagane novele, s časovnim prejudiciranjem, da rešitev velja le do ustrezne ureditve v matičnem zakonu.

Vprašljivo je, ali je vlaganje amandmajev na sejo državnega zbora, če ti že na matičnem delovnem telesu niso dobili podpore ali je njihovo vsebino zakonodajno-pravna služba napovedala kot končno redakcijo, mogoče šteti za zlorabo. Pričakovati je namreč, da so ti amandmaji vloženi samo zaradi proceduralne možnosti za razpravo na plenarni seji državnega zbora. V zvezi s tem Pavčnik pravi, da se pravica neha tam, kjer se začene zloraba.⁹⁷ V tem smislu enako velja za zaporedno vlaganje amandmajev z enako ali podobno vsebino. V primerljivi situaciji (zaporednih vlaganj pobud za razpis referendumov) je ustavno sodišče ugotovilo, da je sprejeto splošno pravno načelo, da je pravice treba izvrševati v njihovih mejah in v skladu z njihovim namenom. Uporaba pravice v nasprotju z njenim namenom pomeni zlorabo pravice. Zaporedno vlaganje pobud, za katere je bilo ugotovljeno, da so vložene le zaradi zavlačevanja zakonodajnih postopkov, pomeni, da gre za uporabo pravice v nasprotju z njenim namenom, takšna uporaba pravice pa pomeni njeno zlorabo (U-I-85/16 in Up 398/16 z dne 14. 7. 2016).

Nadalje je za zlorabo bistveno, da nastaja v konfliktu med dvema ali več pravicami, ki pripadajo različnim nosilcem.⁹⁸ Glede na to je vprašljiv amandma koalicije, ki povzame (prepiše) amandma opozicije. Tak amandma je izglasovan, pravica opozicije pa je izvotljena. Ker je državni zbor predstavniško telo, bi se na teoretični ravni lahko zastavilo vprašanje legitimnosti zavračanja amandmajskih predlogov, ki jih vložijo predstavniki manjšin (opozicije), zgolj zato, ker so iz opozicije. Pavčnik navaja stališče, »da je treba pravice izvrševati skladno z njihovim namenom; vladavini prava nasprotuje tisto izvrševanje pravice, ki v kvalitativno enakem obsegu tudi drugemu ne dopušča aktivirati njemu pripadajoče pravice.«⁹⁹

Ne nazadnje lahko za svojstveno zlorabo štejemo tudi način oblikovanja amandmaja. Medtem ko amandma *de facto* večinoma oblikujeta le dve osebi (z ministrstva in zakonodajno-pravne službe), je, kakor izhaja iz primerjalnega pregleda, v tujih ureditvah za to opravilo sicer na voljo poseben tim. Zaradi skromne zasedbe amandma večkrat ne doseže dometa pripomb iz mnenja zakonodajno-pravne službe, saj ima pripravljavec z ministrstva le omejena pooblastila, navadno le za pretežno redakcijske popravke, ne pa tudi za popravke ustavnopravne in pravnosistemske narave.

Poseben vidik zlorabe pomeni obrazložitev amandmaja. Ker amandma postane zakonska tvarina, mora tudi obrazložitev amandmaja slediti intenci, ki jo za obrazložitev zakonskih določb določa poslovnik, oziroma vsaj poslovniški določbi, ki določno zapoveduje vsebino obrazložit-

⁹⁷ Pavčnik 1986, str. 28.

⁹⁸ Prav tam, str. 28.

⁹⁹ Pavčnik 2009, str. 41.

ve amandmaja. V obrazložitvi zakonskega predloga morajo biti pojasnjeni vsebina in namen posameznih členov predloga zakona ter posledice in medsebojne povezave rešitev, ki jih vsebujejo. Šele takšna obrazložitev lahko daje vpogled v pravo voljo in namen zakonodajalca ob sprejetju posamezne rešitve, kar ugotavlja oziroma ocenjuje tudi ustavno sodišče v postopku presoje skladnosti posameznega zakona z ustavo, na primer pri presoji očitkov o arbitrarnem ravnanju zakonodajalca, pri ugotavljanju javnega interesa in pri testu sorazmernosti (glej na primer odločbe št. U-I-212/93 z dne 7. 4. 1994, U-I-103/01 z dne 18. 3. 2004, U-I-160/03 z dne 19. 5. 2005, U-I-137/03 z dne 26. 5. 2005). V skladu z uveljavljeno ustavnosodno presojo morajo biti tudi razlogi, ki utemeljujejo ustavno skladnost zakonske ureditve, navedeni že v zakonodajnem gradivu. Te utemeljitve namreč ne morejo nadomestiti morebitna kasnejša, po zaključenem zakonodajnem postopku (v okviru morebitnega postopka ustavnosodne presoje) prvič podana utemeljevanja teh razlogov, ki iz zakonodajnega gradiva niso razvidna (glej na primer odločbo št. U-I-158/11 z dne 28. 11. 2013).

Za amandma pa poslovnik določa ožjo vsebino obrazložitve, v kateri se pojasnijo razlogi za amandma in navedejo posledice za državni proračun ali druga javna finančna sredstva ter druge posledice, ki jih bo imelo sprejetje amandmaja (peti odstavek 129. člena poslovnika). Če obrazložitev teh kriterijev ne izpolnjuje, se amandma vseeno obravnava, z dodatno (ustno) obrazložitvijo ali brez.

Pripravljalci amandmajev sicer v glavnem upoštevajo mnenje zakonodajno-pravne službe in skušajo odpraviti napake ali nedoslednosti, na katere je v njem opozorjeno. Na neprimernost utemeljitve, da je neki amandma »redakcijske narave«, je bilo v prispevku že opozorjeno.

Vendar tudi ni korektna obrazložitev, da amandma »sledi mnenju zakonodajno-pravne službe«, če iz mnenja izhaja na primer le vprašanje o določeni rešitvi ali podobno. Prav tako je (vsaj) nekorektno uporabiti takšno obrazložitev, če predlagatelj z amandmajem vnaša tudi vsebino, ki ni povezana z mnenjem zakonodajno-pravne službe.

Popolnoma neprimerna pa je takšna obrazložitev v primeru, ko zakonodajno-pravna služba opozori na jasnost ali določnost besedila in zato predlagatelj vnese nove rešitve, ki pa so lahko deležne novih pripomb zakonodajno-pravne službe z vidika nove vsebine.

V nekaterih primerih predlagatelj kar v »sveženj« amandmajev, nastalih kot posledica mnenja zakonodajno-pravne službe, vnese tudi nove rešitve, ki niso povezane s tem mnenjem, brez ustrezne obrazložitve ali pod okriljem uskladitve z mnenjem zakonodajno-pravne službe, kar je vsaj problematičen, če že ne nedostojen pristop.

Posebno zlorabo lahko pomeni nujni zakonodajni postopek, pri čemer se bomo na tem mestu omejili le na to, da so v njem možni ustni amandmaji. Tu je najbolj razvidna kršitev temeljnih načel zakonodajnega postopka, kot so načelo pisnosti, večfaznosti in transparentnosti.¹⁰⁰

¹⁰⁰ O načelih glej Igličar 1994, str. 64–67.

In navsezadnje: poslovnik se sploh ne dotika vprašanja zlorabe in zato niti ne vprašanja, kdo bi lahko presojal o (očitni) zlorabi amandmaja. Pri tem imamo v mislih vlogo predsednika matičnega delovnega telesa ali strokovnih služb, ki delajo v parlamentu. V zvezi s tem si ponovno lahko izposodimo besede Pavčnika, da je zloraba to, da se skrijemo za okostenelo zakonsko besedilo, ki ga mehanično uporabimo, nismo pa pripravljeni, da bi se z besedilom razlagalno (interpretativno) spoprijeli.¹⁰¹

Na splošno bi lahko sklenili, da zloraba pomeni vsaj kršenje morale, pri čemer se zastavlja vprašanje namena pravice (teleološka razlaga). Pravna pravila o prepovedi zlorabe pravice niso vključena v poslovnik, čeprav bi se lahko moralno upravičenje štelo kot načelo razlage posameznih določb. Pri tem bi bilo morda mogoče analogno upoštevati smisel 15. člena ustave, da so pravice omejene le s pravicami drugih udeležencev zakonodajnega postopka. »V naši dosednji pravni teoriji (Lukić, Pavčnik) in judikaturi se je namreč izoblikovalo stališče, da za pojem zlorabe pravice zadošča že njeno nepravilno (nenamensko) izvajanje, v nasprotju s ciljem pravice, celo brez namena, da se drugemu preprečuje izvajanje njegove enake pravice. Izvajanje pravic je pač vpeto v splošne cilje in načela pravnega sistema ter njegovo družbeno funkcijo.«¹⁰²

6. Sklep

Prispevek želi opozoriti na zanemarjeno vlogo amandmaja in največje napake, ki jih storijo pripravljavci zakonskih besedil in amandmajev, predvsem pa podati kritiko dosedanje parlamentarne prakse ravnanja z amandmaji v zakonodajnem postopku. Vsaka oseba, ki kakorkoli sodeluje v zakonodajnem postopku, mora poznati tako pravila nomotehnike kot relevantnih določb poslovnika (in njegovih morebitnih sprememb). To velja tudi za pripravo amandmajev. Poleg tega se amandmaji navadno pripravljajo v naglici in pod patronatom politike.

Kako se oblikuje amandma, pokaže vpogled v že obravnavane amandmaje, ki so objavljeni na spletni strani državnega zbora. Čeprav oblika ni predpisana, je najlažje uporabiti standardizirano obliko amandmaja, ki je bila v praksi že večkrat preizkušena. Zakonodajni postopek v državnem zboru pač ne more biti učna ura za pripravljavce amandmajev.

Kot je navedeno v prispevku, je veliko število amandmajev posledica tega, da vlada v zakonodajni postopek ne vложи vsebinsko in nomotehnično dovolj dobro oblikovanih zakonskih predlogov. Razlog za to naj bi bil, da pripravljavci nimajo na voljo dovolj časa za pripravo zakonskega gradiva, temveč se pripravljajo v naglici, in sicer kot odziv na dogodke, za kate-

¹⁰¹ Pavčnik 2010, str. 1701.

¹⁰² Igljčar 1999, str. 7.

re javnost zahteva takojšnje ukrepanje, zaradi izteka rokov za implementacijo direktiv EU, največkrat pa zaradi odločitev politike, ki ne upošteva osnovnih principov oblikovanja aktov. Takšna naglica in posledično slabša kvaliteta zakonskih predlogov sta postali stalnici, množica amandmajev pa politikov, kot je videti, ne vznemirja. Zato se lahko nadaljuje *perpetuum mobile* zakonodajne dejavnosti: vlaganje velikega števila amandmajev na nedodelan predlog zakona in sprejetje nekvalitetne zakonodaje, ki mu nujno sledijo popravki v obliki zakonskih novel. Ti se pripravljajo v naglici in se nekvalitetni vlagajo v zakonodajno proceduro. Razen redkih izjem o tej problematiki molčita tako javnost kot stroka, predvsem je skrb vzbujajoče, da tudi pravna. Nepravilno ravnanje se nadaljuje, čeprav se na ta način ogroža načelo vladavine prava oziroma pravne države. Vendar, kot je dejal Zaratustra: »Molk je slabši; vse zamolčane resnice postanejo strupene.«¹⁰³ Morda bo ta prispevek spodbudil razmišljanja o spremembi prakse. Zahteva, naj vlada v postopek vlaga kvalitetne zakonske predloge (kar sicer izhaja tudi iz pozornega branja poslovnih določb), bi morala biti izvajana tudi v praksi, ne nazadnje pa tudi sankcionirana s tem, da bi se takšni predlogi zakonov zavračali v katerikoli fazi zakonodajnega postopka, najbolje in najučinkoviteje pa že ob sami vložitvi. Tudi primeri zlorab, eksemplifikativno navedeni v prispevku, govorijo sami zase.

Literatura

- CERAR, Miro. (Ne)ideološkost pravne države. V: M. Pavčnik (ur.), *Pravna država*. Ljubljana: GV Založba, 2009.
- CERAR, Miro. Narava pravnih vrednot. *Zbornik znanstvenih razprav*, LXI. letnik, 2001.
- CERAR, Miro. Pravo in moč. *Zbornik znanstvenih razprav*, LX. letnik, 2000.
- DRINOCZI, Timea. Legislative proces. V: U. Karpen, H. Xanthaki, *Legislation in Europe, A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
- 25 podatkov za 25 let Državnega zbora Republike Slovenije*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije, 2018.
- DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1986.
- DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1978.
- FULLER, Lon L. *Moralnost prava*, prevod V. Lamut. Ljubljana: GV Založba, 2015.
- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, ZAGORC, Saša. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2016.
- GRAD, Franc, KRISTAN, Ivan, PERENIČ, Anton. *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta, 2006.

¹⁰³ Nietzsche 1974, str. 122.

- GRAD, Franc. Nova razmerja med parlamentom in vlado. *Javna uprava*, let. 43, št. 1. Ljubljana: Inštitut za javno upravo, 2007.
- GRAD, Franc. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2000.
- GRAD, Franc. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV Založba, 2013.
- IGLIČAR, Albin. Nosilna vprašanja zakonodajne dejavnosti. V: T. Štajnpihler, A. Igličar, M. Pavčnik (ur.), *Odperta vprašanja zakonodajne dejavnosti*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 2016.
- IGLIČAR, Albin. Novi poslovniški model zakonodajnega postopka, *Pravna praksa*, št. 42/2002.
- IGLIČAR, Albin. Pravna kultura kot sestavina pravne države. V: M. Pavčnik (ur.), *Pravna država*. Ljubljana: GV Založba, 2009.
- IGLIČAR, Albin. V smeri racionalizacije zakonodajnega postopka, *Pravna praksa*, št. 14-15/2000.
- IGLIČAR, Albin. *Zakonodajna dejavnost, Viri, nomotehnika in zakonodajni postopek*. Ljubljana: GV Založba, 2011.
- IGLIČAR, Albin. Zakonodajni postopek, Predlog za novo poslovniško ureditev, *Pravna praksa*, št. 5-6/1993.
- IGLIČAR, Albin. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta, 2004.
- IGLIČAR, Albin. *Zakonodajni proces*. Ljubljana: Uradni list SRS, 1985.
- IGLIČAR, Albin. *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1994.
- IGLIČAR, Albin. Zloraba pravic. *Parlamentarec*, št. 6, junij 1999.
- KARPEN, Ulrich, XANTHAKI, Helen. *Legislation in Europe*, Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2017.
- KAUČIČ, Igor. Ustavni zakon v slovenskem ustavnem sistemu. *Zbornik znanstvenih razprav*, let. LXI, 2001.
- KELSEN, Hans. *Kaj je pravičnost?*, prevod V. Lamut. Ljubljana: IUS Software, GV Založba, 2016.
- KRANJC, Janez. Ni vse, kar je dovoljeno, tudi pošteno (spodobno). *Pravna praksa*, št. 45/2017.
- KRAŠOVEC, Tatjana. *Postopek sprejemanja amandmajev*, raziskovalna naloga. Dostopno na <www.dz-rs.si> (10. 5. 2018).
- NIETZSCHE, Friedrich. *Tako je dejal Zaratustra, knjiga za vse in za nikogar*. Ljubljana: Slovenska matica, 1974.
- PAVČNIK, Marijan. *Argumentacija v pravu*, 2. spremenjena in dopolnjena izd. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2004.
- PAVČNIK, Marijan. Glose o zlorabi pravnega pozitivizma, pravne oblike in prepovedi zlorabe pravic. *Podjetje in delo*, št. 6-7/2010.
- PAVČNIK, Marijan. Narava pravne države in njene prvine. V: M. Pavčnik (ur.), *Pravna država*. Ljubljana: GV Založba, 2009.
- PAVČNIK, Marijan. *Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava*, 4., pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV Založba, 2011.
- PAVČNIK, Marijan. *Teorija prava, prispevek k razumevanju prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1997.

- PAVČNIK, Marijan. *Zloraba pravice*. Ljubljana: ČZ Uradni list SRS, 1986.
- POGORELEC, Janez. Hitrejši, a težavnejši zakonodajni postopek?, *Pravna praksa*, št. 28-29/2002.
- POGORELEC, Janez. *Politična odgovornost*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2006.
- POGORELEC, Janez. Praktični vidiki izboljševanja naše zakonodajne prakse – od priprave predpisa do zakonodajnega postopka. *Javna uprava*, št. 2-3/2006.
- POGORELEC, Janez. Vloga strokovnih služb Vlade in parlamenta v zakonodajni dejavnosti. V: *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 2016.
- Pravni terminološki slovar*. Ljubljana: Založba ZRC SAZU, 2018.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika*, bos.zrc-sazu.si/sskj.html (18. 12. 2018).
- ŠTRUS, Dušan. *Drugi dom parlamenta*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2011.
- ZAJC, Drago. *Parlamentarno odločanje, (Re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi, Funkcije novih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2000.