

2. Ocena stanja

Ta prispevek je v danem trenutku še toliko bolj relevanten, saj je ob predstavitvi Nacionalnega reformnega programa in Programa stabilnosti predsednica vlade napovedala cel niz ukrepov za odpravo gospodarske in finančne krize, v kateri je Slovenija. Te napovedi se bodo udeležile tudi z zakonskimi posegi in nakazano je bilo, da se bodo vsi zakonski projekti v Državnem zboru zaradi »časovne stiske« obravnavali po nujnem postopku. Le upamo lahko, da ne bo hkrati predlagana še tako imenovana paketna zakonodaja. Glede na dejanske okoliščine, ki smo jim priča te dni, in glede na stisko, v kakršni je država zaradi morebitne zaostritve gospodarske krize, temu ni mogoče oporekati. Vseeno pa se ob tem vprašamo, ali kriza (gospodarska, finančna in časovna), ki je tokrat navedena kot razlog za nujne zakonodajne postopke, res traja že nekaj zadnjih desetletij. To namreč kaže statistika sprejemanja nujnih postopkov v Državnem zboru. V mandatu 1996–2000 je bilo predlaganih 214 hitrih¹ zakonodajnih postopkov, v mandatu 2000–2004 122,² v mandatu 2004–2008 je bilo predlaganih 110 nujnih postopkov, v tem mandatu pa je bilo do zdaj sprejetih že 46 zakonov po nujnem postopku.³

Upam, da je bilo lansko sprejemanje Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF), ki je potekalo po (ekstra) nujnem postopku – tako glede obsega zakonskih rešitev, števila posegov v druge zakone kot tudi glede načina obravnave na nočnih sejah, pod velikim časovnim pritiskom – vladi zadosten zgled, kako se zakon ne sme sprejemati. Ministri kot del vlade, ki je predlagala tak zakonski predlog, in poslanci, ki so ZUJF sprejeli, niso znali pojasniti, kaj ZUJF v končni različici vsebuje, kakšne so vse rešitve, kakšne vplive ima, kakšne so njegove posledice. Še bolj značilen pa je podatek o ceni sodnih sporov in posledicah odločitev, ki so jih sodišča v zvezi z ZUJF sprejela. Po ocenah so sodišča razveljavila približno četrtino prihrankov razvpitega zakona.⁴ Naj ob tem dodam, da je Zakonodajno-pravna služba (v nadaljevanju ZPS) k predlogu zakona pripravila mnenje, ki je obsegalo kar 45 strani, vse pripombe pa niso bile upoštevane.

Podoben primer neznosne lahkosti obravnave zakonskega predloga po ekstra nujnem postopku je Zakon o slovenskem državnem holdingu. Predlog zakona je bil v Državni zbor vložen v petek, 13. julija 2012, po nujnem postopku, da bi se preprečile težko popravljive posledice za delovanje države, ki lahko nastopijo zaradi trenutno zaostrenih gospodarskih razmer v državi.⁵ ZPS je mnenje o njem podala že v ponedeljek, 16. julija 2012, ko je bila sklicana seja matičnega

¹ Do leta 2000 so bili hitri postopki, ki so se kasneje preimenovali v nujne postopke.

² Leta 2002 je bil Poslovnik Državnega zbora spremenjen tako, da je le vlada lahko predlagateljica nujnega zakonodajnega postopka, do tedaj pa ga je lahko predlagal vsak subjekt z zakonsko iniciativo.

³ Računalniška baza Državnega zbora.

⁴ Gl. Mario Belovič, Jalovo varčevanje, Delo, 19. 4. 2013, str. 2.

⁵ Predlog zakona o Slovenskem državnem holdingu, št. 450-01/12-20/1.

delovnega telesa (v nadaljevanju MDT). Potem pa se je zalomilo in se je celotna procedura zelo upočasnila. Na izredni seji je Državni zbor sklenil, da predloga zakona ne bo obravnaval na julijski, temveč šele na kasnejših sejah. Ko je bil zakon 28. septembra 2012 le sprejet, so sledili veto Državnega sveta, zatem zahteva za razpis referendumu in kasneje presoja referendumske zahteve na Ustavnem sodišču, tako da je bil zakon objavljen v Uradnem listu RS šele 27. decembra 2012.⁶ Torej je od vložitve v zakonodajni postopek do uveljavitve potreboval kar pet mesecev, dejansko pa še vedno ni začel. Trdno sem prepričana, da bi bil zakon uveljavljen v istem času, če bi se z njim postopalo po rednem zakonodajnem postopku, v katerem bi se pojasnila, razrešila in uskladila sporna vprašanja. Za primerjavo lahko povem, da je bilo tudi za sprejem novega Zakona o delovnih razmerjih potrebnih pet mesecev – zakonodajni postopek se je začel 19. oktobra 2012, zakon pa je bil v Uradnem listu RS objavljen 13. marca 2013.⁷

V vsakdanjem življenju res nastopijo nepredvidljive in izjemne okoliščine, ki zahtevajo takojšnjo reakcijo zakonodajalca. Težko pa me je prepričati, da težko popravljive posledice za delovanje države⁸ lahko interventno odvrne zakon, ki vsebuje nad 100 členov, spremlja ga kopica amandmajev, obravnava in sprejme pa se tako rekoč čez noč. Zato s strokovnega vidika ne nasprotujem kratkim zakonom, predlaganim v sprejem po nujnem postopku, zlasti če je tudi tempo sprejemanja takega zakona daljši od enega tedna. To pomeni, da se da zadosten čas strokovnim službam za pripravo zakonskega predloga, za kritično presojo besedila vsem zainteresiranim, tako zainteresirani kot strokovni javnosti, zatem opoziciji in tudi ZPS. Poslovniške določbe namreč ne onemogočajo sklica izredne seje zбора, na kateri bi se lahko le »potrdil« zakonski predlog, ki bi ga prej v vseh detajlih obdelalo MDT. Poslovnik Državnega zbora je bil namreč zasnovan tako, da naj bi se glavno ali pretežno delo v zvezi z zakonskim predlogom opravilo na seji MDT. V vseh drugih primerih, ko gre na primer za daljše besedilo, sprejem celotnega obsežnega zakona, celo systemskega ali reformnega, ki je predložen v eks-presno potrditev (v enem tednu ali prej), pa po mojem mnenju že lahko govorimo o zlorabi poslovniških določb glede nujnega postopka.

3. Pravna podlaga

3.1. Ustava

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) v 2. členu Slovenijo opredeljuje kot pravno državo, v 89. členu pa določa, da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, če

⁶ Zakon o Slovenskem državnem holdingu, Uradni list RS, št. 105/2012.

⁷ Zakon o delovnih razmerjih, Uradni list RS, št. 21/2013.

⁸ Eden od razlogov, zaradi katerega lahko vlada predlaga sprejem zakona po nujnem postopku, določen v prvem odstavku 143. člena Poslovnika Državnega zbora.

ni s poslovnikom določeno drugače. Poslovnik te možnosti ni izkoristil, saj je le za ustavne zakone določil, da se ne sprejemajo v trifaznem postopku. V vseh drugih zakonodajnih postopkih pa se opravijo vse tri faze. Prva obravnava je namreč opravljena že s posredovanjem gradiva poslancem⁹ (kot pri rednem postopku, če ni zahtevana splošna razprava). V nujnem postopku je splošna obravnava zakonskega predloga izključena. Po svojem bistvu je splošna razprava namenjena javnosti, predvsem zato, da se seznanijo s predlaganim aktom in tudi s stališči političnih strank do obravnavane zakonske materije. Ker ta del v nujnem postopku manjka, bi lahko rekli, da parlament v nujnem postopku postopa precej netransparentno. K temu še bolj prispeva sama hitrost sprejemanja zakona, saj se druga in tretja obravnava že po pravilu opravita na isti seji Državnega zbora, isti ali naslednji dan.

Nekatere ustave, med njimi tudi nemška, pa govorijo o zakonodajnem in znotraj njega o nujnem postopku. Po Evropi je ureditev nujnega zakonodajnega postopka zelo različna, v nekaterih državah je celo nimajo. Različna je tudi pogostost uporabe tega ali primerljivega instituta – na Cipru na primer šele v zadnjih mesecih intenzivno po nujnem postopku sprejemajo zakonodajo za konsolidacijo javnih financ.

Nemška ustava, iz katere smo prevzeli več pravnih institutov, sicer določa neke vrste nujni zakonodajni postopek, ki pa je popolnoma neprimerljiv z našim. Nemški Temeljni zakon predvideva dva izjemna primera, ko ob določenih predpostavkah vlada lahko razglasi predlog zakona za nujnega, čemur sledi nujni ali poenostavljeni zakonodajni postopek. To sta stanje nujne zakonodaje in vojno stanje. Če povzamem prvi primer,¹⁰ ki je zanimiv za našo tematiko, gre za okoliščine, ko predsednik vlade ne uživa več zadostne podpore v Bundestagu in ta zavrne predlog zakona, ki ga je vlada razglasila za nujnega.¹¹ Zato lahko zvezni predsednik na predlog vlade in ob soglasju Bundesrata razglasi stanje nujne zakonodaje glede predmetnega zakona. Če po tej razglasitvi Bundestag ponovno zavrne zakonski predlog, ga sprejme tako spremenjenega, da ne ustreza vladi, ali pa ga ne sprejme v roku štirih tednov, za sprejem zakona zadošča že soglasje Bundesrata. Vendar pa Nemčija še nikoli ni postopala po teh postopkih.

Ker se v širšem smislu zakonodajni postopek konča s promulgacijo in objavo zakona, velja omeniti tudi določbo 91. člena Ustave, ki predsedniku države določa le en rok za razglasitev zakona, in sicer najkasneje osem dni po sprejemu zakona, ni pa določbe, da bi se ta rok lahko skrajšal. Vsebuje pa jo na primer poljska ustava, ki določa, da mora predsednik države podpisati nujni zakon v sedmih dneh namesto v štirinajstih.

⁹ Člen 121 Poslovnika Državnega zbora.

¹⁰ Člen 81 Temeljnega zakona.

¹¹ Nujni zakon je sicer omenjen v 76. členu – njegova posebnost je le, da mora Bundesrat v krajšem, tritedenskem roku obdelati zakon, ki ga je vlada razglasila za nujnega (in *vice versa*).

3.2. Poslovnik Državnega zbora

Uvodoma je treba reči, da je nujni zakonodajni postopek v našem poslovniku dovolj dobro urejen, problematična je le njegova (zlo)uporaba v praksi. Žal je med teorijo in prakso precejšnje razhajanje.

Kot je bilo že rečeno, poslovniških določb glede nujnega postopka tokrat nismo povzeli iz nemške ureditve, temveč se navezujejo še na staro jugoslovansko ureditev. Ureditev se je od leta 1954 dopolnjevala in zaostrovala do današnjih dni. Veljavna ureditev je enaka tisti, ki jo je uvedel poslovnik iz leta 2002, in se glasi:

d) Nujni postopek za sprejem zakona¹²

143. člen

(1) Kadar je sprejem zakona nujen zaradi **interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države**, lahko vlada predlaga sprejem zakona po nujnem postopku.

(2) Razloge za sprejem zakona po nujnem postopku vlada posebej **utemelji**.

(3) Če **kolegij** odloči, da se predlog zakona obravnava po nujnem postopku, predsednik **takoj** določi matično delovno telo in mu dodeli predlog zakona v obravnavo.

(4) Predlog zakona, ki se obravnava po nujnem postopku, se uvrsti na **prvo sejo državnega zbora** po odločitvi kolegija.

(5) V nujnem postopku se uporabljajo vse določbe tega poslovnika, ki v naslednjem členu niso izrecno izvzete.

144. člen

(1) V nujnem postopku za sprejem zakona se **ne opravi splošna razprava** na podlagi 122. člena tega poslovnika. Druga in tretja obravnava se opravita na **isti seji**. Druga obravnava se v tem primeru začne z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu po določbah tega poslovnika o drugi obravnavi.

(2) V nujnem postopku za sprejem zakona **ne veljajo roki**, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku.

(3) V nujnem postopku za sprejem zakona se lahko predlagajo **amandmaji tudi ustno** na sami seji **do zaključka razprave** o delih oziroma členih zakona. Ustno predlagani amandma

¹² S krepko pisavo je označen tisti del besedila, ki se razlikuje od ureditve rednega zakonodajnega postopka.

je treba pred glasovanjem predložiti predsedujočemu na seji matičnega delovnega telesa ali državnega zbora pisno z obrazložitvijo.

(4) Državni zbor lahko zahteva, da se do amandmajev, vloženih po seji matičnega delovnega telesa, opredeli matično delovno telo.

Poslovník glede nujnega postopka vsebuje še določbo,¹³ da v primeru, ko odločitvi kolegija o nujnem postopku v petih dneh pisno nasprotuje petina poslancev, o postopku odloči Državni zbor. Po 145. členu Poslovníka Državnega zbora imajo lokalne skupnosti v 30 dneh možnost izraziti svoje mnenje glede določb, s katerimi zakon neposredno posega v njihove pravice ali položaj, pri čemer je ta rok glede zakona po nujnem postopku skrajšan na 15 dni.

3.3. Resolucija o normativni dejavnosti¹⁴

Celotna resolucija je prepredena z načeli in skrbjo za kakovostni pravni red. Že v II. poglavju z naslovom Ocena stanja resolucija opozarja, da »se predpisi pripravljajo pod časovnimi pritiski ob nespoštovanju predpisanih rokov in brez sodelovanja s strokovno, ciljno in splošno javnostjo. To vse zmanjšuje pravno varnost in učinkovitost družbenih sistemov ter zaupanje v pravno državo.« V VII. poglavju z naslovom Uresničevanje resolucije pa je zapisano »zato, da bi zakonodajca odražala družbena razmerja, opredeljena v ustavi, pri normativnem urejanju treba dosledno zagotoviti, da se sprejemanje predlogov zakonov po nujnem postopku omeji le na restriktivno uporabljene poslovniške razloge za tak postopek (trinajsta alineja), ob predlogu zakona pripraviti tudi osnutke podzakonskih predpisov, ki skupaj predstavljajo celoto urejanja družbenega razmerja (sedemnajsta alineja), pripraviti vsebinske obrazložitve določb predlogov zakonov zaradi boljšega razumevanja in pravičnega izvajanja ter morebitnih kasnejših razlag namena zakonskih določb (osemnajsta alineja)« in končno za ta kontekst tudi devetnajsta alineja, ki zapoveduje »dosledno spoštovanje predpisanih postopkov in rokov brez časovnih pritiskov«.

3.4. Koalicijska pogodba

Koalicijska pogodba seveda ni pravni vir, je pa močna politična zaveza. Žal se v praktičnem političnem življenju vsebina koalicijske pogodbe povzdiguje nad siceršnjo normativno ureditev, zato jo zelo pogojno navajam v tem poglavju kot neke vrste pravno podlago.

Aktualna koalicija se je v Dogovoru o sodelovanju Pozitivne Slovenije, Socialnih demokratov, Državlanske liste in Demokratične stranke upokojencev Slovenije¹⁵ za obravnavano pro-

¹³ Deseti odstavek 21. člena Poslovníka Državnega zbora.

¹⁴ Uradni list RS, št. 95/2009.

¹⁵ Glej <http://www.delo.si/assets/media/other/20130313>, str. 5.

blematiko v II. poglavju z naslovom Vrednote zavezala: »Pri skupnem delu in sprejemanju odločitev bomo člani in članice političnih strank dosledno spoštovali pravno državo in krepili pravično družbo, spoštovali različnost in aktivno spodbujali solidarnost. Vodile nas bodo temeljne demokratične in etične vrednote: nedotakljivost človekovih pravic in svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva in medsebojno spoštovanje ... Kot odgovorni upravljavci in upravljavke države smo državljanke in državljanom dolžni najti strpne, premišljene, učinkovite in odgovorne rešitve v javnem interesu ... V duhu državotvornosti bomo spoštovali državne institucije in zagotavljali dobro sodelovanje vlade z državnim zborom, predsednikom republike in sodno vejo oblasti.«

Med programskimi prioritetami na področju javne uprave pa se je koalicija med drugim zavezala, da bo uvedla »kakovostno, uravnoteženo in učinkovito zakonodajo; dosledno bomo izvajali Resolucijo o normativni dejavnosti, zagotovili bomo razvoj in implementacijo orodij za presojo učinkov predpisov, uvedli načrtno evalvacijo in zagotovili spoštovanje minimalnih standardov glede izvedbe posvetovanj z javnostmi.«

4. Konkretni primer

Na praktičnem primeru bo najbolje prikazano, kje so slabosti sprejemanja zakona po nujnem postopku. Trenutno je aktualno spreminjanje stečajne zakonodaje, ki je bila tudi moj zadnji primer obravnave predloga zakona po nujnem postopku.

Za predstavo o časovnem prihranku si je treba ogledati na primer vse sprejete novele tako imenovanega stečajnega zakona. Prvotni Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP) s 500 členi je bil objavljen po približno trimesečnem zakonodajnem postopku. Tudi prva novela, ki je vsebovala 36 členov, je bila uveljavljena v približno dveh mesecih in pol. Druga novela je bila že vložena po nujnem postopku. Za vsebino sedmih členov je bilo potrebnih 27 dni, dva meseca in pol pa je za uveljavitev potrebovala naslednja novela s 97 členi.

Potem se je malo zapletlo, ko je opozicija zaporedoma vložila najprej predlog zakona, ki je bil v splošni razpravi zavržen, nato pa še dva zakonska predloga, ki ju je Državni zbor obravnaval v hibridu z zakonskim predlogom, ki ga je vlada vložila po nujnem postopku (10 členov) in je bil po mesecu in pol objavljen v Uradnem listu RS.

Nadaljnja novela je bila spet predlagana po nujnem postopku, vendar pa nista bila uspešna niti postopek niti predlog zakona. Predlog zakona v splošni razpravi je namreč Državni zbor zavrnil.

Sledili sta dve avtentični razlagi – za prvo je državni zbor potreboval deset dni od vložitve predloga do objave, za drugo pa mesec in pol.

Približno eno leto nihče ni predlagal spreminjanja stečajne zakonodaje. Zatem pa je vlada v ponedeljek, 22. aprila 2013, v parlament vložila predlog zakona s tako utemeljitvijo nujnega postopka: »Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da predlog zakona obravnava po nujnem postopku, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, do katerih bi lahko prišlo, v kolikor zakon ne bi bil pravočasno sprejet. Sprejem zakona je nujen zaradi zagotovitve učinkovite in realne možnosti prestrukturiranja insolventnih podjetij, kar je izjemnega pomena za ohranitev zdravega dela gospodarstva in delovnih mest v Republiki Sloveniji.«¹⁶ V petek, 26. aprila 2013, je kolegij predsednika Državnega zbora potrdil nujni postopek, naslednji ponedeljek, 29. aprila 2013, je bilo objavljeno mnenje ZPS, ker so sledili prazniki, je bila seja MDT 8. maja 2013, Državni zbor pa je zakon sprejel 23. maja 2013, torej v enem mesecu od predložitve.

Problem obravnave zakonskega besedila v tem primeru, ko je od vložitve predloga zakona v Državni zbor do seje MDT preteklo zelo malo časa, je v obsegu zakonskega besedila. Obravnavana novela obsega namreč več kot 100 členov (med njimi so tudi člani a, b, c ...). Že besedilo osnovnega zakona, zaradi tega pa tudi besedilo predlagane novele, je po vsebini zelo zahtevno. Žal so obrazložitve členov izjemno skromne, obrazložitev člena večkrat le povzame določbo. S tem so zelo oteženi razumevanje same določbe, njena umeščenost v osnovni zakon, pravni red in tudi presoja posamezne določbe.

Ker se je obravnava zakona po nujnem (ekspresnem postopku, to je v nekaj dneh) tiho napovedovala že nekaj dni pred dejansko vložitvijo, smo pridobili gradivo, ki ga je vlada objavila na svojih straneh. Vendar pa se je pri medresorskem in koalicijskem usklajevanju besedilo spreminjalo in se je zaradi množine besedila razgubil pregled nad določbami, torej nad spornostjo določb in nad njihovo medsebojno skladnostjo, hkrati pa tudi nad skladnostjo celotnega zakona.

Ker se je nakazovala nujna seja MDT in izredna seja Državnega zbora, je bilo mnenje ZPS pripravljeno že 29. aprila 2013. Vendar mu takrat, kot v podobnih primerih, niso sledili amandmaji koalicijskih skupin, ki bi odpravili nedoslednosti ali nepravilnosti besedila, na kar je opozorila ZPS, temveč so bili amandmaji distribuirani šele na seji MDT. Ob tem le dostavek, da je samo ena poslanska skupina en dan pred sejo MDT vložila svoje amandmaje. Za vložitev amandmajev v nujnem postopku sicer ni predpisanega roka. Na seji MDT pa smo prejeli že omenjene amandmaje in pripombe zainteresirane strokovne javnosti ter Sodnega sveta. V takem trenutku, ko je treba slediti razpravi, hkrati pa brati (težko rečem proučiti) strokovne pripombe, je kakovostno delo le težko opravljeno. Ob tem pa je treba upoštevati, da se v nujnem postopku amandmaji lahko vlagajo tudi ustno, kar je po mojem mnenju po-

¹⁶ Spremnj dopis k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (št. 450-01/13-13/1) z dne 22. 4. 2013.

polnoma neprimerno. Snovalec te poslovniške določbe je morda imel v mislih le nekakšne popravke besedila ali pa popravljanje amandmajev, torej neproblematično in krajšo vsebino. Praksa pa gre po drugi poti. Tako se vlagajo amandmaji s popolnoma novo vsebino (morda tudi v povezavi z rešitvami v drugih zakonih, česar v takem trenutku niti ni mogoče preveriti), vlagatelji pa prostodušno priznajo, da so se ravnokar spomnili na to vsebino, ki bi jo mogoče nujno kazalo vključiti v ta zakon v tem trenutku. S takim načinom dela se težko sledi zavezam pravni državi, jasnosti, določnosti in razumljivosti predpisov.

Ker je bil predlog obravnavane novele najprej (po vladnem scenariju) predviden za sprejem po rednem postopku, je sicer potekalo usklajevanje, vendar ne glede vseh določb. Niso se namreč obravnavale določbe, ki so bile v zakonsko besedilo vključene v zadnjem trenutku pred potrditvijo na vladi. Hkrati pa je bil, skladno s prvotno pripravljeno zakonsko ureditvijo, predviden normalen prehod na novo ureditev, torej s prehodnimi določbami, ki so na primer predvidevale trimesečni rok za izdajo podzakonskega akta, šestmesečni rok za prilagoditev oziroma vzpostavitev ustreznega računalniškega programa itd. Končno pa je ostala tudi uveljavitvena določba z ustavnim rokom petnajstih dni.

Absurdnost situacije je še večja, če se navežem še na druge poslovniške določbe, ki so sicer skladne z osnovno idejo sprejemanja zakona po nujnem postopku, v ekspresnem postopku pa je zadeva že kar tragikomična. Po eni strani se z obravnavo zakonskega predloga zelo hiti in ni časa za kakovostno pravno presojo (zakon je predvsem pravni akt!), po drugi strani pa se zaradi poslovniških in ustavnih določb dopušča čas, ki pomeni pravzaprav prazen tek. Kot rečeno, bistvena poanta poslovniških določb je v tem, da naj bi se temeljno (in temeljito) delo opravilo na seji MDT. Kot sem prikazala, ni tako, saj je do seje delovnega telesa premalo časa, pa tudi v konkretnem primeru je bila razprava glede predloga zakona v drugi obravnavi, skupaj z vsemi amandmaji, končana v dobrih treh urah.

Zakonski predlog, obravnavan po nujnem postopku, se po poslovniški določbi uvrsti na prvo sejo Državnega zbora. Če ni zahteve po izredni seji zbora, ki bi obravnavala ta nujni predlog zakona, se zakonski predlog uvrsti na redno sejo, kakor je bilo tudi pri obravnavanem predlogu zakona.

In končno, ko je zakon sprejet, najprej čaka osem dni na razglasitev, nato pa še na objavo v Uradnem listu RS. Zakon o Uradnem listu Republike Slovenije ne predvideva posebnega postopanja, če gre za objavo zakona po nujnem postopku. V 4. členu sicer določa, da Uradni list izide enkrat na teden, lahko pa tudi večkrat, če to zahtevajo Državni zbor, vlada ali predstojnik Službe Vlade RS za zakonodajo. Če te zahteve ni, se zakon objavi kasneje. To pomeni, da je bil zakon, s katerim se je tako hitelo, uveljavljen šele 15. junija 2013.¹⁷ Navadno je redni za-

¹⁷ Pod pogojem, da ne bosta sprožena veto Državnega sveta ali referendum.

konodajni postopek končan v dveh mesecih, tako da nujni postopek pomeni izjemno majhen časovni pribitek, vendar večkrat na račun kakovosti zakona.

5. Presoja Ustavnega sodišča

Po meni znanih podatkih Ustavno sodišče Republike Slovenije še ni presojalo ustavnosti nujnega postopka za sprejem zakona. Že večkrat pa ga je presojalo na primer češko ustavno sodišče. Predstavljena odločba glede presoje nujne zakonodaje (ureditev tega instituta je precej primerljiva nemški) izpostavlja tudi druge pomanjkljivosti nujnega postopka, vezane predvsem na položaj opozicije (prvi del odločbe), v drugem delu pa so razčlenjeni pogoji, ki bi morali biti uporabljeni za uporabo nujnega postopka.

Odločba češkega ustavnega sodišča (2011/03 – PL. US 55/10: State of legislative emergency) se v povzetku glasi:¹⁸

Predstavnikom parlamentarne opozicije mora biti glede na ustavno zagotovljene pravice manjšin (pri čemer ustavno sodišče poda domnevo, da je opozicija sestavljena iz predstavnikov političnih strank, ki so v parlamentu, vendar pa niso neposredno vključene v izvajanje vladne oblasti in sami sebe priznavajo kot številčno manjšino) v mejah zakonodajnega postopka dopuščeno izvajanje teh pravic; izvajanje pravic opozicije se ne sme onemogočiti, saj so v demokraciji nenadomestljive. Temeljne pravice parlamentarne opozicije in tudi vsakega njenega posameznika, ki so ustavno zagotovljene z demokratičnim načelom pravne države, posebej vključujejo: zagotovitev pravice do njihove udeležbe v parlamentarnem postopku, pravice, ki jim dopuščajo nadzor nad vlado in vladno večino v parlamentu, pravico do blokiranja ali odlaganja odločitev, ki jih je sprejela večina, prav tako pa tudi pravico do sprožitve ustavne presoje sprejetih odločitev (aktov), seveda pa te pravice parlamentarno opozicijo in njene člane ščitijo tudi pred pregonom in samovoljo (arbitrarnostjo) večine. Pomen in raven ureditve teh pravic v nekem sistemu, kot tudi manevrski prostor, ki je parlamentarni opoziciji na voljo za opravljanje njenih nenadomestljivih funkcij, ni samo znak ravni politične in parlamentarne kulture v družbi, temveč izraža tudi raven demokratičnega duha nekega političnega sistema. Pri določanju širine jamstva naštetih pravic in tudi pri njihovem uveljavljanju je vedno treba iskati in doseči ravnotežje med legitimnimi interesi vladne večine in parlamentarne opozicije ali manjšine. Če se jim te pravice ne priznavajo ali pa se ne dopušča njihovo uveljavljanje, to vodi ne le k slabitvi legitimnosti izvajanja oblasti, temveč lahko permanentna restrikcija ali celo nasilje nad demokratičnimi načeli vodita k ogroženosti demokratične narave samega političnega sistema. Po drugi

¹⁸ Iz angleškega prevoda v slovenščino prevedla Andreja Kurent.

strani pa lahko pretirana širina jamstva teh pravic opozicije vodi k pretirani uporabi ali celo zlorabi teh pravic, kar pa lahko vodi k slabitvi ali eliminaciji učinkovitega izvajanja oblasti vladne večine (navedki iz poročila Beneške komisije). Zato je nujno potrebno vzpostaviti ravnovesje med pravicami in upravičenji opozicije z njihovimi dolžnostmi in odgovornostmi pri izvajanju položaja opozicije. Posledično je parlamentarna opozicija pri uveljavljanju teh pravic dolžna (ne zgolj zaradi svojih volivcev) spoštovati pravni red in izpolniti vlogo odgovorne in konstruktivne opozicije.

Ustavno sodišče je v tem primeru upoštevalo, da ustavni red izrecno dopušča možnost razprave o predlogu zakona, ki ga je predložila vlada po »sumarnem postopku«,¹⁹ le v primeru, ki ga določa 8. člen ustave, torej v času, ko obstoji nevarnost za državo ali vojno stanje. Ustavni red določa takšno možnost v taksativno določenih primerih, kar pomeni, da v drugih primerih tak postopek ni dopusten. To ne pomeni pravne praznine, saj je ustavodajalec tak pristop dopustil zgolj za izjemne in nepredvidljive situacije. Vendar pa lahko poslovnik določi druge primere, v katerih se bodo akti (zakoni) lahko obravnavali v sumarnem postopku – nujna zakonodaja. Ker pa je namen ustavnega reda glede sumarnega postopka varstvo pravic in načel v zakonodajnem postopku demokratične pravne države, je uporaba instituta sprejemanja zakonodaje po nujnem postopku možna le, če se za to dobi široko soglasje v parlamentu (aklamacija ali večina, ki je podobna večini, potrebni za ustavno revizijo), in samo v tistih primerih, ko resnost situacije, ko naj se uporabi nujna zakonodaja, odgovarja resnosti situacije, ki jo ustavni red kvalificira za dopustno za uporabo sumarne/nujne obravnave zakonskega predloga, to pa je preteča nevarnost državi ali vojno stanje države. Pogoj za razglasitev stanja, ko je treba zakonodajo sprejemati po nujnem postopku, ni le grožnja specifičnih negativnih posledic, temveč primarno obstoj izjemnih okoliščin, ki bi lahko ogrozile temeljne pravice in svoboščine v bistvenem oziru, ali pa grožnja resnih ekonomskih izgub za državo (99. člen poslovnika). Z vidika ustavnih načel so izjemne okoliščine tedaj, ko te okoliščine očitno presegajo običajni notranji in zunanji politični proces, ali v primerih naravnih nesreč. Te izjemnosti upravičujejo potrebo po takojšnji reakciji zakonodajalca in s tem povezani omejitvi ustavno zajamčenih pravic v parlamentarni proceduri. Ugotovitev o obstoju izjemnih okoliščin mora zato imeti razumno osnovo in temeljiti na dejanskih okoliščinah. Še več, resnost situacije mora biti primerljiva z 8. členom ustave. Zato nasprotovanje parlamentarne opozicije skrajševanju postopka ne vzpostavlja elementa izjemnosti, niti v okviru razumnih vladnih interesov, da bi pred zaključkom proračunskega leta sprejeli izpodbijani akt. Zato je ustavno sodišče v

¹⁹ Angleški prevod uporablja dikcijo *summary consideration*, kar bi prevedli kot skrajšani postopek. Ker pa slovenski parlamentarizem poleg nujnega postopka pozna tudi institut skrajšanega postopka, zaradi nezamenljivosti tu uporabljam izraz sumarni oziroma nujni postopek. V bistvu pa gre za enofazni postopek.

zadevi PL. US 55/10 sklenilo, da se bo Zakon 347/2010, v katerem so nekateri člani spremenjeni v povezavi z ekonomizacijo ukrepov pod pristojnostjo ministra za delo in socialne zadeve, razveljavil po izteku roka 31. 12. 2011.

V obrazložitvi se je ustavno sodišče navezalo tudi na svoje prejšnje odločitve, ki jih je zavzelo v postopkih presoje zakonodajnega postopka. Ob tem je spet poudarilo nujnost spoštovanja postopkovnih pravil in dodalo: »Samo brezhiben, popoln postopek lahko da zakonit in ustavno skladen rezultat. Zato mora biti posebna pozornost namenjena postopkovni integriteti v postopku sprejemanja predpisov, predvidena pa mora biti tudi razumna zaščita. Če je zahteva za spoštovanje teh načel utemeljena v vseh drugih postopkih (tudi v vsakdanjem življenju), ni razloga, da se ne bi upoštevali tudi za presojo zakonodajnega postopka in predpisov.«

6. Sklep

Popolnoma se strinjam z navedki iz prej navedene odločitve. Po drugi strani pa iz načelnih razlogov tudi ne nasprotujem ureditvi nujnega zakonodajnega postopka. Celo več, tako ureditev pozdravljam, saj se mi zdi pomembno, da so pravila postopanja v teh primerih ustrezno normirana. Procedura je mati demokracije, zato ni prav, da bi se o vrsti zakonskega postopka vodilni politični akterji sami dogovarjali. Vendar pa bi morali ob veljavni ureditvi spoštovati vse akte, navedene v tem prispevku, in torej tudi glede postopanja po nujnem postopku ravnati po poslovnških določbah, hkrati pa tudi po zdravi pameti. K nujnemu postopku se je treba zatekati restriktivno. Zakonodajalec mora sicer ukrepati učinkovito, vendar morajo biti zakonska besedila premišljeno izoblikovana. Premislek pa ne more biti zgolj hipna odločitev, vsaj ne v pravni državi.

Kot je zapisal Platon:²⁰ »Ko ta, ki postavlja zakone, to doume, naj postavi za to čuvaje: nekatere od njih vodi razumnost, druge pa resnično mnenje, da bi tako um vse te (zakone) povezal in pokazal, da sledijo premissljenosti in pravičnosti, ne pa bogastvu in častihlepnosti.«

²⁰ Platon, Prva knjiga o zakonih, str. 1358.

Viri in literatura

- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006 in 47/2013.
- Basic Law for the Federal Republic of Germany, German Bundestag, Administration, Public Relations Section, Berlin 2001.
- Poslovník Državnega zbora, Uradni list RS, št. 92/2007 – uradno prečiščeno besedilo, 105/2010 in 80/2013.
- Poslovník Ljudske skupščine LR Slovenije, Uradni list LRS, št. 5/1954.
- Resolucija o normativni dejavnosti, Uradni list RS, št. 95/2009.
- Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2008.
- Zakon o Uradnem listu Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 57/1996, 90/2005, 102/2007, 109/2009 in 38/2010 – ZUKN.
- Predlog zakona o Slovenskem državnem holdingu, spletna stran Državnega zbora.
- Predlog zakona o delovnih razmerjih, spletna stran Državnega zbora.
- Predlog zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju in predlogi njegovih sprememb, spletna stran Državnega zbora.
- Dogovor o sodelovanju Pozitivne Slovenije, Socialnih demokratov, Državljske liste in Demokratične stranke upokoјencev, <http://www.delo.si/assets/media/other/20130313>.
- Odločba 2011/03 – PL.US 55/10: State of legislative emergency, <http://www.concourt/view/pl-55-10>.
- Odgovori na vprašalnik, ki ga je Andreja Kurent poslala korespondentom v državah članicah Evropske unije.
- Platon, Zbrana dela V, prevod in spremna beseda Gorazd Kocijančič, KUD Logos, Ljubljana 2009.
- Mario Belovič, Jalovo varčevanje, Delo, 19. 4. 2013.
- Računalniška baza Državnega zbora.

UDK 342.537.4(497.4)
Pravni letopis 2013, str. 269–281

ANDREJA KURENT

Nujni zakonodajni postopek

Prispevek obravnava nujni zakonodajni postopek in mnenje o njegovih pomanjkljivostih. Opisane so pravne podlage za sprejemanje zakona po nujnem postopku, predvsem določbe Poslovnika Državnega zbora o njem, poleg tega pa tudi konkreten primer sprejemanja zakona po nujnem postopku. Predstavljena je tudi odločba Ustavnega sodišča Češke republike, ki je presojalo institut nujnega zakonodajnega postopka.

Ključne besede: zakonodajni postopek, nujni zakonodajni postopek, poslovnik, Državni zbor, predlog zakona.

UDC 342.537.4(497.4)
Pravni letopis 2013, pp. 269–281

ANDREJA KURENT

Fast Track Procedure

The paper presents the fast track procedure and the author's opinion on the faultinesses of such procedure. The paper describes the legal basis for fast track procedure, particularly the provisions of the Rules of Procedure of the National Assembly, and provides an example of the draft law which was adopted by the fast track procedure. The paper also presents the decision of the Constitutional Court of the Czech Republic related to fast track procedure.

Keywords: legislative procedure, fast track procedure, Rules of Procedure, National Assembly, draft law.