

Izvorni znanstveni članek
UDK 340.134:177

Nomotehnika kot ovira zlorabam v pravodajnih postopkih

MAG. BEČIR KEČANOVIČ,
Komisija za preprečevanje korupcije
DR. ALBIN IGLIČAR,
redni profesor na Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani

Nekoč je bila pravodajna dejavnost večinoma stvar navdiha, intuitivnega sklepanja in improvizacij prvih, primitivnih redaktorjev. Vsakdanja življenjska razmerja, ki jih spremlja spontana izmenjava misli in idej, so rojevala potrebo po ustaljenih vedenjskih vzorcih in ravnanjih, ki so sčasoma postala rutina, običaj in obvezno pravilo. Sčasoma, ko se je pravodajna dejavnost razvila v zavestno načrtovanje in sprejemanje splošnih pravil, je sledila kodifikacija področij in vej v sistematično celoto pravnega reda. V tem zgodovinskem procesu, v katerem so jo poleg časa in prostora sooblikovali predvsem vrednostni temelji in kulturno izročilo, se je razmeroma pozno, šele na prehodu v prejšnje stoletje, razvila *nomotehnika* kot znanstveno utemeljen pristop k izdelavi in sprejemanju splošnih predpisov, ki se vse bolj povezuje z mnogimi znanstvenimi vejami in področji. Če jo obravnavamo v luči pesnikove prispodobe, *le čevlje sodi naj kopitar*, jo lahko razumemo kot obrt, ki se posveča praktični modrosti *krojenja, lepljenja in šivanja*, preostalo pa prepušča drugim. Danes, ko je v ozadju vsakega izdelanega para čevljev nepregledna veriga proizvodnih procesov, razmerij in odločitev, bi s tako obrtniško logiko večina obutega sveta pristala *bosa na trnovi poti*. V prenesenem pomenu lahko rečemo, da se je prav to večinoma zgodilo pravodajni dejavnosti. Tam, kjer je namesto sreči največjega možnega števila ljudi obrt služila le ozkim interesom peščice, je skupaj z drugimi dejavniki krize prispevala, da je večina sveta padla pod mejo dostojnega preživetja. Ozko gledanje na nomotehniko kot obrtno dejavnost postranskega pomena pa je pustilo odprta vrata tudi primitivnim vzorcem vladanja, korupciji in zlorabam oblasti v pravodajnih postopkih. Za izdelavo kakovostnih predpisov v ožjem, praktičnem pomenu bo nomotehnika še naprej večina in umetnost hkrati, a če hoče preprečevati zlorabe v pravodajnih postopkih, potrebuje več, kot lahko ponudi njena obrtniška logika. Predvsem tudi sama v danih razmerah potrebuje intelektualni pogum, da se lahko praktični veččini in umetnosti pridružijo pravičnost, razsodnost in odgovornost, ki skupaj tvorijo ideal *dobrega zakonodajalca* – zakonodajalca z integriteto, ki mu je mar za ljudi in skupne vrednote.

1. Vrednotni temelji

Družbene vrednote nastopajo vedno kot podlaga in temeljni cilj pravnih normativnih aktov, še posebej ustave in zakonov. Zato jih je mogoče obravnavati kot materialne pravne vire ustave¹ in zakonodaje. Prek pravne regulacije vrednote usmerjajo človekovo družbeno delovanje, pravilno delovanje pa dosežemo s spoštovanjem dobrih zakonov. Tako se je podoba idealnega zakonodajalca, ki sprejema dobre zakone, oblikovala v celotni zgodovini.² Najstarejši ohranjeni pravni zapisi, nastali do konca tretjega in v drugem tisočletju pr. n. št., kažejo, da je že takrat zakonodajalcem šlo predvsem za skupne vrednote, pri čemer je tudi pravo samo po sebi vrednota, nad katero bedijo božja previdnost in ustvarjalci prava kot božji poslanci in namestniki.³

Sistematično razmišljanje o vlogi zakonov in idealnem zakonodajalcu je sicer znano že iz antike. Platon je v svoji socialni filozofiji najprej predvidel obstoj vladarja – filozofa,⁴ ki s srčnostjo, sorazmernostjo in modrostjo postavlja zakone. Vrhovno vodilo vladarja – zakonodajalca pa je uveljavljanje pravičnosti, »ki je v snitvi treh poklicnih kreposti: filozofske modrosti, vojaškega moštva⁵ ter trgovske in obrtniške zmernosti.«⁶ Potem ko je v zreli dobi spoznal, da ideja države, v kateri vladajo filozofi, ni ravno najboljša, ker bi bila to država za idealne ljudi, ki jih ni na svetu, se ji je v svojem zadnjem delu *Zakoni (Nomoi)*, pri katerem ga je prehitela smrt, odrekel in napisal osnutek za drugo najboljšo državo. V tej namesto filozofov vladajo najboljši in najrazsodnejši po napisanih zakonih, ki jih je treba v skladu s potrebami ljudi sproti dopolnjevati. Besede, kako naj bo takšna država urejena in kakšni naj bodo njeni zakoni, Platon polaga v usta govorcem, ki v dialogih še vedno sledijo zgledu njegovega temeljnega nauka o idejah, v katerem je hkrati tudi spoznavno izhodišče etičnih in znanstvenih ter političnih in socialnih razsežnosti urejanja države in njenega prava – zakonov.⁷

¹ Na primer točka 9 obrazložitve ustavne odločbe U-I-109/10 z dne 3. 10. 2011: »Kot temeljna vrednota ima človekovo dostojanstvo normativni izraz v številnih določbah ustave ...«

² A. Igljčar, Samo pravne norme ne bodo dovolj, *Pravna praksa*, št. 16-17/2013.

³ V. Simič, Vrednotni temelji najstarejših zapisov prava, v: A. Polajnar Pavčnik (2001), *Pravo in etika: raziskovalno poročilo*, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, str. 7–21.

⁴ »Če filozofi v polisih ne bodo kraljevali – sem dejal – ali če zdaj tako imenovani kralji in gospodarji ne bodo pristno in zadovoljivo filozofirali, če torej to oboje – politična moč in filozofija – ne bo sovpadlo v eno in se množica tistih značajev, ki se zdaj ločeno odpravljajo v eno od obeh smeri, nujno ne onemogoči, potem dragi Glavkon, po mojem mnenju ne bo konca zla ...« (Platon: *Država – Politeja*, Peta knjiga, 473 d, v: Platon, *Zbrana dela I*, prevod Gorazd Kocijančič, Mohorjeva družba, Celje 2004, str. 1130).

⁵ V pomenu moškosti.

⁶ Evgen Spektorskiy, *Zgodovina socialne filozofije*, Ljubljana 1932, str. 50.

⁷ Platon, *Zakoni*, prevod J. Košar, Založba Obzorja, Maribor 1982.

Tiste, ki za pravično življenje ljudi skrbijo z dobrimi zakoni, Platon odločno svari pred »vojno, ki se imenuje razprtija (strankarski boji) – [...] vojno, za katero si vsakdo želi, da bi do nje v njegovi državi sploh ne prišlo, če pa že pride do nje, da bi se čim prej končala.«⁸ V zvezi s tem poudarja, da vrli možje v tej najhujši vojni notranjih razprtij po junaštvu presegajo tiste v vojni proti zunanjim sovražnikom, ker je hrabrost prvih združena s pravičnostjo, razsodnostjo in modrostjo. Lestvico vrlin, ki vodijo k *celoviti kreposti*,⁹ Platon začinja z *razumnostjo*, ki ji sledi *trezna duševna naravnost*, na tretjem mestu je *pravičnost*, zmes prvih dveh, in na četrtem mestu *hrabrost*. Potem ko sklene, da brez najvišje vrline zakonodajalca tudi ljudstvo in država ne moreta biti deležna najvišjih dobrin oziroma vrednot, nadaljuje z dialogom, kako mora zakonodajalec opozoriti državljane, da tudi vsa druga njegova zakonska določila izhajajo iz najvišje vrline. S premislekom mora ločiti med častnim in nečastnim, spoznavati in natanko opazovati mora skupno življenje, žalosti, radosti in strasti ljudi, da potem lahko z zakoni pravilno porazdeli hvalo in grajo.¹⁰

Po Platonu so torej dobri zakoni predvsem rezultat najvišje vrline, *celovite kreposti* zakonodajalca, kar z današnjimi pozivi nosilcem pravodajne dejavnosti k odgovornosti za skupne vrednote pomeni – zakonodajalca z integriteto.¹¹ Toda še tako dobri zakoni sami po sebi niso dovolj. Če dobro urejena država zaupa izvajanje svojih dobrih zakonov neprimernim uradnikom, ne samo da od tega nima nobene koristi, temveč je povrhu izpostavljena glasnemu posmehu. Posledice tega so za vsako državo skrajno škodljive in sramotne, v Zakonih ugotavlja Platon.¹²

Tudi Aristotel je pri odlikah nosilcev političnih funkcij poudarjal vrline, tako da je denimo pravičnost vedno iskal v neki sredini,¹³ saj »tisti, ki iščejo pravičnost, iščejo sredino, kajti zakon je sredina.«¹⁴ Pravičnost je torej krepost, ki ureja medsebojne odnose. Tako Aristotel v *Niko-*

⁸ Prav tam, 628 b; na nevarnost razprtije Platon opozarja že v Državi, V, 16 (470 b), kjer jo označuje kot sovraštvo med sorodniki, vojno pa kot sovraštvo med tujci.

⁹ V nadaljevanju si bomo prizadevali predstaviti argumente, da je v tem kontekstu celovita krepost pravzaprav sopomenka zakonodajalčevi integriteti.

¹⁰ Prav tam, 629 d; 630 b, c, d, e; 632 a, b.

¹¹ A. Iglčar, Vrednote v zakonodajni dejavnosti, str. 189–199; glej tudi K. Žagar, Etika v parlamentu, navedeno delo, str. 201–209; glede etičnih načel, vrednot in vrlin pri urejanju življenja v lokalni skupnosti glej S. Vlaj, Etična načela v lokalnem življenju; vsi prispevki objavljeni v: B. Kečanović (ur.) (2012). Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote, Komisija za preprečevanje korupcije.

¹² Prav tam, 751 c.

¹³ »Tisti, ki naj bi opravljali najpomembnejše politične funkcije, morajo imeti troje: kot prvo naklonjenost do obstoječe ustavne ureditve, kot drugo najvišjo sposobnost za opravljanje nalog, ki jih narekuje oblastniški položaj, in kot tretje vrlino in pravičnost ...« (Aristotel, Politika, 1309, a 35; v: Aristotel, Politika, prevod Matej Hriberšek, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 486).

¹⁴ Prav tam, 1287, b 5.

mahovi etiki pravi, da je vrlina neka *notranja usmeritev* človeka k pričakovanemu, pravičnemu in poštenemu ravnanju, pri čemer se tisti, ki jo ima, ravna po najvišji vrlini pravičnosti tudi v odnosu do drugih ljudi, in ne samo do samega sebe. In če se danes vrlina na splošno pojmuje kot dispozicija ali čustvo, ki nas iz notranjosti motivira, da ravnamo v skladu z določenimi pravilom, je soglasje o tem, katera so primerna in ustrezna pravila, vedno prvi pogoj za soglasje o naravi in vsebini določene vrline.¹⁵

Podoba idealnega zakonodajalca je posebej oživila v času razsvetljenega absolutizma v 18. stoletju. V tem stoletju je bila v ospredju razlaga zakonodaje, ki jo sicer postavlja ena oseba, vendar ne iz svoje samovolje, temveč kot prinašalec (legislator) naravnega reda oziroma pravil, ki izhajajo iz nujnih odnosov človeškega sobivanja. Takšni idealni zakoni nato spodbudijo vero in zaupanje v skoraj nadnaravne lastnosti zakonodajalca. Na začetku moderne dobe je Rousseau v svoji Družbeni pogodbi (1762) zapisal: »Zakonodajalec je v vsakem primeru izjemen človek v državi. Že po svojem umu mora biti tak, nič manj po svoji dejavnosti.«¹⁶ Deklaracija o pravicah človeka in državljana (1789) je ob tej predpostavki in ideji o ljudski suverenosti v 6. členu določila: »Zakon je izraz splošne volje. Vsi državljani imajo pravico osebno ali prek svojih predstavnikov sodelovati pri njegovem sprejemanju.«

Thomas Hobbes je v zakonu videl predvsem ukaz nosilcev najvišje (politične) oblasti, ki naj ustvarja dober red za družbeno skupnost. Hobbes je razvil idejo o družbeni pogodbi, ki ljudi iz stanja boja vseh zoper vse¹⁷ povede v državniško stanje, ko sklenejo med seboj tri dogovore¹⁸ in izročijo državi vso svojo svobodo in »se spremene v podanike, ki poslej prejemajo vse svoje državljanske pravice od države«. ¹⁹ Po Johnu Stuartu Millu pa naj zakon izjemoma posega v družbene odnose, ki naj jih gospodarstvo in družba sama urejata z avtonomnimi normami. Človek naj tudi v skupnosti ohrani značilnosti individualne človeške narave. Trdil je namreč, da »človeška bitja, združena v družbi, nimajo prav nobenih drugih lastnosti od tistih, ki izvirajo iz prirodnih zakonov posameznega človeka. Zato tudi zakoni družbenega dogajanja niso in ne morejo biti nič drugega kakor zakoni strasti in ravnanja posameznikov ...«²⁰ Razumevanje vloge zakona na evropskem kontinentu je bolj sledilo Hobbesu, medtem ko je anglosaško

¹⁵ M. Pevec Rozman, *Etika in sodobna družba: MacIntyrejev poskus utemeljitve etike*, Libra, Ljubljana 2009, str. 152–153.

¹⁶ J. J. Rousseau, *Družbena pogodba*, CZ, Ljubljana 1960, str. 106.

¹⁷ Stanje *bellum omnium contra omnes*, ko je *homo homini lupus*.

¹⁸ Dogovor združitve – *pactum unionis*; dogovor ustanovitve – *pactum constitumionis*; dogovor podreditve – *pactum subjectionis*.

¹⁹ Eugen Spektorski, *Zgodovina socialne filozofije*, Slovenska matica v Ljubljani, Ljubljana 1932, str. 190.

²⁰ Citirano po Jože Goričar, *Oris razvoja socioloških teorij*, Založba Obzorja, Maribor 1969, str. 85.

dojemanje zakona bolj sledilo Millu. Zato imajo države kontinentalne Evrope več zakonov kot države anglosaškega pravnega reda.²¹

Pitamic pa je v dvajsetem stoletju razmišljal: »Za izvoljenega se zahteva navadno večja kvalifikacija kot za volilca,« in še: »Za poslanca je zahtevana navadno tudi večja neomadeževanost nego za volilca.«²² Tem zahtevam se pridružujejo še prvine racionalnega mišljenja, ki posebej poudarjajo pomen »velikih zakonodavcev«²³ in sposobnosti analitičnega procesa abstrahiranja. V tem miselnem procesu morajo člani zakonodajnega organa odmišljati posamezne in posebne značilnosti sorodne skupine družbenih odnosov ter iskati tiste lastnosti, ki so tej skupini odnosov skupne. Te splošne prvine postanejo vsebina splošne zakonske norme.²⁴ Seveda pa je konkretni sestav zakonodajnega telesa vedno vpet v dejanske razmere družbenega okolja, ali kot je zapisal Furlan v razpravi Problem realnosti prava: »Običajno je zakonodavec kot član neke družbe, v kateri se je rodil in v katero je vrsttel, prav tako podvržen historičnemu izročilu kakor ostali člani družbe.«²⁵

Vse večja potreba po iskanju *novoga načina preživetja*, ki v ospredje postavlja etični minimum odgovornost za skupne vrednote, je v taki ali drugačni obliki predmet različnih razprav v povezavi s pravom in pravodajno dejavnostjo. »Če etičnega skupnega imenovalca ni več, potem to pomeni, da tudi funkcionalno – v družbeni delitvi dela – stvari postajajo popolnoma nepredvidljive. Minimalni standardi tistega, kar je moralno logično in kar se spodobi, so po eni strani odvisni od tega, koliko in kakršne vrednosti si v določeni družbi ljudje *dejansko* delijo; po drugi strani pa to omogoča ne le normalno občevanje med ljudmi (komunikacija), marveč v posledici tudi delitev dela. Gre za to, da je umanjkanje vrednostnega skupnega imenovalca, na katerega bi ljudje enotno pristajali, popolnoma disfunkcionalno, pa se tu spomnimo na tistega ljubljanskega odvetnika mlajše generacije, ki je potožil, da mu gre zaradi nepredvidljivosti, ko gre iz svoje pisarne zjutraj na sodišče – na bruhanje.«²⁶

²¹ Ulrich Karpen, Gesetzgebungslehre – neu evaluiert, Nomos, Baden-Baden 2006, str. 12.

²² Leonid Pitamic, Država, Mohorjeva družba, Celje 1927, str. 350.

²³ Ta izraz je uporabil Boris Furlan v razpravi Racionalizem in revolucija, objavljeni v Sodobnosti leta 1937 (let. 7, št. 6) in ponatisnjeni v: Boris Furlan, Problemi realnosti prava (ur. M. Pavčnik), GV Založba, Ljubljana 2002.

²⁴ Boris Furlan v razpravi Teorija pravnega sklepanja (Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete v Ljubljani, let. 10, Ljubljana 1933–34), ponatisnjeni v: Boris Furlan, Problemi realnosti prava (ur. M. Pavčnik), GV Založba, Ljubljana 2002, str. 161: »Tudi en primer zadostuje za postavljanje splošnega pravila, čeprav se običajno tvorijo norme na osnovi tega, kar se večkrat ponavlja v praktičnem življenju.«

²⁵ Ponatis razprave iz Zbornika znanstvenih razprav Pravne fakultete v Ljubljani, let. 9, Ljubljana 1932–33, v istimenski knjigi, GV Založba, Ljubljana 2002, str. 95.

²⁶ M. B. Zupančič in drugi, Tretja od suhih krav: razprave o razlogih za razsulo, samozal. A. Komat, Domžale 2012, str. 15–16.

2. »Slabi zakoni so vzrok mestu najhujšega zla«

Vrednostni temelji družbe od nekdaj vežejo pravodajno dejavnost na družbeni kontekst, na skupne vrednote in zaupanje ljudi v etičnost in kakovost predpisov. Če je sreča najvišji smoter, ki ga ljudje po Aristotelu dosegamo z usklajenostjo ravnanja s sredino med skrajnostmi,²⁷ pa je naše vedenje in ravnanje vpeto v ta normativni okvir vrednot in pravnih pravil, ki naj bi jih modri zakonodajalec – kot je prav tako poudarjal Aristotel – postavljaj v dobro človeškem združenjem.²⁸

Če tisti, ki sprejemajo predpise, nimajo nobenega odnosa do skupnih vrednot in tega, kar si o njih misli večina ljudi, sta jim tudi etičnost in kakovost pravodajne dejavnosti postranskega pomena. Glede tega razmere pri nas spominjajo na čas, ki ga več kot pol tisočletja pred našim štetjem opisuje Solon, eden najmodrejših starogrških zakonodajalcev iz obdobja predsokratikov, čas, ko se je podobno kot danes pojem socialnega dušil v pohlepu sebičnih, država pa še v napuhu oblastnikov. Ujet v tedanjih razmerah vsesplošnega razvrednotenja, kraj, ropanja in korupcije Solon pravi: »Slabi zakoni so vzrok mestu najhujšega zla. Dobra ustava pa spet vir vsemu je redu in slogi, hkrati pa v lance tesne vklepa krivično svojat. Kar je garjavo, izgledi, prežene pohlep in hudobo, zmoto usodno zatre, v kali, še preden vzbrsti, pravo potlačeno dviga, kroti napuh in ošabnost, stavi zavoro povsod, kjer se pripravlja razkol, jezo preprirov blaži, pogubnih, pod njenim okriljem vlada na svetu v vsem skladnost in red in modrost.«²⁹

Danes pri nas velja tudi to, kar smo povzeli pri Platonu, da kolikor toliko vreden zakonodajalec v razmerah strankarskih razprtij ne premore zvestobe in poštenega odnosa do skupnih vrednot brez celotne kreposti – največje vrline ali integritete. Kako naj sicer »vrli možje in žene, izbrani sinovi in hčere domovine« z zakoni in podzakonskimi predpisi ali s splošnimi akti lokalne oblasti poučujejo državljane o poštenosti in jih tako spodbujajo k odgovornemu odnosu do skupnih vrednot, ko pa med njimi sedijo tisti, ki sami poštenosti in odgovornosti očitno ne premorejo? Odgovori na navedena vprašanja so splošno znani in niso niti prenetljivi, če na primer javnost povezuje zakonodajno dejavnost s konkretno človeško sestavo zakonodajnega organa in poudarja vidik osebnostne primernosti in osebnostnih kvalitet članov zakonodajnega telesa. Kako daleč od idealnega zakonodajalca in od predstav javnosti o dobrem in modrem postavodajalcu so – denimo – nekateri poslanci Državnega zbora v sklicu 2011–2015. Strankarske razprtije in takšen osebnotni profil članov zakonodajnega telesa seveda znižujejo ugled parlamenta v javnosti in dajejo popolnoma slab zgled za spoštovanje

²⁷ Več v: Aristotel, *Nikomahova etika*, Slovenska matica, Ljubljana 2002.

²⁸ Aristotel, *Politika*, 1325, a 10: »Naloga dobrega zakonodajalca pa je, da vidi, kako bodo polis, rod ljudi in vsaka druga skupnost soudeleženi pri dobrem življenju in pri srečnosti, ki jim je dosegljiva.«

²⁹ A. Sovre, *Predsokratiki*, Slovenska matica, Ljubljana 1988, str. 45–46.

zakonov, ki jih sprejema ta parlament. Takšnega vtisa ne morejo popraviti niti razmeroma ugodna izobrazbena,³⁰ spolna³¹ in starostna struktura³² slovenskega predstavnškega telesa.

Sedanji slovenski zakonodajalec (Državni zbor) ob predlagalnem monopolu vlade³³ in z nespoštovanjem rednega zakonodajnega postopka³⁴ ne izpolnjuje dobro svojega družbenega poslanstva. To izrazito slabo vpliva na normativno integracijo, saj ta organ uživa v javnosti izredno nizko stopnjo zaupanja in s tem tudi »njegovi« zakoni nizko stopnjo legitimnosti. Namesto uveljavljanja odgovornosti posameznih nosilcev pravodajne dejavnosti, tako tistih, ki odločajo, kot tistih, ki pripravljajo in vlagajo predloge za odločanje v pravodajnih postopkih, se v javnosti vse bolj spodbuja nezaupanje v pravno državo in njene institucije. Odnos do pravne države in pravodajne dejavnosti se kaže tudi v nespoštovanju odločb Ustavnega sodišča, tako na državni kot na lokalni ravni odločanja v pravodajnih postopkih.³⁵ Ustavno sodišče v letnih poročilih vedno znova opozarja tudi na (ne)spoštovanje tistih svojih odločb, ki so izdane na podlagi 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču. Gre za tako imenovane ugotovitvene odločbe, ki jih sprejme, če oceni, da je zakon ali drug predpis protiustaven ali nezakonit zato, ker nekega vprašanja, ki bi ga moral urediti, ne ureja ali ga ureja na način, ki ne omogoča razveljavitve oziroma odprave. V ugotovitveni odločbi Ustavno sodišče določi zakonodajalcu oziroma drugemu normodajalcu rok za odpravo ugotovljene protiustavnosti oziroma nezakonitosti. Ustavna načela pravne države (2. člen Ustave) in delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave) zahtevajo, da se pristojni normodajalec na ugotovitveno odločbo Ustavnega sodišča odzove in odpravi ugotovljene protiustavnosti oziroma nezakonitosti.³⁶

³⁰ Izobrazbena struktura poslancev Državnega zbora, ki je bil izvoljen leta 2011 (Delo, 6. 12. 2011): 11 s srednjo šolo, 60 z univerzitetno izobrazbo, 15 z magisterijem, 4 z doktoratom.

³¹ 61 moških, 29 žensk (Delo, 6. 12. 2011).

³² Do 30 let 1, od 30 do 40 let 13, od 40 do 50 let 28, od 50 do 60 let 36, nad 60 let 12 (Delo, 6. 12. 2011).

³³ Poročilo o delu Državnega zbora – odstotni delež sprejetih zakonov glede na predlagatelja v mandatnem obdobju Državnega zbora 2008–2011 (razmerja so bila podobna tudi v vseh prejšnjih mandatnih obdobjih Državnega zbora): vlada 91,2 %; poslanci 8,3 %; Državni svet 0,4 %; volivci 0,0 %.

³⁴ Delež sprejetih zakonov v Državnem zboru v obdobju 2008–2011 glede na vrsto zakonodajnega postopka (razmerja so bila podobna tudi v vseh prejšnjih mandatnih obdobjih Državnega zbora): v rednem postopku 141; v nujnem postopku 83; v skrajšanem postopku 134; ratifikacija 108; notifikacija 2; skupno 468; Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2008–2011, Ljubljana 2012. Še bolj zbujejo skrb podatki za prvo polovico leta 2012, ko je Državni zbor na 4 rednih in 11 izrednih sejah sprejel po rednem postopku samo 2 zakona, kar 16 pa po nujnem postopku in 10 po skrajšanem postopku ter opravil 8 ratifikacij mednarodnih pogodb (Delo, 18. 7. 2012).

³⁵ Nekateri primeri zlorab pravodajnega postopka na državni ravni so prikazani v nadaljevanju, oblike zlorab pravodajne dejavnosti v lokalni skupnosti so razvidne iz systemskega načelnega mnenja in priporočila Komisije za preprečevanje korupcije št. 2/2012, ki obravnava primere, ko organi lokalne skupnosti pod pretvezo obvezne razlage z redakcijskimi oziroma tehničnimi popravki vsebinsko spreminjajo prostorske akte, o čemer je večkrat odločalo tudi Ustavno sodišče RS, navedeno mnenje komisije pa je dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Sistemsko%20načelno%20mnenje%20in%20priporočilo%20št%202%202012.pdf>.

³⁶ Ustavno sodišče, Letno poročilo 2012 (<http://www.us-rs.si/media/letno.porocilo.za.letno.2012.pdf>), str. 56–57.

2.1. Od temeljnih načel do tipičnih zlorab pravodajnega postopka

V pravodajnem procesu nastopajo kot materialni pravni viri tudi etična načela in moralne norme. Nosilci pravodajne dejavnosti, začeni z zakonodajalcem, praviloma v splošne pravne norme prelijejo temeljna moralna načela, utemeljena na notranjih moralnih prepričanjih večine članov globalne družbe.³⁷ To pa postavlja tudi celotni pravni sistem v odvisnost od moralnosti državljanov in njihovega odnosa do temeljnih načel in skupnih vrednot. Kadar namreč pravni sistem nima podlage v splošno sprejetih etičnih načelih in morali, dobi v družbi zgolj instrumentalno vlogo. V takšnih razmerah vladajoči sloji in skupine zlorabljajo zakonodajno telo za doseganje svojih posamičnih (parcialnih) političnih ciljev.³⁸

Odnos do etičnih načel v zakonodajalčevem ravnanju in odločitvah zelo močno vpliva na zaupanje javnosti v njegovo delo ter s tem na legitimnost njegovih odločitev. Na začetku 21. stoletja je stopnja zaupanja v predstavniška telesa kot glavnega zakonodajalca in s tem v parlamentarno demokracijo na splošno zelo nizka. Zaupanje v nacionalne zakonodajalce oziroma parlamente v Evropski uniji v zadnjem obdobju upada, ta stopnja zaupanja pa je v Sloveniji še nižja, kot je povprečje v Evropski uniji. Na to dejstvo kaže na primer primerjava v preglednici, ki kaže povprečno stopnjo zaupanja, izraženo v odstotkih.

Pregled zaupanja v nacionalni parlament v članicah Evropske unije in v Sloveniji

Leto	2007	2012
Zaupanje v nacionalne parlamente v EU ³⁹	57	31
Zaupanje v Državni zbor	24,5 ⁴⁰	12 ⁴¹

Izredno nizko zaupanje v slovenski zakonodajni organ postaja kar stalnica v politični kulturi, saj tudi po javnomnenjski anketi v letu 2013 zaupa v parlamentarno demokracijo zgolj 14 % respondentov, čeprav jih – po drugi strani – tudi kar 68 % ne vidi nikakršne alternative tej demokraciji.⁴² Z zaupanjem v zakonodajalčevo delo so povezane tudi subjektivne predstave ljudi o stopnji koruptivnosti med političnim slojem. Ob povprečnem mnenju v

³⁷ Podobno Borut Ošljaj, O temeljnih pogojih možnosti delovanja pravne države, v: Poligrafi, let. 17, št. 67–68/2012, str. 7.

³⁸ Podobno Bojan Žalec, Pravni instrumentalizem kot uničevalec vladavine prava, v: Poligrafi, let. 17, št. 67–68/2012, str. 107.

³⁹ OSCE, Professional and Ethical Standards for Parliamentarians, Warsaw 2012.

⁴⁰ N. Toš (ur.), SJM 07/1, v: Vrednote v prehodu IV, Ljubljana 2009, str. 328.

⁴¹ Center za raziskave javnega mnenja, Politbarometer, št. 6/2012, Ljubljana.

⁴² Delo Stik, marec 2013; Ljubljana, 25. 3. 2013. Drugi odgovori o zaupanju v parlamentarno demokracijo so takole razporejeni: sploh ne zaupam – 23 %, ne zaupam – 35 %, niti-niti – 27 %, ne vem – 1 %.

Evropski uniji, da je 57 % nacionalnih politikov koruptivnih, so podatki za nekatere članice: Danska 25, Nizozemska 29, Avstrija 40, Nemčija 46, Italija 62, Slovenija 69, Španija 70, Bolgarija 76.⁴³

Sodelovanje demokratične javnosti pri »ustvarjanju prava« spada med trajna načela pravodajne dejavnosti, na katerih temelji tudi zakonodajni postopek, podobno kot drugi pravno regulirani procesi. Vsako sodelovanje temelji na zaupanju, vzajemnosti in medsebojnem spoštovanju vlog. Sodelovanje in nadzor demokratične javnosti v javnih zadevah, med katere spada pravodajna dejavnost, je zahteva načela demokratičnosti, določenega v 1. členu Ustave Republike Slovenije, ki določa, da je Slovenija demokratična republika. Z načelom demokratičnosti je povezana vrsta mednarodnih pravnih in etičnih standardov, ki jih v prizadevanjih za »boljše predpise« (angl. *better regulation*) vsebuje tudi slovenska Resolucija o normativni dejavnosti.⁴⁴ Tako že sam ustavni položaj in vloga demokratično urejenega zakonodajnega organa zahtevata, da je celoten postopek pripravljanja in sprejemanja zakonov javen, pregleden, odprt – transparenten.⁴⁵

Od spoštovanja načela demokratičnosti ter z njim povezane transparentnosti in javne kontrole, ki jo izvaja demokratična javnost, je odvisno uresničevanje načela nadrejenosti (*supremacije*) ljudske oblasti iz 3. člena Ustave, ki v povezavi z ustavno pravico do sodelovanja v zadevah javnega pomena, določeno v 44. členu Ustave, jamči državljanom sodelovanje pri upravljanju javnih zadev, pri tem pa tudi pravico do peticije (45. člen Ustave) in drugih oblik nadzora nad izvajanjem javne oblasti. Brez možnosti, da je seznanjen, kaj javna oblast vključno z zakonodajno počne v njegovem imenu, je državljan onemogočen, da sploh lahko odloča in pod enakimi pogoji, tako kot določa ustavno načelo enakosti iz 14. člena Ustave, sam ali v okviru interesnih združenj uresničuje svoje ustavno zajamčene pravice in zakonite interese, vključno s pravico do sodelovanja pri »ustvarjanju prava«.

2.1.1. *Pasti politične diskrecije*

Odločitve politične oblasti v pravodajnih postopkih in drugih javnih zadevah, v katerih njeni nosilci s svojo politično-vrednostno presojo oziroma politično diskrecijo posegajo celo v pravno zavarovano območje javnega interesa – denimo s političnimi kadrovanji, kjer z roko v roki skupaj z nepotizmom in klientelizmom nastopa korupcija – so pravnemu nadzoru skoraj nedosegljive. Pravna stroka opozarja, da sodni nadzor v tovrstnih zadevah ne more biti učinkovit, saj sodišča političnih odločitev diskrecijske narave praviloma ne morejo presoјati.

⁴³ OSCE, nav. delo, str. 14.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 95/2009.

⁴⁵ A. Igličar, Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnika in zakonodajni postopek, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 189–197.

V političnih zadevah je nadzor predvsem stvar politične kulture in pričakovane zadržanosti oziroma samokontrole in integritete političnih odločevalcev. Ker izkušnje učijo, da se na te politične ideale ne kaže povsem zanašati, je nadzor demokratične javnosti edini, ki lahko vsaj omeji možnosti za zlorabe, korupcijo ter druga nezakonita in neetična ravnanja pri izvrševanju javne oblasti in upravljanju javnih zadev, vključno s pravodajno dejavnostjo. S tem pa je neločljivo povezana vloga javnosti in objektivnega poročanja medijev.⁴⁶

2.1.2. Zlorabe zakonodajnega postopka z izključevanjem civilne družbe in demokratične javnosti

V zakonodajnih postopkih, v katerih se odloča o ključnih zakonskih aktih, je načelu javnosti dejansko lahko zadoščeno šele takrat, ko je omogočena javna razprava. Ker omejevanje ali celo izključevanje javnosti iz zakonodajnega postopka pomeni izjemno tveganje za kršitve načela demokratičnosti in transparentnosti, se na ta način politična diskrecija in odločanje izmikata javni kontroli, hkrati pa široko omogočata nezakonito lobiranje, korupcijo, druga nezakonita in neetična ravnanja. Zato bi morali biti razlogi za omejevanje in izključevanje javnosti v zakonodajnem postopku posebej utemeljeni. Denimo v primeru nujnega zakonodajnega postopka, kadar je neogibno potrebno z zakonom preprečiti težko popravljive posledice za delovanje države, morajo biti okoliščine, ki po sili razmer omejujejo ali izključujejo sodelovanje javnosti, posebej pojasnjene, pri odločanju pa skrbno pretehtane.⁴⁷

Načina in posledice izključevanja civilne družbe in demokratične javnosti z zlorabo nujnega zakonodajnega postopka pri urejanju izjemno pomembnih vprašanj prostora in okolja, kažejo kakšne posledice lahko ima omejevanje ali celo izključevanje javnosti iz zakonodajnega postopka. Zato je treba že vsak poskus tovrstnega ravnanja s preudarnostjo in odgovornostjo vzeti kot izrazito tveganje politične korupcije, nezakonitega lobiranja, drugih nezakonitih ali neetičnih vplivov na pravodajni postopek.⁴⁸

⁴⁶ F. Grad, razprava na okrogli mizi Upravljanje javnih zadev: med vladavino prava in politično diskrecijo, Komisija za preprečevanje korupcije, Ljubljana, 17. 1. 2013, <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhivnovic/01/2013/kpk-upravljanje-javnih-zadev-med-vladavino-prava-in-politico-diskrecijo>.

⁴⁷ A. Igličar, nav. delo, str. 213–291.

⁴⁸ Leta 2012 je tedanje Ministrstvo za infrastrukturo in prostor pripravilo, Vlada RS predlagala, Državni zbor RS pa po nujnem postopku obravnaval in sprejel predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju ZPNačrt-B. Predlog je bil pripravljen in vložen v postopek za sprejem v tako imenovanem paketu zakonov s področja okolja in prostora, in sicer po naslednjih področjih in postopkih: Zakon o kmetijskem zemljišču – skrajšani postopek (predlagatelji poslanci); Zakon o vodah – nujni postopek; Zakon o varstvu okolja – nujni postopek; Zakon o graditvi objektov – nujni postopek; Zakon o prostorskem načrtovanju – nujni postopek; Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor – skrajšani postopek (predlagatelj vlada).

2.1.3. Zloraba zakonodajnega postopka s korupcijo ter kršitvijo pričakovane ravnjanja in odgovornosti – integritete pri pripravi predlogov gradiv in odločanju v pravodajnih postopkih

Pravna teorija in nomotehnična stroka pri nas že dalj časa opozarjata na odgovornost pripravljavcev za kakovost in strokovno pripravo predlogov predpisov, ki so predmet pravodajne dejavnosti. Pravno normiranje družbenih odnosov predpostavlja najprej dobro poznavanje in kvalificirano, znanstveno presojo družbene stvarnosti.⁴⁹ Kajti ko je predlog vložen v proceduro, je preoblikovanje njegovega besedila izredno težavno in je za večje nomotehnične posege večinoma prepozno. Ne glede na voljo »naročnika« bi zato morali pripravljavci upoštevati, da je nomotehnično oblikovanje zakonskega besedila stvar pravnika – redaktorja in tu ne sme biti prostora za kakršnokoli politično ali nestrokovno vmešavanje.⁵⁰

Po Zakonu o državni upravi (ZDU-1) predloge zakonov za vlado pripravlja državna uprava. Strokovne naloge državne uprave pri pripravi zakonov praviloma opravljajo javni uslužbenci, ki so dolžni svoje delo opravljati po pravilih stroke, ravnati morajo nepristransko in nikomur ne smejo dajati neupravičenih koristi ali prednosti (3. člen ZDU-1). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) določa, da javni uslužbenec uradne naloge opravlja v okviru in na podlagi ustave in zakonov, strokovno, vestno in pravočasno, pri tem ravna častno v skladu s pravili poklicne etike in odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih uradnih nalog. Gre za pričakovano ravnanje državnega oziroma javnega uslužbenca, ki spada k načelu integritete, za katero Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) določa, da pomeni pričakovano delovanje in odgovornost že pri samem 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. S tem je zajeta tudi odgovornost javnih uslužbencev kot pripravljavcev predpisov za temeljna načela in vrednote pravodajne dejavnosti.⁵¹

Vsak odmik od temeljnih načel in vrednot v pravodajnem postopku je tveganje za izgubo integritete pripravljavcev gradiv in odločevalcev. In prav to je med glavnimi razlogi, ki poleg političnih zlorab pravodajne dejavnosti povzročata, da je zaupanje ljudi v zakone, podzakonske predpise in druge splošne akte na državni ravni ter tudi tiste, ki jih na lokalni ravni pripravljajo in sprejemajo občine, skrb zbujajoče nizko. Zaradi zlorabe zakonodajnega postopka se lahko vzroki korupcije, nezakonitega lobiranja, drugih nezakonitih ali neetičnih vplivov pojavijo

⁴⁹ A. Igličar, nav. delo, str. 119–121.

⁵⁰ A. Kurent, Nomotehnika v praksi državnega zbora: kaj mora predlagatelj zakona upoštevati pri njegovi pripravi; v: L. Ude (ur.), Pravni letopis 2008, Zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani; <http://www.ipp-pf.si/uploads/File/Pravni%20letopis/Pravni%20letopis%202008.pdf>.

⁵¹ B. Kečanović, Na integriteti utemeljen odnos do skupnih vrednot, v: Komisija za preprečevanje korupcije: Javna etika in integriteta (ur. B. Kečanović), str. 171–180.

in trajajo od začetka priprav predloga do konca pravodajnega postopka. Utemeljeno je tudi opozoriti, da je sicer oddajanje storitev pisanja zakonov in drugih splošnih aktov zasebnim avtorjem včasih neizogibno, praksa, ki se je na tem področju ponekod v ministrstvih in organih lokalne samouprave dobesedno razpasla, je šla prek meja pričakovanega ravnanja in odgovornosti – integritete, tako v razmerju do pravodajne dejavnosti kot racionalnosti in smotnosti ravnanja z javnimi finančnimi sredstvi.⁵² »Zakon ni javno naročilo, da bi ga preprosto kupili, ampak živ organizem, ki ga mora država oblikovati, spremljati in izvajati.«⁵³

3. Vloga nomotehnike pri spodbujanju odgovornosti za skupne vrednote in preprečevanju zlorab v pravodajnih postopkih

Družbene vrednote, etična načela in moralna ravnanja ljudi spoznava in vrednoti zakonodajalec najprej z aksiološko metodo, nato pa z empiričnim preverjanjem moralnih predstav in dejanj članov globalne družbe. Pravodajna dejavnost nikoli, ne na začetku ne danes, praviloma ne odloča *ex nihilo*, ker je vezana na družbeni kontekst in temeljne vrednote. Tako tudi nomotehnika, čeprav je nastala šele v novejšem času, na prehodu iz 19. v 20. stoletje, ni *rojena iz nič*. Ne glede na to, ali jo razumemo kot umetnost, večšino, vedo oziroma znanost ali obrt, je na znanstvenih metodah utemeljena, sistematična in preverljiva dejavnost izdelovanja pravnih predpisov. Danes prevladujoče teorije znanosti priznavajo, da v znanosti, in sicer na kate-remkoli področju, vsekakor nastopa veliko immanentno znanstvenih vrednot, ki so za znanost konstitutivne. Takšne so na primer epistemske vrednote, kot so verodostojnost, natančnost v opisih, merjenju in napovedih, težnja h koherentnosti in enostavnosti. Pri tem nekateri avtorji poudarjajo tri osnovne znanstvene vrednote: nepristranskost, nevtralnost, avtonomnost, ki jim pravijo kognitivne vrednote.⁵⁴

⁵² Komisija za preprečevanje korupcije je s sistemskim načelnim mnenjem in priporočilom št. 1/2012 opozorila vlado, Državni zbor in občine, da netransparentno najmanjše zunanjih avtorjev in sodelavcev, ki odplačno ali v korist posamičnih interesov pripravljajo zakone, podzakonske predpise in druge splošne akte, pomeni tveganje za nesmotno porabo javnih sredstev, obid zakonodaje o nadzoru lobiranja in drugih nejavnih vplivov na odločanje v zadevah javnega pomena, vse to pa povzroča tudi izrazita tveganja za nastanek nasprotja interesov pri izvajanju in interpretaciji tako pripravljenih predpisov v praksi. Iz priloženega dokumenta je razvidno, da je komisija v okviru tega postopka opravila analizo števila in stroškov predpisov, katerih izdelava je bila naročena pri zunanjih izvajalcih. Javni nosilci priprav in predlogov predpisov (ministrstva, drugi organi in službe javne uprave) so v obdobju med letoma 2004 in 2011 oddali tovrstnih naročil v vrednosti, ki presega 7.000.000 EUR: 66 zakonov, 2 uredbi, 22 pravilnikov in druge pravne storitve, povezane s pripravo predpisov; glej [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Sistemsko_anaelno_mnenje___048_pdf\[1\].pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Sistemsko_anaelno_mnenje___048_pdf[1].pdf).

⁵³ J. Pogorelec, Zakoni za desetletje, Pravna praksa, št. 26/2006, str. 3; A. Igličar, Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana 2004, str. 206.

⁵⁴ A. Ule, Znanost, družba, vrednote, Aristej, Maribor 2006, str. 297.

Glede razmerja med dejstvi, dejanskim stanjem stvari in vrednotami v znanosti velja splošno soglasje, da stroga ločitev objektivnega in subjektivnega ni mogoča, to dvoje se medsebojno prežema. Vsako spoznanje, ki mu upravičeno lahko pripisujemo lastnost objektivnega, je vedno le racionalna rekonstrukcija, ki nastane na podlagi subjektivnih doživljajev in izkušenj tistega, ki spoznava in na podlagi tega postavlja trditve ali zapovedi. Zato je vsako spoznanje zakoreninjeno v določenih vrednotah, ki so človekovi cilji in motivacijski dejavniki hkrati. Spoznanje torej in znanstvena metodologija, ki mu s sistematičnostjo priskrbi kakovost in gotovost resnice. Iskanje resnice, čemur služi spoznanje, je nedvomno velika kulturna in tudi moralna vrednota. Razlika med zanesljivostjo in nezanesljivostjo spoznanja, med dobrimi in slabimi metodami sloni tudi na normativnih presojah, na primer družbene koristnosti in zaželenosti znanosti.⁵⁵ Nomotehnika, pa naj bo obrt, večšina, modrost ali znanstvena veda, ustreza tako kriteriju družbene koristnosti kot zaželenosti znanosti. Skupaj s pravoznanstvom ter pravnofilozofskimi in sociološkimi disciplinami mora s svojimi metodami prispevati k urejanju družbenih odnosov in procesov s kakovostnimi predpisi, ki so potrebni za uresničevanje skupnih vrednot in ciljev.⁵⁶

Sistemska teorija poudarja, da se morajo v moderni, tako imenovani organizacijski družbi vrednote pojavljati najprej v zakonodajnem postopku ter v njegovem okviru prehajati v splošne akte predstavnškega telesa.⁵⁷ V enem in drugem primeru moralne norme in celota družbenih vrednot, običajev in pravil tvorijo materialne pravne vire. Morala odgovarja na vprašanja, kaj je dobro in kaj slabo v družbenem ravnanju posameznika, idejna pojasnjevanja o dobrem in slabem oziroma o moralnih normah pa nam posreduje etika, ki s filozofskega stališča razlaga človekovo nravnost. Etika kot teoretično pojasnjevanje morale in sistem moralnih načel z racionalnega vidika tudi ocenjuje moralno oziroma nemoralno delovanje družbenih akterjev.⁵⁸ To večkrat tudi artikulira v posebnih etičnih kodeksih.

Z aksiološko metodo, ki spada med spoznavne metode in metode ustvarjanja prava – nomotehnike, ugotovimo temeljne vrednote neke družbe, iz katerih mora izhajati tudi pravni sistem. To so na primer načela človeškega dostojanstva, njegove osvoboditve od vseh oblik odtujitev (dezalienacija), načela pravičnosti, fizične in socialne varnosti, materialne in duhovne blaginje, razvoj celovite človekove osebnosti, življenje, svoboda, zdravo okolje ipd. Tem

⁵⁵ Prav tam, str. 302–303.

⁵⁶ A. Igličar, *Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnika in zakonodajni postopek*, GV Založba, Ljubljana 2011.

⁵⁷ »Sprejemanje pravnih predpisov kot vsako odločanje je odvisno od na primer vrednotnih premis odločanja, za katere se predpostavlja, da so družbeno določene ... Pozitivizacija prava torej pomeni, da morajo vse družbene vrednote, norme in pričakovanja skozi filter procesa odločanja, preden postanejo pravno veljavne.« (N. Luhmann, *Legitimacija kroz proceduro*, Naprijed, Zagreb 1992, str. 129).

⁵⁸ Dorothy Emmet, *Ethics*, v: *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ur. David L. Shills), let. 5, str. 157, The Macmillan Company & The Free Press, 1968.

vidikom se pridružujejo še specifične pravne vrednote, kot so red in mir, pravna država, pravna varnost ipd.⁵⁹ Z aksiološko metodo torej opredelimo splošne in pravne vrednote, ki jih uveljavljamo tudi prek prava. V pravnem sistemu te vrednote institucionaliziramo zlasti v ustavi⁶⁰ in uvodnih oziroma temeljnih določbah in načelih zakonov⁶¹ ter skupnih oziroma splošnih določbah mednarodnih pogodb.⁶² Aksiološka metoda nastopa torej v dveh funkcijah, saj z njo najprej spoznavamo družbene vrednote in moralna pravila, nato pa te vrednote in pravila prevajamo v pravne vrednote in oblikovanje zakonskih določb.

Večji del etičnih načel obstaja v svetu idej, povezanih s svetovnim nazorom. Ne glede na to, da se dolgoročno potrjujejo v človekovi praksi, jih – kratkoročno gledano – pravzaprav ne moremo odkrivati in dokazovati s strogo znanstvenimi metodami, ampak jih dojemamo in utemeljujemo s filozofskimi metodami. Mednje prištevamo na primer odkritje, navdih, intuicijo ter aprioristično in aksiomatsko metodo.⁶³ Odkritje in navdih izhajata iz posebnega psihičnega stanja zamaknjenosti, ki je blizu umetniškemu odslikavanju stvarnosti ter ne prenese racionalnega dokazovanja in razlage. Blizu takšnemu načinu postavljanja vrednot so na primer spoznavanja »obče volje« ali »narodnega duha«, nekatera Platonova stališča ipd. Bistvo vrednot lahko zajamemo z intuicijo, ko odmislimo zunanjo pojavnost ter pojasnimo srž – na primer – ideje prava, pravičnosti, pravnega občutka ali tako imenovane narave stvari. Ta proces spoznavanja poteka zunaj neposrednega izkustvenega odražanja sveta.

Racionalno dokazovanje je odsotno tudi pri aprioristični in aksiomatski metodi razpravljanja o vrednotah in moralnih izhodiščih. Pri apriorističnem pristopu izhajamo iz nekakšnih prirojenih spoznanj in idej, ki so človeku dani že pred njegovim izkustvenim delovanjem. Pri aksiomatski metodi pa spet srečamo trditve, ki jih ne dokazujemo, katerih vsebina pa je očitna vsakomur in je zajeta že v samem pojmu. Aksiomi pomenijo stališča, ki veljajo za splošno priznane nedvomne resnice, ki jih ni treba dokazovati, čeprav ravno na njih temeljijo znanstveni dokazi.⁶⁴ V to kategorijo spadajo številne obče družbene in pravne vrednote, na katerih temeljita človeško sožitje in pravni red, kot na primer, da pogodbe zavezujejo (*pacta sunt servanda*)

⁵⁹ Več o pravu in vrednotah v: Marijan Pavčnik, Teorija prava, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 449–479.

⁶⁰ Na primer 17. člen Ustave RS: »Človekovo življenje je nedotakljivo«; 19. člen: »Vsakdo ima pravico do osebne svobode«; 34. člen: »Vsakdo ima pravico do osebne dostojanstva in varnosti.«

⁶¹ Na primer prvi odstavek 5. člena Obligacijskega zakonika: »Pri sklepanju obligacijskih razmerij in pri izvrševanju pravic in izpolnjevanju obveznosti iz teh razmerij morajo udeleženci spoštovati načelo vestnosti in poštenja.«

⁶² Na primer 2. člen Pogodbe o Evropski uniji (spremenjene in dopolnjene z Lizbonsko pogodbo): »Unija temelji na vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne varnosti in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.«

⁶³ Več o filozofskih metodah v: Radimir Lukić, Metodologija prava, SANU, Beograd 1977, str. 58–63.

⁶⁴ Na primer v matematiki, kjer je treba vse dokazovati, njenih izhodišč in temeljev pa ne dokazujemo, saj imajo naravo aksiomov, to je izhodišč, v katera je treba preprosto verjeti in jih upoštevati.

ipd. Zato jih mora tudi zakonodajalec upoštevati kot izhodiščne, tako rekoč absolutne resnice o vrednotah in moralnih okvirih, na katere postavlja splošna pravna pravila.

3.1. Etika in integriteta

Sodobne teorije, ki še vedno črpajo pri izviri antične moralne filozofije, zlasti Aristotelove vrlinske etike, povezujejo spoznavne oziroma intelektualne vrline z moralnimi vrlinami, da bi tako ponudile enoten in sklenjen seznam vrlin, ki omogočajo doseganje spoznavnih ciljev ali pomagajo pri njihovem uresničevanju teh (resničnih prepričanj o svetu, vedenja oziroma znanja, razumevanja, modrosti ...). Med etiko vrline ali vrlinsko etiko in vrlinsko spoznavno teorijo so številne podobnosti, obe pa gradita na pojmu vrline in ga skušata čim bolj poenotiti. Pri obeh se težišče raziskovanja od lastnosti prepričanj in dejanj prenaša k spoznavnim in moralnim lastnostim posameznika. Ta premik k celovitosti – integriteti osebnosti, po Platonu *celotni kreposti*, ki je največja vrлина, s prizadevanji za skupne vrednote in javno etiko spet pridobiva vse večjo težo tudi v smislu odgovornega upravljanja države. Ta novodobni pristop po zgledu mednarodnih konvencij in globalne etične infrastrukture, ki spremlja institucionalizacijo javne etike, temelji na pričakovanem ravnanju in odgovornosti – integriteti javne oblasti in poudarja, da je poleg kakovostnih pravnih predpisov, organizacijskih pravil in etičnih kodeksov treba nenehno spodbujati k odgovornosti za skupne vrednote in pozivati k ravnanju iz plemenitih nagibov.⁶⁵

Zaradi resnih svetovnih izzivov se pozivu k vrlinam in ravnanju iz plemenitih nagibov, tako kot je poudarjal Aristotel, vse bolj pridružujejo avtorji, ki proučujejo nastajanje in delovanje, napredek in razvoj ali v nasprotnem razkroj institucij. S poudarkom, da institucij ne bi smeli obravnavati zgolj kot organigrame funkcij, marveč bolj kot tkanje pravil, postopkov in vrednot v njihovem situacijskem prostoru, zagovorniki tega novega institucionalizma menijo, da normativni okvir s pravili in spodbudami usmerja moralne občutke, etične sodbe in vrednotne doživljaje, medtem ko situacijski prostor z vrednotami motivira, z znanjem pa krepi spoznavne (kognitivne) zmožnosti – vrline, prek katerih institucije in njihovi člani z medsebojnim odnosom in (so)vplivom, z zgledom in skupnimi prizadevanji sprejemajo najboljše možne odločitve in temu primerno uresničujejo zelene cilje. S tem se razumevanju učinkovitosti in uspešnosti institucij odpirajo nove razsežnosti o vlogi javne etike in integritete kot odgovornosti za skupne vrednote.⁶⁶

⁶⁵ V. Strahovnik, Spoznavne vrline, integriteta in etika javne uprave, v: Na integriteti utemeljen odnos do skupnih vrednot, v: Komisija za preprečevanje korupcije: Javna etika in integriteta (ur. B. Kečanović), str. 127–135.

⁶⁶ O pomenu znanja in vrednot glej J. Musek, Vrednote, družba prihodnosti in Slovenija, v: Na integriteti utemeljen odnos do skupnih vrednot, v: Komisija za preprečevanje korupcije: Javna etika in integriteta (ur. B. Kečanović), str. 51–60.

K večjemu ugledu zakonodajnega organa, k »dobremu vladanju« (angl. *good government*) in »javni integriteti« (angl. *public integrity*) lahko pomembno pripomorejo različne oblike regulacij parlamentarnega obnašanja poslancev. Za oživitev zaupanja javnosti v učinkovitost parlamenta in za transparentnost njegovega dela so v pomoč različni dokumenti o etičnem ravnanju članov parlamenta. Osnovni standardi obnašanja poslancev so seveda določeni v ustavnih normah,⁶⁷ specialnih zakonih o pravicah in dolžnostih poslancev⁶⁸ ter v poslovniki zakonodajnega organa.⁶⁹ Ne glede na to pa je do konca leta 2012 že trinajst parlamentov držav, ki so vključene v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi, sprejelo tudi etične kodekse obnašanja poslancev.⁷⁰

Tako je na primer leta 2012 začel veljati Kodeks ravnanja za poslance Evropskega parlamenta. Če bi ga poslanci upoštevali pri dejanskem delovanju, naj bi se povečala preglednost procesov odločanja v predstavniskem telesu, dvignila raven profesionalnega obnašanja poslancev, izboljšala njihova integriteta ter zmanjšala korupcija in povečala ugled parlamenta in splošno zaupanje v njegovo delovanje. Področja, na katera posegajo omenjena etična pravila, zadevajo torej ob splošnih smernicah za njihovo delovanje tudi njihove izjave o premoženju, stroških in prihodkih, registracijo njihovih interesov ter njihove odnose z lobisti.⁷¹ Etična pravila imajo zato pomen tako za državljane kot za odnose med samimi poslanci.⁷²

Kodeks ravnanja za poslance Evropskega parlamenta je posebno pozoren na njihove finančne interese. Zato poudarja nujnost delovanja poslancev v splošnem interesu in opozarja, da si poslanci z opravljanjem funkcije ne smejo pridobivati kakšne neposredne ali posredne finančne koristi. Zaradi zagotovitve svobode glasovanja poslanci, kot je določeno v Kodeksu, »ne zahtevajo, ne sprejmejo oziroma nimajo nikakršne neposredne ali posredne finančne koristi ali drugačne nagrade v zameno za izvrševanje pritiska ali za glas v zvezi z zakonodajo, predlogi resolucij, pisnimi izjavami ali vprašanji, vloženi v Parlamentu ali enem od njegovih odborov, in vestno skrbijo za to, da se izognejo vsakršnemu položaju, ki bi lahko nakazoval na korupcijo«. ⁷³ S tem sledijo načelom nepristranskosti, integritete, preglednosti, marljivosti, poštenosti, odgovornosti in spoštovanja ugleda Parlamenta.⁷⁴

⁶⁷ Na primer 80.–101. člen Ustave RS.

⁶⁸ Na primer Zakon o poslancih, Uradni list RS, št. 48/1992.

⁶⁹ Na primer Poslovnik Državnega zbora RS (PoDZ-1 – UPB1), Uradni list RS, št. 92/2007.

⁷⁰ OSCE, Background Study, Professional and Ethical Standards for Parliamentarians, Varšava 2012, str. 6.

⁷¹ Prim. OSCE, nav. delo, str. 12.

⁷² Podobno Katarina Žagar, Etika v parlamentu, v: Javna etika in integriteta (ur. B. Kečanović), Komisija za preprečevanje korupcije, Ljubljana 2012, str. 203.

⁷³ Drugi odstavek 2. člena Kodeksa ravnanja za poslance Evropskega parlamenta v zvezi s finančnimi interesi in navzkrižji interesov.

⁷⁴ Prvi odstavek 1. člena Kodeksa evropskih poslancev.

Za poslansko vlogo se torej v družbi oblikujejo pričakovanja, kako naj ravnajo igralci te vloge. Vsebina družbene vloge je določena z različnimi vrstami družbenih norm, od običajev, tradicije, navad, moralnih pravil, strokovnih pravil do pravnih norm. Ob njihovem upoštevanju nato nastane pričakovanje družbene okolice, kako naj se vedejo in ravnajo poslanci, in hkrati pričakovanje samih poslancev, kako naj se družbena okolica obnaša do njih. To notranje razumevanje vsebine družbene vloge, namreč kako poslanci sami razumejo svojo družbeno vlogo in pričakovanja poslancev ter kako naj se do njih obnaša okolica (internalizirana, ponotranjena vloga), je povezano s standardi ravnanja, ki so pogosto zajeti tudi v poklicnih kodeksih za poslance.

Seveda so zakonodaja in etični kodeksi zgolj izhodišče dostojnega poklicnega in etičnega ravnanja, saj so glavni vzvodi izboljšanja v resnično sprejetih, ponotranjenih moralnih normah vsakega poslanca in celotne globalne družbe. Za ravnanje poslancev bi lahko parafrazirali Pitamičevo misel: »Ne bomo ustvarjali, ne bomo delili in ne bomo našli pravice, če ni pravičnosti v nas,«⁷⁵ v kateri besedo pravičnost zgolj zamenjamo z besedo morala.

Odgovor na osrednje etično vprašanje, kako ljudje spoznavamo in doživljamo vrednotne temelje našega odnosa do skupnih vrednot, se začne najprej v naših spoznavnih zmožnostih in moralnih predpostavkah (dispozicijah), ki nam omogočajo oblikovanje ter upravičevanje moralnih intuicij in sodb, te pa nas nato motivirajo in usmerjajo, da ravnamo v skladu z določenimi pravili.⁷⁶ Tako je tudi za pravni sistem pomembno intuitivno prepričanje najširšega kroga ljudi, da zakoni niso le črka na papirju, ampak se dejansko uresničujejo. Če tega občutka ni, jih kognitivni sistem ne bo vgradil v tisti del možganov, ki ga Dolenc imenuje avtopilot, prisposodba mentalnega sistema »zavor in ravnovesij«, ki v glavi posameznika bedi med intuicijo in razumom, ampak se bo vanj naselilo prepričanje, da je treba poskrbeti le za to, kako se ob kršitvah zakonov izogniti organom nadzora in roki pravice.⁷⁷

4. Za konec: S celostnim pristopom nomotehnike k spodbujanju pravne države

Kakovosten premik od obrtniške logike in tehnične brezhibnosti predpisov k prizadevanjem za pravno državo in integriteto nosilcev pravodajne dejavnosti zahteva premislek o spoznavnih in etičnih temeljih nomotehnike, kar se denimo v Platonovi državi kaže kot celotna kre-

⁷⁵ Leonid Pitamic, *Pravo in revolucija (1920)*, ponatis v: *Izročilo pravne znanosti* (ur. M. Pavčnik), GV Založba, Ljubljana 2008, str. 30.

⁷⁶ V. Strahovnik, *Moralne sodbe, intuicija in moralna načela*, Inštitut za simbolno analizo in razvoj informacijskih tehnologij, Velenje 2009, str. 49.

⁷⁷ S. Dolenc, *Nevropravo v praksi*, v: *Možgani in pravo*, Podjetje in delo, št. 6-7/2012, str. 1606–1612.

post – največja vrlina. In če za konec o(b)stanemo pri Platonu, velja znova poudariti misel, da še tako dobri zakoni sami po sebi niso dovolj. Če je njihovo sprejemanje in izvajanje zaupano neprimernim, od tega ne samo ni nobene koristi, temveč je država povrh izpostavljena glasnemu posmehu. Posledice tega so za našo državo že skrajno škodljive in sramotne. Zato smo se v tem prispevku o preprečevanju zlorab v pravodajnih postopkih dotaknili tudi preprečevanja zlorab pri sami pripravi, predlogih in izvrševanju predpisov v praksi državnih organov, organov lokalne samouprave in drugih organizacij javnega sektorja. Ker nas k temu kličejo razmere in odklonski pojavi v družbi, ki spodkopavajo učinkovitost pravne države in zaupanje ljudi v javne institucije, mora nomotehnika kot ovira zlorabam v pravodajnih postopkih z odločnostjo vztrajati pri večini in umetnosti ustvarjanja, enako ali celo bolj pa z nenehnim pozivanjem k etiki in integriteti pri sprejemanju in izvrševanju predpisov. Zaradi tega je v danih razmerah, ki so sicer obvladljive in kljub vsemu navdajajo z optimizmom, da jih bomo s skupnimi močmi izboljšali, pomembno ohranjati in krepiti tudi izročilo Nomotehničnih dnevov.

UDK 340.134:177

Pravni letopis 2013, str. 283–300

MAG. BEČIR KEČANOVIČ, DR. ALBIN IGLIČAR

Nomotehnika kot ovira zlorabam v pravodajnih postopkih

V pravodajnem procesu nastopajo kot materialni pravni viri tudi etična načela in moralne norme. Pri pretvarjanju etičnih načel v splošne pravne norme zavzema pomembno vlogo tudi nomotehnika. Veda o izdelavi pravnih predpisov, nomotehnika, mora preprečevati pojave zlorabe oblasti in korupcije. To pa postavlja celotni pravni sistem v odvisnost od moralnosti državljanov in njihovega odnosa do temeljnih načel in skupnih vrednot. Zakonodajalčev odnos do etičnih načel v ravnanju in odločitvah zelo močno vpliva na zaupanje javnosti v njegovo delo ter s tem na legitimnost njegovih odločitev. V začetku 21. stoletja je na splošno stopnja zaupanja v predstavniška telesa kot glavnega zakonodajalca in s tem v parlamentarno demokracijo zelo nizka. Zaupanje v nacionalne zakonodajalce oziroma parlamente v Evropski uniji v zadnjem obdobju upada, ta stopnja zaupanja pa je v Sloveniji še nižja od povprečja v Evropski uniji.

Ključne besede: etika, morala, zakonodajalec, zaupanje, legitimnost.

UDC 340.134:177

Pravni letopis 2013, pp. 283–300

MAG. BEČIR KEČANOVIĆ, DR. ALBIN IGLIČAR

Nomotechnics as a Barrier to Abuses in Law-making Procedures

In the law-making process, ethical principles and moral norms pose as material sources of law. When converting ethical principles into general legal norms, nomotechnics plays an important role. The science of creating legal regulations – nomotechnics, must avoid the occurrences of abuse of power and corruption. This makes the whole legal system dependent on the morality of citizens and their relation to the fundamental principles and common values. Attitudes towards ethical principles in the conduct and decisions of the legislature have a major impact on public confidence in the legislature's work, and thus the legitimacy of its decisions. In the early 21 century, the general degree of confidence in the representative bodies as the principal regulators and thereby also trust in the parliamentary democracy is very low. Trust in national legislatures or parliaments in the European Union has been decreasing in the recent years, while in Slovenia the level of confidence is even lower than the average in the European Union.

Keywords: ethics, morality, legislature, trust, legitimacy.