



funkcijo državne uprave ter svetovalno vlogo vladnih in parlamentarnih pravnih služb ter – navsezadnje – s praktičnimi izkušnjami samih poslancev.<sup>2</sup>

Pravno delovanje poslancev se navzven kaže najbolj izrazito pri sprejemanju zakonov. Ta njihova dejavnost označuje predstavniško telo kot zakonodajni organ. Parlament nastopa sicer kot izrazita multifunkcionalna institucija (Rush, 2005: 59), vendar je ob njegovi reprezentativni, finančni, nadzorni in volilni funkciji, za potek družbenega življenja najpomembnejša prav zakonodajna funkcija.

Kvantitativno gledano lahko delo slovenskega zakonodajalca vzporejamo z »zakonodajno produkcijo«<sup>3</sup> drugih parlamentov sodobnih držav. Le-ti namreč sprejmejo v povprečju okrog sto zakonov na leto (Norton, 1990: 195),<sup>3</sup> kar je tako rekoč enako kot je povprečno število zakonov, ki jih na leto sprejme slovenski Državni zbor.

V štiriletnem mandatnem obdobju od 2004 do 2008 je Državni zbor sprejel – brez zakonov o ratifikacijah mednarodnih pogodb – 468 zakonov, v prejšnjem mandatnem obdobju pa 436 zakonov.<sup>4</sup> Zato je razumljivo, da je s količinsko učinkovitostjo zadovoljna tudi večina poslancev. Ko so v anketnem povpraševanju<sup>5</sup> ocenjevali učinkovitost zakonodajnega dela, so na petstopenjski lestvici – od slabo do dobro – svoje odgovore v odstotkih takole razporedili:

slabo			dobro	
1	2	3	4	5
5,1	18,6	27,1	39	10,2

Količina opravljenega zakonodajnega dela seveda pogosto ni premosorazmerna s kvaliteto sprejetih zakonov, prej je obratnosorazmerna. To na nek način opažajo že sami poslanci, saj je kvaliteto poslanskih razprav, ki spremljajo zakonodajno odločanje, pozitivno ocenilo le dobrih 13 % anketiranih poslancev, negativno pa skoraj 40 %.<sup>6</sup> Podobno kritični so bili respondenti tudi do ocenjevanja stopnje soglasja pri odločanju o pomembnih zadevah: da je tega soglasja

<sup>2</sup> Poleg praktičnih izkušenj bi bilo mogoče poslancem nuditi v obliki ustreznih seminarjev tudi osnovne informacije o zakonodajni teoriji in nomotehniki.

<sup>3</sup> Podatki o številu sprejetih zakonov so zelo odvisni od pravnega in političnega sistema posamezne države, vrste in dolžine zakonskih aktov, obstoja delegirane zakonodaje ipd., tako da je ob njihovem medsebojnem primerjanju potrebna ustrezna zadržanost. Tako je bilo npr. v Veliki Britaniji med letoma 1997 in 2000 povprečno sprejetih na leto 49 zakonov oziroma povprečno 2 600 strani zakonskih besedil letno (Rush, 2005: 167).

<sup>4</sup> Poročili o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000–2004 in 2004–2008; Državni zbor RS, Ljubljana 2004 in 2008.

<sup>5</sup> Anketna raziskava »Stališča in ocene poslank in poslancev o vlogi Državnega zbora RS kot nacionalnega parlamenta države članice EU«, N = 61 poslancev Državnega zbora RS, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za politološke raziskave (vodja raziskave dr. Drago Zajc), Ljubljana 2008, tabela A 1.

<sup>6</sup> Anketna raziskava, ibidem.

dovolj, je menila le četrtina poslancev, kar tri četrtine pa so bile mnenja, da je soglasja premalo.<sup>7</sup> Številni zakoni so torej nastajali iz izrazitim preglasovanjem ob velikih razlikah med stališči koalicije in opozicije. To ilustrirajo tudi odgovori poslancev na anketno vprašanje: Kolikšne so v Državnem zboru razlike med stališči koalicije in opozicije?<sup>8</sup>

- zelo velike 42,
- precej velike 42,6
- kakor kdaj 13,1
- majhne 1,6
- zelo majhne -

Poleg premajhnega poenotenja stališč poslancev ob sprejemanju zakonov oziroma izrazitega preglasovanja pri zakonodajnem odločanju vplivajo na slabo kvaliteto zakonov številne spremembe in dopolnitve zakonov. V mandatnem obdobju 2004–2008 je Državni zbor sprejel<sup>9</sup>

- 148 novih zakonov,
- 319 sprememb in dopolnitev zakonov (novele) in
- 1 ustavni zakon.

Znatna večina anketiranih poslancev – kar 65,6 % – zato samokritično ugotavlja, da je bilo sprejemanje zakonskih novel prepogosto in le tretjina – 34,4% – jih meni, da je bilo število sprejetih sprememb in dopolnitev zakonov primerno.<sup>10</sup>

Noveliranje zakonodaje je seveda v določenem obsegu objektivno nujno zaradi spremenjenih družbenih razmer, prilagajanja notranjega prava predpisom Evropske unije ali mednarodnim pogodbam ipd. Preveč pogosto pa so za veliko število novel krive tudi hitre in prenačljive odločitve v parlamentu, premalo pretehtane in poglobljene razprave v zakonodajnem procesu, premalo domišljene želje politikov, ki hočejo z normativnim idealizmom in voluntarizmom dosegati politične cilje. Včasih botrujejo pogostim spremembam zakonov tudi nomotehnične pomanjkljivosti zakonov.<sup>11</sup> Ne glede na vzroke prepogostega noveliranja zakonodaje to slabo vpliva na preglednost in jasnost pravnega sistema in kvaliteto zakonov. Pravni sistem ob hi-

<sup>7</sup> Usklajenih stališč poslancev koalicije in opozicije je bilo več pri t. i. »EU zadevah«, izrazito premalo pa je usklajenosti pri vprašanih regionalizacije, urejanju položaja žrtev vojnega nasilja (vojni zakoni) in nadzora nad porabo proračunskih sredstev. Anketna raziskava, tabela A 4.

<sup>8</sup> Anketna raziskava, tabela A 3.

<sup>9</sup> Državni zbor Republike Slovenije: Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008, Ljubljana 2008, str. 27.

<sup>10</sup> Anketna raziskava, tabela A 9.

<sup>11</sup> Podobno: Nomotehnične smernice, Služba Vlade RS za zakonodajo, Ljubljana 2008, str. 115, Navedene smernice priporočajo noveliranje zakona, kadar se spreminja manj kot tretjina obstoječega zakona, sicer je treba pripraviti v celoti nov zakon (str. 117).

trem spreminjanju tudi ne opravlja svoje družbene funkcije stabilizatorja družbenih odnosov ter vnašanja reda<sup>12</sup> in varnosti ter predvidljivosti v družbena razmerja.

Izrazito negativno vpliva na kvaliteto zakonov še premajhna uporaba rednega – trifaznega – zakonodajnega postopka oziroma prepegosto sprejemanje zakonov po nujnih in skrajšanih – enofaznih – postopkih. Uporaba nujnega postopka je upravičena le v izjemnih družbenih razmerah, ki nastopijo zaradi interesov varnosti in obrambe države ali v primeru naravnih nesreč ali, kadar je treba s sprejemom zakona preprečiti težko popravljive posledice za delovanje države. Spremembe zakonov skrajšanem postopku pa je zopet dopustno sprejemati zgolj za manj pomembne odločitve.<sup>13</sup> Vendar je – tako kot v prejšnjih mandatnih obdobjih – Državni zbor tudi v mandatnem obdobju 2004–2008 sprejel več zakonov po izjemnih kot po rednem zakonodajnem postopku, kar izpričujejo naslednji podatki o sprejetih zakoni v Državnem zboru glede na postopek 2004–2008:<sup>14</sup>

• redni postopek	209
• nujni postopek	107
• skrajšani postopek	152
• ratifikacija	163
• akt o notifikaciji	2
<b>skupaj</b>	<b>633</b>

Prikazano stanje so samokritično ocenili tudi poslanci v anketnem povpraševanju ob koncu njihovega štiriletnega mandata. Subjektivni pogledi »konkretnih zakonodajalcev« odražajo stanje pravne zavesti v nacionalnem predstavniškem telesu. Svoj odnos oziroma svoje odgovore glede uporabe nujnih zakonodajnih postopkov so poslanci – izraženo v odstotkih – takole opredelili:<sup>15</sup>

• prevečkrat	60,7
• primerno	36,1
• premalokrat	3,3

<sup>12</sup> Npr. »Pravo je vedno red ... Pojem red je za pravo tako bistven, da ni več pravo, ko ni več red.« (Pitamic 2005: 110).

<sup>13</sup> Poslovnik državnega zbora (PoDZ -1, UPB1; Uradni list RS, št. 92/07) v 142. členu določa, da je mogoče v skrajšanem postopku sprejeti manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije, odločitve o prenehanju veljavnosti zakona ter spremembe zakona v zvezi z odločitvami ustavnega sodišča.

<sup>14</sup> Državni zbor Republike Slovenije: Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008, Ljubljana 2008, str. 30; v odstotkih izraženo število sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka je naslednje: redni postopek 33,0 %, nujni postopek 16,9 %, skrajšani postopek 24,0 %, ratifikacija 25,8 %, notifikacija 0,3 %.

<sup>15</sup> Anketna raziskava, tabela A 8.

Če je prepegosta uporaba izjemnih zakonodajnih postopkov izrazita slabost slovenskega zakonodajalca, to ne velja glede osredotočenosti zakonodajne iniciative pri vladi. Tudi za slovenski Državni zbor ugotavljamo, da ima tako rekoč monopol nad zakonodajno iniciativo izvršilna veja oblasti. Navedena trditev je še dodatno podkrepljena, če primerjamo število predlaganih zakonov s številom sprejetih zakonov glede na predlagatelja. Pri tem razmerju ostaja osnovni trend nespremenjen, saj predstavniško telo »ugodi« kar okrog 90 % vladnih predlogov, poslanskim pa le v dobrih 10 %. Tako je bilo tudi v mandatnem obdobju Državnega zbora 2004–2008:<sup>16</sup>

	<b>predlagani zakoni</b>	<b>sprejeti zakoni</b>
vlada	710 <sup>17</sup>	614
poslanci	125	18
Državni svet	13	-
volilci	2	1

Navedena razmerja so seveda posledica politične oziroma strankarske sestave vlade in parlamenta. V parlamentarni demokraciji vlada izhaja iz parlamentarne večine, tako da je vladnim (zakonskim) predlogom tako rekoč vnaprej zagotovljeno zadostno število glasov za njihov sprejem. Poslanski (zakonski) predlogi pa so pogosto podani s strani opozicijskih poslancev in imajo zato malo možnosti za pridobitev večinskega števila opredeljenih poslanskih glasov. Ob tem veliko moč vlade občutijo celo koalicijski poslanci, saj na subjektivnem nivoju celo več kot polovica poslancev izjavlja, da je vpliv vlade na odločanje v državnem zboru premočan.<sup>18</sup> Takšnega mnenja torej niso le opozicijski poslanci (ki so v manjšini) temveč tudi vsaj en del poslancev, ki imajo v državnem zboru večino, oziroma del poslancev, ki pripadajo strankam vladne koalicije.

Poleg navedenega je seveda prevladujoča zakonodajna iniciativa vlade posledica dejstva, da ima vlada na voljo ustrezne strokovnjake v ministrstvih in druge strokovne službe, ki pripravljajo besedila zakonskih predlogov z vsemi zahtevanimi sestavinami.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Državni zbor Republike Slovenije: Poročilo o delu Državnega zbora 2004–2008, Ljubljana 2008, str. 29.

<sup>17</sup> Prikazani podatek zajema tudi (vladne) predloge zakonov o ratifikacijah mednarodnih pogodb.

<sup>18</sup> Odstotkovna razporeditev odgovorov na vprašanje »Ali sodite, da je vpliv vlade na odločanje v državnem zboru premočan?« je bila naslednja: da: 59,3 %, kakor kdaj: 27,1 %, ne: 13,6 %. Anketna raziskava, tabela A 7.

<sup>19</sup> Člen 115 Poslovnika Državnega zbora (PoDZ-1, UPB 1, Uradni list RS, št. 92/07) zahteva, da predlog zakona vsebuje naslov, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Pri tem je treba v uvodu navesti oceno stanja in razloge za sprejem zakona; cilje, načela in poglobitve rešitve predloga zakona; oceno finančnih posledic predloga zakona; prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenost predlagane ureditve pravu Evropske unije ter druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona.

Osrednja iniciativna vloga vlade v procesu zakonodajnega odločanja je izražena tudi v programu dela vsakokratne vlade in še posebej v normativnem delu tega programa. Normativni program dela vlade seveda ni pravno zavezujoč dokument, je pa pomemben za usmerjanje zakonodajne politike.<sup>20</sup> Omenjeni program člane vlade zavezuje moralno-politično in določa predloge zakonov, ki jih morajo pripraviti posamezna ministrstva, da jih potem vlada – po obravnavi na svojih sejah – v določenem mandatnem obdobju predloži zakonodajalcu v sprejem. Pri vladnem načrtovanju zakonodajne predlagalne dejavnosti je vedno prisotna nevarnost pretiranega normativizma oziroma »neznosna lahkotnost« pri predlaganju novih zakonov in zakonskih novel brez zadostnega upoštevanja dejanskih družbenih razmer in brez upoštevanja možnega realnega dometa zakonskih norm.<sup>21</sup>

## 2

Položaj vlade v zakonodajnem procesu se je dodatno krepil še s članstvom Slovenije v Evropski uniji. Ko je Slovenija prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na institucije Evropske unije, je med njimi prenesla tudi suvereno pravico izdajati zakone. Pri sprejemanju »evropske zakonodaje«, t. j. uredb in direktiv, je namreč za najpomembnejša področja uporabljen proces soodločanja Evropskega parlamenta in Sveta (ministrov) Evropske unije (Craig, de Burca, 2008: 110). To pa pomeni, da je v zakonodajni dejavnosti Evropske unije pri sprejemanju uredb in direktiv kot neposredni zakonodajalec navzoča tudi nacionalna vlada z ustreznim ministrom v Svetu Evropske unije.

To je posebej občutljivo za Slovenijo, kjer je uveljavljeno stališče oziroma razlaga ustavne določbe, da je edini zakonodajalec Državni zbor<sup>22</sup> oziroma parlament. V Evropski uniji to ne velja, saj pri najpomembnejših zakonodajnih odločitvah nastopata enakopravno Svet ministrov (sestavljeno iz ministrov držav članic) in Evropski parlament. S tem pa je močno okrepljen položaj vlade oziroma izvršilne veje oblasti v zakonodajni dejavnosti.

Mandatno obdobje Državnega zbora 2004–2008 je bilo že v celoti zaznamovano s članstvom Slovenije v Evropski uniji. Na zakonodajnem področju so bila zato številna področja – skladno z ustanovitvenimi pogodbami Evropske unije – prenesena v njeno pristojnost. Po subjektivnem mnenju dveh tretjin anketiranih poslancev je bila na institucije Evropske unije

<sup>20</sup> Prim. Normativni program dela Vlade RS za leto 2009 – Predpisi iz pristojnosti Državnega zbora RS, sprejet 29. 12. 2008, predvideva, da bo Vlada RS v letu 2009 predlagala kar 205 predpisov v sprejem Državnemu zboru RS.

<sup>21</sup> Podobno M. Pavčnik »Prespani paragrafi« Pravna praksa, št. 3-4/2009, str. 3.

<sup>22</sup> »Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom.« 87. člen Ustave Republike Slovenije.

prenesena ena tretjina zakonodajnih pristojnosti, še nadaljnih dvajset odstotkov pa jih meni, da je bila na Evropsko unijo prenesena približno polovica zakonodajnih pristojnosti Državnega zbora. Podrobnejši prikaz odstotkovne porazdelitve njihovih odgovorov na vprašanje »Kolikšen delež zakonodajne pristojnosti je bil po vašem mnenju s pristopom Slovenije k Evropski uniji prenesen na institucije Evropske unije?« je naslednji:<sup>23</sup>

- do 20 % 35
- do 33 % 30
- 50 % 18,3
- več kot 50 % 6,7
- ne vem 10

Tako s subjektivnega kot z objektivnega vidika je znaten del zakonodajne pristojnosti Državnega zbora od leta 2004 dalje pogojen s članstvom Slovenije v Evropski uniji. Narava zakonodajnega dela poslancev se je zato precej spremenila. Na eni strani poslanci Državnega zbora sodelujejo pri sprejemanju »evropske zakonodaje« s svojimi stališči in mnenji do predlogov evropskih uredb in direktiv, ki jih posredujejo vladi predvsem prek Odbora za zadeve Evropske unije. Po drugi strani pa je precejšen del zakonodajnega odločanja v Državnem zboru narekovan z implementacijo »evropskih« direktiv v slovenski pravni sistem.

O spremembah pogodb, na katerih temelji Evropska unija, odloča celotni Državni zbor. Prav tako Državni zbor na plenarnem zasedanju vsako leto sprejme deklaracijo o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah Evropske unije.<sup>24</sup>

O drugih zadevah Evropske unije razpravlja in sprejme stališča Republike Slovenije Odbor za zadeve Evropske unije, v zadevah zunanje in varnostne politike pa Odbor za zunanjo politiko. Zadeve Evropske unije predloži Državnemu zboru oziroma pristojnima odboroma v obravnavo Vlada RS skladno z ustavnimi, zakonskimi in poslovnimi določbami.<sup>25</sup> Vlada tudi sproti poroča pristojnima odboroma o svoji dejavnosti in odločitvah v Svetu Evropske unije ter o uveljavitvi stališč Republike Slovenije pri tem.

<sup>23</sup> Anketna raziskava, n. d., tabela B 2.

<sup>24</sup> Npr. Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju julij 2008–december 2009, sprejeta na seji Državnega zbora 17. 7. 2008.

<sup>25</sup> Četrty odstavek 3.a člena Ustave RS: »V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju ...«

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, Uradni list RS, št. 34/04. Poslovnik Državnega zbora (PoDZ – 1- UPB 1, Uradni list RS, št. 92/07) členi 154a do 154m.

Ko so poslanci ocenjevali pravočasnost vladnih predlogov stališč do predlaganih aktov Evropske unije, so svoje odgovore v odstotkih takole razporedili:<sup>26</sup>

- v celoti da 5,0
- v glavnem da 28,3
- deloma, kakor kdaj 43,3
- v glavnem ne 13,3
- sploh ne 8,3
- ne vem 1,7

Zadeve Evropske unije, ki jih skupaj s svojimi stališči predloži Vlada RS Državnemu zboru, dodeli predsednik Državnega zbora v obravnavo pristojnemu odboru in glede na vsebino predloga matičnim delovnim telesom. Predsednik Državnega zbora pošlje zadevo Evropske unije tudi Državnemu svetu in zakonodajno-pravni službi. Odbor za zadeve Evropske unije (oziroma odbor za zunanjo politiko)<sup>27</sup> obravnava zadevo Evropske unije na podlagi gradiv in predloga stališč, ki jih predloži vlada. Pri tem upošteva tudi mnenja matičnih delovnih teles, Državnega sveta in zakonodajno-pravne službe, kadar jih podajo.

Ko so bili poslanci v anketi povprašani, v kolikšni meri matična delovna telesa uporabljajo možnosti za obravnavanje evropskih zadev, so svoje odgovore takole razporedili:<sup>28</sup>

- ne dovolj 41,7
- deloma 38,3
- dovolj 20,0

Vlada mora predložiti Državnemu zboru ob predlogu stališč tudi podatke o sprejemanju akta v Evropski uniji, poglobitvenih rešitvah in ciljnih predloga akta ter predvidenem času začetka obravnav in sprejema predpisa v organih Evropske unije. Vladna stališča zajemajo še oceno vplivov in posledic, ki jih bo predlagani akt Evropske unije imel za spremembo nacionalnih predpisov, državni proračun, narodno gospodarstvo, javno upravo in okolje.

Poslanci lahko vložijo amandmaje k predlogu stališč, ki jih bo vlada zastopala v organih Evropske unije. Po opravljeni razpravi in glasovanju pristojni odbor sprejme stališča do obravnavane zadeve Evropske unije in jih posreduje vladi.

Vlada, ki v zadevah Evropske unije predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča v institucijah Evropske unije, mora pri svojem delovanju v organih Evropske

<sup>26</sup> Anketna raziskava, n. d., vpr. B 7.

<sup>27</sup> Seje navedenih delovnih teles, ki obravnavajo in odločajo o zadevah Evropske unije, niso odprte za javnost. Po končani seji pa svoje odločitve sporočijo za javnost.

<sup>28</sup> Anketna raziskava, n. d., vpr. B 10.



unije delovati v skladu s stališči, ki jih je prejela iz Državnega zbora. Kadar vlada oceni, da zaradi poteka pogajanj v organih Evropske unije uveljavitev teh stališč ni izvedljiva, lahko odloči drugače, vendar mora o tem takoj obvestiti Državni zbor ter navesti okoliščine, ki so narekovalе takšno ravnanje.<sup>29</sup>

Poslansko ocenjevanje, ali vlada nesporno zastopa stališča Državnega zbora pri svojem delovanju na ravni Evropske unije, kaže – izraženo v odstotkih – naslednjo sliko:<sup>30</sup>

- v celoti 10,0
- precej 20,0
- kakor kdaj 55,0
- v manjši meri 8,3
- sploh ne 3,3
- ne vem 3,3

Pri tem polovica poslancev šteje »evropske zadeve« tudi za »notranje zadeve«, drugi pa so mnenja, da so to le deloma oziroma bolj malo tudi notranje slovenske zadeve.<sup>31</sup> Procesi integracije so seveda dolgoročne narave, zato je Evropska unija večkrat tudi pri poslancih občutena še vedno kot neka zunanja sila.

### 3

Poseben vidik zakonodajnega delovanja poslancev predstavljajo področja, ki zahtevajo prenos predpisov Evropske unije v nacionalni pravni red. Pri tem je uveljavljeno načelo primarnosti evropskega prava, se pravi, da pravila, sprejeta v Evropski uniji, prevladajo nad pravili notranjega pravnega reda držav članic. To razmerje je lahko ubesedeno kot »... da je pravo unije nad pravom držav članic ...«<sup>32</sup> ali »... v smislu prednosti prava Evropske unije pred nacionalnim v sklopu pristojnosti, ki so bile prenesene na Evropsko unijo.«<sup>33</sup> V doktrinarnem pojasnjevanju

<sup>29</sup> Člen 10 Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU), Uradni list RS, št. 34/04.

<sup>30</sup> Anketna raziskava, n. d., vpr. B 11.

<sup>31</sup> »Ali sodite, da so po vstopu Slovenije v EU 'evropske zadeve' postale naše notranje zadeve: da, na vsak način 10,2 %, da, precej 40,7 %, deloma 37,3 %, le malo 10,2 %, sploh ne 1,7 %«, Anketna raziskava, n. d., vpr. B 16.

<sup>32</sup> Tako npr. Mireille Delmas-Marty v poglavju Obdukcija evropskega monstuma v slovenskem prevodu njene knjige Preureditev oblasti, GV Založba, Pravna obzorja, Ljubljana 2008, str. 105 in tudi slovensko besedilo 17. izjave o načelu primarnosti, ki je dodana besedilu Lizbonske pogodbe.

<sup>33</sup> Tako npr. Matej Avbelj v razpravi Širša vprašanja odnosov med pravnimi redi v EU, Pravna praksa, št. 12/2008, str. 29. Tudi v knjigi Cvikl M. Milan Prenovljeno pravo Evropske unije (Uradni list RS, Ljubljana 2008) je objavljeno – neuradno – besedilo 17. Izjave o primarnosti k Lizbonski pogodbi v naslednjem besedilu: »Konferenca opozarja, da imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije pogodbe in pravo, ki jih Unija

tega razmerja pa vendarle srečamo tako stališče, da pri tem razmerju »... gre v bistvu vendarle za načelo hierarhije.« (Delmas-Marty, 2008: 105), kot stališče »... da znotraj vsake države članice soobstajata dva avtonomna sočasno operativna pravna reda države in Evropske unije.« (Avbelj, 2008: 29). Ne glede na eno ali drugo teoretično pojasnjevanje načela primarnosti evropskega prava v praksi to načelo zakonodajalcu prepoveduje sprejemanje zakonov v nasprotju s pravom Evropske unije,<sup>34</sup> kot je to opredelila znana sodba IHG<sup>35</sup> Sodišča Evropskih skupnosti.

Še več. Nacionalna zakonodaja mora poskrbeti za implementacijo določenih pravil prava Evropske unije v nacionalni pravni sistem. To velja posebej za direktive Evropske unije, ki so za članice zavezujoče glede cilja, ki ga je treba doseči, državnim organom pa je prepuščena izbira oblik in metod za doseganje navedenih ciljev.<sup>36</sup> Pri tem nacionalni predpis praviloma povzame vsebino direktive v svoje besedilo, redkeje pa se prenos izvede z dobesednim prepisom kakšnega dela direktive v nacionalne pravne akte ali zgolj s sklicevanjem na posamezne določbe direktive.<sup>37</sup>

Z vidika potreb po harmonizaciji nacionalne zakonodaje s pravnim redom Evropske unije so bili poslanci povprašani, kako dobro so pripravljene vladni predlogi potrebnih sprememb nacionalnih predpisov v zvezi z akti Evropske unije. Znatna večina anketiranih poslancev se je opredelila za sredinske odgovore, kakor kaže navedena odstotkovna razporeditev njihovih odgovorov:<sup>38</sup>

sploh niso dobro pripravljene				v celoti so dobro pripravljene
5	20	46,7	20	8,3

Harmonizacija dveh pravnih redov zahteva delovanje vladne in parlamentarne strani.

Dograjevanje obeh delov pravnega sistema – nacionalnega in evropskega – zahteva ustrezno delovanje ne le vlade, temveč tudi poslancev. Z vidika resnega in poglobljenega dela je zato pri slovenskem Državnem zboru problematično članstvo poslancev v po treh ali celo štirih de-

---

sprejme na podlagi pogodb, prednost pred pravom držav članic, in sicer pod pogoji, določenimi v navedeni sodni praksi.«

<sup>34</sup> Prim. Nomotehnične smernice, Služba vlade RS za zakonodajo, Ljubljana 2008, str. 166.

<sup>35</sup> Sodba Internationale Handelsgesellschaft m.b.h.: Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, zadeva 11/70 - IHG : »Pravo, ki izhaja iz Pogodbe, predstavlja samostojen vir prava in ga zaradi njegove pravne narave ni mogoče presojeti s stališča nacionalnega prava, saj bi s tem izgubilo značaj prava Skupnosti, s tem pa bi postala vprašljiva pravna podlaga Skupnosti same.«

<sup>36</sup> Člen 249 – Prečiščeno besedilo Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (97/C 340/03).

<sup>37</sup> Nomotehnične smernice, n. d., str. 176.

<sup>38</sup> Anketna raziskava, n. d., vpr. B 6.

lovnih telesih.<sup>39</sup> Optimalno je namreč, da je poslanec član enega delovnega telesa parlamenta. V slovenskem primeru pa glede tega vidika parlamentarne podobe beležimo nenormalno velika odstopanja. Na vprašanje »V koliko delovnih telesih ste član/ica,« so namreč anketirani poslanci takole odgovorili:<sup>40</sup>

- v dveh telesih 1,6
- v treh telesih 47,5
- v štirih telesih 39,3
- v petih ali več telesih 11,4

Vloga delovnih teles parlamenta je izredno pomembna tudi z vidika sprejemanja zakonov. Na delovnih telesih je pravzaprav težišče zakonodajnega odločanja, posebej v drugi obravnavi predloga zakona, ko poteka detajlna obravnava zakonske vsebine po modelu »člen za členom« v obliki razprave in glasovanja o vloženi amandmajih in členih. Preobremenjenost poslanca s članstvom v več delovnih telesih je gotovo velika ovira za poglobljeno in temeljito proučevanje zakonskih predlogov.

Od oblikovanja stališč, ki naj jih slovenska Vlada zavzema v procesih sprejemanja predpisov v organih Evropske unije, je tudi skoraj povsem izločen drugi del slovenskega parlamenta – Državni svet. Anketirani poslanci Državnega zbora so večinsko celo mnenja, da je potrebno Državni svet odpraviti.<sup>41</sup> To je razumljivo ob sedanjem ustavnem položaju tega organa in še bolj ob njegovi dosednji aktivnosti. V zakonodajnem procesu bi torej kazalo njegove pristojnosti ali razširiti ali pa resno proučiti smiselnost nadaljnega obstoja tega državnega organa.

V vsakem primeru bo treba delovanje članov slovenskega nacionalnega predstavnškega telesa v zakonodajnem procesu bistveno izboljšati v smeri poglobljenega in odgovornega sprejemanja zakonskih predlogov ter oblikovanja stališč do predlogov predpisov Evropske unije. Pri tem kaže še bolj upoštevati ekonomske in kulturno-zgodovinske pogoje, ki determinirajo pozitivizacijo prava v zakonodajnem odločanju. Prav tako naj bi šlo delovanje poslancev bolj v smeri ustavne norme, da so poslanci predstavniki vsega ljudstva in da niso vezani na kakršnakoli navodila.<sup>42</sup> V teh procesih se manifestirajo principi večinske demokracije, imenovane

---

<sup>39</sup> V Državnem zboru se ustanovijo delovna telesa kot komisije in odbori. Prvi odstavek 32. člena Poslovnika Državnega zbora: »V državnem zboru se ustanovijo delovna telesa za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov državnega zbora.«

<sup>40</sup> Anketna raziskava, n. d., vpr. C 9.

<sup>41</sup> Odgovori na vprašanje Ali bi bilo glede na spremenjeno vlogo Državnega zbora treba pristojnosti Državnega sveta: razširiti 16,7 %, ohraniti v sednji obliki 18,3 %, Državni svet je treba ukiniti, ker je nekoristen 56,7 %, ne vem 8,3 %: Anketna raziskava, n. d., vpr. C 13.

<sup>42</sup> Prvi odstavek 82. člena Ustave Republike Slovenije.

tudi »glasovalna demokracija«. <sup>43</sup> Seveda pa prav takšna demokracija daje sprejetim zakonom legitimizacijsko podlago in utemeljitev.

## Literatura

- Avbelj Matej (2008): Širša vprašanja odnosov med pravnimi redi v EU, *Pravna praksa*, št. 12, str. 28–31.
- Cvikl M. Milan (2008): *Prenovljeno pravo Evropske unije*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Craig Paul and Grainne de Burca (2008): *EU Law*, Oxford University Press.
- Delmas-Marty Mireille (2008). *Preureditev oblasti*, GV Založba – Pravna obzorja, Ljubljana.
- Nomotehnične smernice (2008), izd. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana.
- Normativni program dela Vlade RS za leto 2009 – Predpisi iz pristojnosti Državnega zbora RS, Ljubljana 29. 12. 2008.
- Norton Philip (ed.) (1990): *Legislatures*, Oxford University Press.
- Pavčnik Marijan (2009): »Prespani paragrafi«, *Pravna praksa*, št. 3–4.
- Pitamic Leonid (2005): *Naravno pravo in narava prava*, v *Na robovih čiste teorije prava*, SAZU, Ljubljana.
- Rehbinder Manfred (2000): *Rechtssoziologie*, C.H. Becksche Verlagsbuchhandlung, München.
- Rush Michael (2005): *Parliament today*, Manchester University Press, Manchester and New York.

---

<sup>43</sup> T. i. »Stimmungsdemokratie« (Rehbinder, 2000: 234); izraz izvira iz knjige »Demokratie ohne Dogma« Theodorja Geigerja (4. izdaja, 1991).