

*Pregledni znanstveni članek*  
UDK 340.134:342.537.2/.5(497.4)

# Pogled Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora Republike Slovenije na zakonodajni proces in nomotehniko

ANDREJA KURENT,  
*sekretarka v Zakonodajno-pravni službi, Državni zbor Republike Slovenije*

## 1. Uvod

Izhajajoč iz Raziskave »Stališča in ocene poslank in poslancev o vlogi Državnega zbora RS kot nacionalnega parlamenta države članice EU« in prispevka dr. Albina Igličarja »Subjektivni pogled poslancev na zakonodajo in nomotehniko« želim o zakonodajnem delovanju podati tudi svoje mnenje. Ker kot svetovalka v Zakonodajno-pravni službi Državnega zbora aktivno in že dalj časa sodelujem v zakonodajnih postopkih, ki potekajo v parlamentu, lahko na osnovi lastnih opažanj podam svojo oceno oziroma pripombe kot verjetno dovolj relevanten dejavnik. Poudarjam pa, da so to moja osebna stališča, saj ta prispevek ni bil verificiran v Zakonodajno-pravni službi, vendar pa glede na izkušnje predvidevam, da bi bili naši pogledi podobni.

S tega vidika bi morda lahko govorili tudi o »objektivni« oceni zakonodaje in nomotehniko, saj želim izpostaviti še nekatere okoliščine, ki v raziskavi niso omenjene, po mojem mnenju pa so tudi vplivale na posamezne anketne ocene. Za ilustracijo so navedeni tudi nekateri primeri zakonskih predlogov, s katerimi sem se srečala v tem mandatu državnega zbora, ki teče od lanske jeseni.

Omenjena raziskava je sicer razdeljena na tri dele. Prvi, splošni sklop prikazuje ocene učinkovitosti državnega zbora v mandatu 2004–2008 z nekaterimi primerjavami z rezultati prejšnje ankete, drugi del zajema stališča in ocene organiziranosti in delovanja državnega zbora pri odločanju o evropskih tematikah, tretji del pa splošne in posebne vire informacij. V prispevku se omejujem le na prvi del raziskave, ker ocenjujem.

## 1.1. Naloge Zakonodajno-pravne službe

Poleg nalog, ki jih ta prispevek ne obravnava, ima v zakonodajnem postopku Zakonodajno-pravna služba naslednje naloge:

- priprava mnenj k predlogom zakonov in vloženim amandmajem ter k drugim aktom državnega zbora,
- sodelovanje na seji matičnega delovnega telesa in državnega zbora ob obravnavi posamičnega predloga zakona,
- opozarjanje na neskladnosti v predlogu zakona pred končnim glasovanjem o zakonu,
- končna redakcija besedila zakona pred njegovo objavo v Uradnem listu,
- priprava uradnih in neuradnih prečiščenih besedil zakonov.

Trenutno je v Zakonodajno-pravni službi zaposlenih 13 svetovalk in svetovalcev, smo samostojna in neodvisna služba znotraj državnega zbora in precej neprijubljene pri vsakokratnem predlagatelju zakonskega predloga, ker našo nalogo priprave mnenja k zakonskemu predlogu, v katerem opozarjamo na njegove nepravilnosti in nedoslednosti, razume kot kritiko zakonskega predloga. Če pa naše mnenje ne vsebuje pripomb, je to že kar pohvala predlagatelju, da predlog zakona nima napak, na katere smo dolžni opozoriti. Predlog zakona (in amandmaje) pa po določi Poslovnika Državnega zbora (PoDZ)<sup>1</sup> proučujemo zgolj s pravnega vidika, to je z vidika skladnosti z ustavo, pravnim sistemom ter z zakonodajno-tehničnega vidika. Slednji vidik pomeni nomotehniko, kjer se pri delu opiramo predvsem na izkušnje in na ustno izročilo, kot pripomoček pri delu pa z veseljem in naklonjenostjo uporabljamo Nomotehnične smernice, ki jih je izdala Služba Vlade RS za zakonodajo.

Po določbah poslovnika je pisno mnenje Zakonodajno-pravne službe pogoj za obravnavo predloga zakona na seji matičnega delovnega telesa.<sup>2</sup> Čeprav naša mnenja niso pravno zavezujoča, imajo relativno veliko težo, ki se kaže predvsem v amandmajih, ki jih na podlagi naših mnenj pripravijo pristojna ministrstva. Ocenjujem, da jih tudi večina poslancev prebira in uporablja pri pripravi na sejo delovnih teles in državnega zbora. Pri tem pa kaže nakazati tudi praktični vidik naših mnenj - večkrat je poslanecem za sejo delovnega telesa poleg samega predloga zakona kot gradivo predloženo zgolj naše mnenje in se zato v svojih razpravah večkrat sklicujejo kar nanj oziroma ga uporabijo za svoje razprave.

Ko so poslanci v anketni raziskavi ocenjevali delovanje državnega zbora v mandatu 2004–2008, so ga v glavnem ocenili pozitivno. Najbolje so ocenili delo poslanskih skupin, na dru-

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo.

<sup>2</sup> 48. člen poslovnika.

gem mestu pa je po pozitivnih ocenah delo Zakonodajno-pravne službe, saj nas pozitivno ocenjuje 62,3 % anketiranih.<sup>3</sup>

## 2. Parlamentarna učinkovitost

»Državni zbor RS spada med mlade parlamente novih demokratičnih držav, katerih delovanje in učinkovitost je posebej težko ocenjevati ali enostavno meriti. Merila parlamentarne učinkovitosti so namreč različna in odvisna tudi od družbenih okoliščin, saj so pritiski na sodobne parlamente po spreminjanju zakonodaje in oblikovanju novih politik v določenih razmerah lahko zelo veliki, tako da se parlamenti lahko pojavljajo kot ozka grla v procesu modernizacije oziroma družbenih reform. Pri oceni njihove učinkovitosti se običajno upošteva uspešnost pri določanju prioritet oziroma postavljanju najpomembnejših družbenih problemov na dnevne rede in njihovem odgovornem obravnavanju, pa tudi pri reševanju konfliktov in sposobnosti oblikovanja skupnega interesa. Učinkovitost se končno lahko bolj konkretno meri po količini in kvaliteti t.im. 'legislativnega outputa'. Kvalitetna zakonodaja, ki sistematično nadgrajuje neko predhodno ureditev in omogoča oblikovanje modernih politik, lahko zagotavlja veliko hitrejši in objektivnim razmeram prilagojen razvoj ter hitrejšo prilagajanje spremembam v širšem okolju. Pomemben dejavnik uspešnosti parlamenta, ki je hkrati tudi indikator demokratične parlamentarne kulture, je tudi konstruktivno razmerje med vsakokratno koalicijo in opozicijo.«<sup>4</sup>

Po anketni raziskavi 49,2 % anketiranih poslancev pozitivno ocenjuje učinkovitost zakonodajnega dela, negativno pa 23,7 %, <sup>5</sup> pri čemer je po ocenah ponovno izvoljenih poslancev mandat 2004–2008 manj učinkovit od predhodnega.<sup>6</sup>

### 2.1. Količinska učinkovitost

V zadnjih mandatih je državni zbor sprejel približno enako število zakonov<sup>7</sup> in je s količinsko učinkovitostjo zadovoljna večina poslancev.<sup>8</sup> V mandatu 2004–2008, na katerega se nanaša raziskava, je državni zbor sprejel 468 zakonov, od tega 148 novih zakonov, 319 novel in en ustavni zakon. V oči zbode dejstvo velikega števila zakonskih sprememb in dopolnitev, kar je

<sup>3</sup> Zajc, str. 7.

<sup>4</sup> Zajc, str. 5.

<sup>5</sup> Prav tam, str. 7.

<sup>6</sup> Prav tam, str.12.

<sup>7</sup> Igličar, str. 1.

<sup>8</sup> Prav tam.

tudi po oceni poslancev prepogosto.<sup>9</sup> Pojasnjeno je, da nova zakonodaja, ki je pogosto pomanjkljiva, zahteva nujne dopolnitve, kar sili parlamente, da sprejemajo veliko število zakonov.<sup>10</sup> Po mojem mnenju je ta ocena primerna za tiste zakone, kjer je noveliranje potrebno zaradi implementiranja direktiv, vendar pa ta argument ne vzdrži za področja notranjega prava, kjer ni nobene zaveze za uskladitev z evropskimi akti. Npr. področje šolstva je v veliki večini stvar nacionalne zakonodaje, pa vendar se mi zdi, da ves čas obravnavamo iste osnovne zakone.

### 2.1.1. *Noveliranje zakonov*

Čeprav tudi Nomotehnične smernice priporočajo pripravo novega zakona, če se spreminja več kot tretjina členov, pa pooblašteni predlagatelji zakona (največkrat je to vlada) zelo radi vlagajo zgolj spremembe in dopolnitve zakonov, torej novele. En razlog vidim v pripravi spremljajočega gradiva, to je uvoda in obrazložitve, ki sta v primeru zakonske novele bistveno krajša in zato lažja za pripravo. Naslednji razlog pa tiči tudi v določbi poslovnika, ki pravi, da se lahko obravnavajo le tiste določbe, ki so predmet sprememb.<sup>11</sup> To pomeni, da drugi člani niso del obravnave, saj se jih znotraj takega zakonodajnega postopka ne da spreminjati. To pa pride predlagateljem večkrat zelo prav, ko se hočejo izogniti obravnavi, razpravi in spremembi kakšnih določb, ki so temeljnega pomena za zakon ali pa so izredno politično občutljive. Upoštevati kaže tudi, da se nekatere rešitve v zakonski predlog (v predhodnem postopku ali z amandmaji v zakonodajnem postopku) vnesejo v zadnjem trenutku, ne da bi se upoštevala povezanost ali vsaj vpliv takšne spremembe na obstoječe določbe zakona. Nenazadnje takšni posegi povzročijo vsaj napačno sklicevanje znotraj zakona, kar posledično zahteva novo novelo v čim krajšem času.

### 2.1.2. *»Paketna zakonodaja«*

Na učinkovitost, pa tudi na novelacijo zakonov, se nanaša tudi vprašanje obravnave t. i. »paketne zakonodaje«.<sup>12</sup> To je v praksi uveljavljen izraz za primer, ko se v zakonodajni postopek istočasno vložijo cel sveženj zakonskih predlogov, s katerim se ureja istovrstna materija, ki pa je predmet ureditve v več zakonih. Kot vsebinsko povezane rešitve se predlaga, da bi državni zbor celoten sklop obravnaval hkrati, s skupno podano predstavitvijo, ki vsebuje vsebino Uvoda zakonskih predlogov – od namena in ciljev sprememb, poglobitvenih rešitev, finančnih in drugih posledic, ki jih bodo povzročile spremembe zakonodaje, pa tudi obrazložitev predlaganih določb. Glede na povezano tematiko je skupna obravnava paketa zakonskih predlogov

<sup>9</sup> Zajc, str. 15.

<sup>10</sup> Prav tam.

<sup>11</sup> 132. člen poslovnika.

<sup>12</sup> Paketna zakonodaja sicer ni bila predmet anketne raziskave.

povsem primerna in racionalna. »Cilj, ki se pri tem zasleduje, je skrb za celovitost pravnega reda, tako da se vpliv predlagane (temeljne) spremembe na druga mesta sanira sočasno, in to na način, da se predlaga ustrezna sprememba oziroma dopolnitev tistega predpisa, ki je matičen za ureditev, katere konsistentnost je s spremembo v 'nosilnem' predpisu narušena. S paketnim obravnavanjem 'nosilnega' in 'spremljevalnih' zakonov, v katerih se na ustreznih mestih pravilno odražajo spremembe in dopolnitve, povzročene z novelo 'nosilnega' zakona, se v pravni red vnaša preglednost in celovitost pravnega normiranja, ki je eden od pomembnih elementov pravne varnosti.«<sup>13</sup>

S temi navedbami se sicer strinjam, vendar le na teoretični ravni. V državnem zboru namreč sprejemanje »paketne zakonodaje« lahko povzroči težave na izvedbeni ravni, zato osebno nasprotujem sprejemanju zakonov v paketu – morda je smiselno kvečjemu skupno oziroma istočasno obravnavanje, ne pa tudi samo sprejemanje zakonov. O problemih, ki nastajajo pri istočasnem sprejemanju več medsebojno povezanih zakonskih predlogov, sem pisala že v prispevku za VI. Nomotehnične dneve, tako da zdaj izpostavljam le poslovniške ovire, ki dopuščajo zgolj omejen poseg v predlog novele (zaprti členi), predvsem pa možne zaplete ob in po sprejemu zakonov. Kot prvi zaplet štejem možnost amandmajske vključitve različnih rešitev v povezana zakona, ki se jih zaradi togosti poslovnika na isti seji ne da odpraviti. Možno oviro vsekakor predstavlja državni svet, ki lahko vloži suspenzivni veto, končno pa je pravno možna tudi pobuda oziroma zahteva za razpis zakonodajnega referenduma. Posledice situacije, v primeru, ko »nosilni« zakon ne bi bil sprejet, »spremljevalni« zakoni pa, bi bile sporne z vidika celovitosti in konsistentnosti pravnega reda. Menim, da je zato primerneje zanemariti principa ekonomičnosti in učinkovitosti zakonodajnega postopka, kadar lahko povzročita neskladnost pravnega reda.

Morda bi se sprejem dveh (ali več) zakonov v časovnem zamiku in posledično z različnim časom objave povezanih zakonov v Uradnem listu, kar pomeni tudi različen trenutek uveljavitve, dalo rešiti z ustreznimi rešitvami v prehodnih določbah. Vendar pa je oblikovanje prehodnih določb zaradi poslovnških določb o poteku zakonodajnega postopka oteženo ali kar onemogočeno v primeru, ko se »nosilni« in »spremljevalni« zakonski predlogi obravnavajo in sprejemajo na isti seji. Morda pa bi za »paketno zakonodajo« kazalo preučiti uvedbo nekega novega zakonodajnega postopka.

V državnem zboru sta trenutno v postopku dva vsebinsko povezana predloga sprememb in dopolnitev zakonov, in sicer predlog novele Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1) in predlog novele Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih (ZNVP). Predlog novele ZGD-1 med drugim določa tudi presečni dan za izvrševanje pravic iz nematerializiranih vrednostnih papirjev. Tovrstna sprememba nujno zahteva tudi poseg v ZNVP,

<sup>13</sup> Nomotehnične smernice, str. 123

ki tudi opredeljuje presečni dan. Vlada kot predlagateljica je v zakonodajni postopek najprej vložila novelo ZGD-1, ki je v svojih prehodnih določbah vsebovala tudi spremembe ZNVP. Kot mi je znano, je vlada na podlagi vztrajanja Službe Vlade RS za zakonodajo, da je neprijemno in nedopustno spreminjati vsebinske določbe zakona z drugim zakonom<sup>14</sup> (s takšnim stališčem soglašata tudi ZPS) predlog novele ZGD-1 umaknila iz zakonodajnega postopka in jo nadomestila z dvema novima zakonskima predlogoma, ki ločeno obravnavata ZGD-1 in ZNVP. Zaradi obsežnosti je za predlog novele ZGD-1 predlagan redni postopek (splošna obravnava je bila že opravljena), za predlog novele ZNVP pa skrajšani postopek, ker gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona. Predlog novele ZNVP se sicer sklicuje na opredelitev presečnega dne, kot je vsebovan v določbi predloga novele ZGD-1. Čeprav se naj bi določitev presečnega dne v obeh zakonih uveljavila hkrati, je to po mojem mnenju težko izvedljivo. Zaradi nekaterih novih rešitev v noveli ZGD-1 ni mogoče izključiti zakonodajnega referenduma ali pa vsaj suspenzivnega veta, zaradi česar ni z gotovostjo predvidljivo, kdaj bo novela ZGD-1 sploh začela veljati. Novela ZNVP pa se sklicuje na presečni dan, ki bo šele uveljavljen z novelo ZGD-1 (bodoče negotovo dejstvo). Zanimarimo pri tem, da so v ZNVP navedene le veljavne objave ZGD-1 v Uradnem listu, saj se novele, ki bo vključevala določitev presečnega dne, ne da navesti, ker zakon še ni bil sprejet in torej še ni objavljen. V ZNVP je torej uporabljeno t. i. togo sklicevanje, s tem, da sprememba v bolj prožno in za ta primer uporabnejše drseče sklicevanje (zakon, ki ureja gospodarske družbe) v tem trenutku ni mogoča, saj se v člen, ki opredeljuje sklicevanje, v tem zakonodajnem postopku ne da poseči. Čeprav Nomotehnične smernice<sup>15</sup> pri vprašanih sklicevanj, ko določba, na katero se sklicuje drug zakon, ni več popolnoma ustrežna, predvidevajo, da »vsekakor strokovno dovolj usposobljen pravnik ne postavlja vprašanj ...«, v našem primeru – kateri presečni dan velja, menim, da v možni situaciji, to je, če bosta zakona sicer sprejeta istočasno, vendar bo novela ZGD-1 uveljavljena kasneje, zares ne bo jasno, kakšna je pravna narava presečnega dne.

## 2.2. Koalicija – opozicija

Polarizacija med koalicijo in opozicijo je v državnem zboru zelo prisotna. V anketi je 37,7 % anketirancev ocenilo, da koalicija dobro opravlja svoje delo, kot slabo pa ga je ocenilo 34 %, medtem ko je 39,3 % dobro ocenilo delo opozicije, negativnih ocen pa je le 19,7 %.<sup>16</sup>

Le ena četrtnina anketiranih poslancev meni, da državni zbor v pomembnih zadevah nacionalnega pomena doseže dovolj soglasja, zato ne preseneča ocena kar 85 % anketirancev, da so razlike med stališči koalicije in opozicije velike ali celo zelo velike, kar lahko pomeni, da

<sup>14</sup> Prav tam, str. 122.

<sup>15</sup> Prav tam, str. 94.

<sup>16</sup> Zajc, str. 9.

gre za ohranjanje precejšnje distance ali pa tudi nekooperativnega odnosa med koalicijsko večino in opozicijsko manjšino.<sup>17</sup> Tem navedbam moram pritrčiti. Že same razprave na sejah delovnih teles in plenarnih sejah postajajo čedalje bolj žolčne in so občasno videti kot spopad med dvema nepomirljivima stranema. Iz ankete izhaja, da koalicija v obravnavanem mandatu običajno ni sprejemala predlogov in argumentov opozicije. Velika večina njenih zakonodajnih predlogov in amandmajev na zakonodajne predloge je bilo preglasovanih in zavrženih, kar se sicer ni dosti razlikovalo od prejšnjega mandata.<sup>18</sup>

Naj to »nekooperativnost« ponazorim s primerom iz tega leta. Ko je Zakonodajno-pravna služba v mnenju za matično delovno telo o predlogu zakona<sup>19</sup> navedla, kakšne popravke bo opravila v končni redakciji zakona pred objavo v Uradnem listu, so te navedbe izkoristili poslanci opozicijske stranke in vložili amandma za drugo obravnavo na seji državnega zbora. Poslovnik razpravo o zakonskem predlogu na plenarni seji omejuje tako, da je možna zgolj razprava o vloženi amandmaji. Predvidevam, da je opozicijska stranka z vložitvijo amandmaja želela pridobiti možnost za razpravo. Vendar je državni zbor brez razprave njihov amandma, ki je vseboval le spremembe, ki jih je kot redakcijski poseg napovedala že Zakonodajno-pravna služba, zavrnil. Če pustimo ob strani, da je tako opozicija posegla v pristojnosti Zakonodajno-pravne službe (za redakcijsko spremembo določbe v tem primeru ni bil potreben amandma), se zastavlja še vprašanje, kaj storiti v takšnem primeru. Opraviti redakcijo, kar je naloga Zakonodajno-pravne službe, ali upoštevati, da je zakonodajalec zavrnil redakcijski poseg v zakonsko besedilo? Kot rečeno, razprave o tem ni bilo, zato ni bilo jasno, ali se zakonodajalec s takim posegom ni strinjal ali pa je bil amandma zavržen le zato, ker ga je vložila opozicija. Glede na to, da poslanci nikoli ne nasprotujejo redakcijskim popravkom, ki jih Zakonodajno-pravna služba pisno napove, sklepam, da amandma ni bil sprejet zgolj zato, ker ga je vložila opozicija.

### 2.3. Splošne razprave

Na podlagi velikega števila opravljenih splošnih razprav (in številnih neformalnih posvetov) dr. Zajc sklepa, da so bile organizirane z namenom pridobiti čim večje soglasje o pomembnih zadevah.<sup>20</sup> Takšen cilj se najbrž res zasleduje v predhodni obravnavi,<sup>21</sup> ki se opravi pred vložitvijo zakonskega predloga v zakonodajni postopek, ocenjujem pa, da je vsaj v primeru

<sup>17</sup> Prav tam, str. 10.

<sup>18</sup> Prav tam, str. 6.

<sup>19</sup> Mnenje o Predlogu zakona o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2D).

<sup>20</sup> Zajc, str. 11.

<sup>21</sup> 119. člen poslovnika.

splošnih razprav takšno sklepanje vprašljivo. Tako sklepam na osnovi vsebine splošnih razprav, ki sem jih spremljala. Čeprav bi lahko šteli, da splošna razprava nadomešča prvo fazo po prejšnjem poslovniku (predlog za izdajo zakona), pa nima več istega pomena. V dobi prejšnjega poslovnika je parlament ob zaključku obravnave sprejel stališča in sklepe z usmeritvami, ki jih je moral predlagatelj upoštevati pri pripravi osnutka zakona (sedanja druga obravnava). Po veljavni ureditvi pa se besedilo predloga zakona med splošno razpravo in drugo fazo ne spreminja. Na podlagi splošne razprave je kvečjemu mogoče sklepati, na katere določbe zakonskega predloga bodo vloženi amandmaji, ker jim poslanci posvečajo posebno pozornost. Večinoma pa so splošne razprave precej politično obarvane. Tudi sicer 40 % anketirancev negativno ocenjuje kvaliteto poslanske razprave, pozitivno pa le 16 %.<sup>22</sup>

Čeprav poslovnik opredeljuje namen splošne razprave, poslanci vlagajo zahteve za splošno razpravo tudi z drugimi nameni, ki se razlikujejo od poslovniško določenega. Mislim, da se z zahtevo po splošni razpravi zlasti želi pridobiti čas, in sicer na dva načina. Ko je predlog zakona vложен v zakonodajni postopek, je prva obravnava opravljena s posredovanjem predloga zakona poslancem, če ti ne zahtevajo splošne razprave. Če pa je podana takšna zahteva, se prva obravnava zakonskega predloga uvrsti na prvo plenarno sejo, saj ni potrebno, da bi ga prej obravnavalo matično delovno telo, niti niso zahtevana druga mnenja. Poslovnik določa 15-dnevni rok za vložitev zahteve za splošno razpravo, šteto od prejema zakonskega predloga.<sup>23</sup> Zato se predlog zakona ne dodeli matičnemu delovnemu telesu, dokler se ta rok ne izteče. Po izteku roka pa se predlog zakona uvrsti na sejo državnega zbora, skladno s terminskim planom. Tudi drugi razlog je časovne narave, saj imajo poslanci v splošni razpravi na voljo več časa za razpravo (ki je tudi neposredno prenašana na televiziji) kot tedaj, ko je zakonski predlog obravnavan na plenarni seji v drugi obravnavi.

## 2.4. Vpliv vlade na odločanje v državnem zboru

Na vprašanje, ali menijo, da je vpliv vlade premočan, je 59,3 % anketiranih poslancev odgovorilo pozitivno, kakor kdaj jih je menilo 27 %, zanikalo pa ga le 13 %.<sup>24</sup>

Dr. Zajc pravi, »da se močnejši vpliv vlade običajno kaže v določanju zakonodajnih prioritet in v iskanju možnosti, da bi parlament določene rešitve čim prej izglasoval. Takšni pritiski so sicer običajni v parlamentarnih demokracijah, zlasti izraziti pa so bili v parlamentih tranzicijskih držav, katerih poslovniki so ponekod tudi obdržali možnost uporabe nujnih postopkov. Tudi novi Poslovnik Državnega zbora je ohranil tako možnost tudi v primeru zahtevnejše

<sup>22</sup> Zajc, str.7.

<sup>23</sup> 122. člen poslovnika.

<sup>24</sup> Zajc, str. 14.



zakonodaje zaradi posebnih oziroma nujnih razlogov. Vendar je uporaba nujnih postopkov v zakonodajni praksi ostala stalna posebnost slovenskega parlamenta, saj je v drugih parlamentih izredno majhna.«<sup>25</sup>

»Kljub upoštevanju močne ustavne vloge državnega zbora smo predpostavljali, da delovanje 'odločne' vlade lahko pomembneje vpliva na državni zbor tudi v smislu omejevanja nekaterih njegovih funkcij, kot so zakonodajna ali nadzorna. Ta predpostavka se sicer ujema s t. i. 'izvršilnim sindromom', ki ga ugotavljajo številni politologi, ki raziskujejo sodobne parlamente, ki pomeni, da sodobne vlade zaradi vrste okoliščin, kompleksnosti problemov, zahtevnosti prilagajanja razvoju, vključenosti v nadsocijalne organizacije in tudi pritiskov globalizacije, prevzemajo vedno večji delež zakonodajne pobude ali celo postavljajo nacionalne parlamente v podrejen položaj.«<sup>26</sup>

Glede na povedano menim, da je tudi sedanja vlada v tem pogledu »odločna«, saj se navedeni indikatorji ponavljajo tudi v tem mandatu.

#### 2.4.1. Hitra obravnava zakonskega predloga

Kot je navedeno, vlada išče možnosti, da bi parlament določene rešitve čim prej izglasoval. Poleg nujnih postopkov za sprejem zakona po moji oceni vlada te možnosti išče tudi z neformalnimi instrumenti. Ker tak vpliv poteka povsem neformalno in nejavno, ne morem oceniti, koliko je pravzaprav uspešna. Vendar pa se takšnega urejanja ponekod loteva na precej neposrečen način, menim da zato, ker ne pozna dovolj določb poslovnika. Naj navedem konkretni primer, spet je to aktualna novela ZGD-1. Kot sem že omenila, je vlada ta predlog novele kar dvakrat umaknila iz zakonodajnega postopka in ga nadomestila z novim. Vendar pa v primeru umika za nov zakonski predlog znova začnejo teči roki. Predpostavljam, da so zaradi želje po čim prejšnji obravnavi poslanci koalicije zahtevali splošno razpravo in je bila le-ta zato uvrščena že na prvo sejo po podani zahtevi. Splošna razprava je potekala 21. aprila 2009, vendar kljub pazljivemu spremljanju žal nisem zasledila »razprave o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona ter o načelih, ciljih in poglobitvini rešitvah predloga zakona«, kot namen splošne razprave opredeljuje poslovnik,<sup>27</sup> izvzemši uvodno predstavitev predstavnice vlade kot predlagateljice. Zaradi teka rokov med splošno razpravo in drugo obravnavo kolegij predsednika državnega zbora predloga zakona ni uvrstil na terminski program za redno sejo državnega zbora, ki bo konec maja. Kljub temu bo matično delovno telo predlog zakona obravnavalo na seji dne 8. maja, ki je skrajni datum za obravnavo, da se točka lahko uvrsti na dnevni red majske seje državnega zbora. Neformalno je pobudnike sklica vodila želja po obravnavi pred poletjem, saj je avgust

<sup>25</sup> Prav tam.

<sup>26</sup> Prav tam, str. 13.

<sup>27</sup> 122. člen poslovnika.

2009 rok za implementacijo direktive, 15. julija pa se začnejo tudi parlamentarne počitnice, v katerih ni možno sklicati rednih sej državnega zbora. Vendar se ob tem ni upoštevalo Programa dela državnega zbora za leto 2008, ki pred poletjem predvideva redno sejo tudi še junija in julija. V praksi pa je tako nesrečno izbran datum za sejo matičnega delovnega telesa povzročil probleme, najprej zaradi odsotnosti med prazniki, kasneje pa zaradi drugih sej delovnih teles, ki so koncentrirane na prvi teden maja. Na podlagi mnenja Zakonodajno-pravne službe o predlogu novele ZGD-1 so sicer predlagatelji izrazili željo po dodatnem pojasnjevanju in usklajevanju, vendar se bojim, da za to preprosto ne bo časa. Pomanjkanje časa pa po logiki stvari botruje slabo ali pomanjkljivo pripravljenim amandmajem in posledično k vsaj nomotehnično slabo pripravljenemu zakonu (vprašljive vsebinske rešitve tu puščam ob strani).

#### 2.4.2. Predlagatelji

»Izredno močna zakonodajna pobuda na strani vlade se je vseskozi kazala v tem mandatu državnega zbora, saj je bil delež poslanskih pobud precej manjši – od 125 predlaganih zakonov, ki so jih predlagali poslanci, je bilo sprejetih le 18, od 709 vladnih predlogov (skupaj z ratifikacijami) pa je bilo sprejetih 614. Podobno, čeprav ugodnejše razmerje, sicer ugotavljamo tudi v prejšnjem mandatu državnega zbora, ko je bilo od 97 zakonov, ki so jih predlagali poslanci, sprejetih le 37.«<sup>28</sup>

Ocena o predlagateljstvu v smislu zakonske iniciative je kar ustrezna. T. i. poslanske zakone večinoma predložijo poslanci opozicije, koalicijski pa le izjemoma – če jih vložijo le-ti, navadno pomeni, da ne upoštevajo koalicijske pogodbe ali uveljavljajo svoje posebne interese,<sup>29</sup> vsekakor pa večinoma velja, da niso dobili zadostne podpore znotraj koalicije in se zatorej lahko predvideva, da njihove zakonske predloge čaka usoda opozicijskih predlogov, torej zavrnitev. Ne glede na že prej navedeno nasprotje med pozicijo in opozicijo je treba upoštevati, da so poslanski predlogi zakonov večinoma zelo slabo (vsaj) nomotehnično pripravljeni. Delno je to razumljivo, saj nimajo ustrezne strokovne podpore, ki jo vladi sicer nudijo pristojna ministrstva in Služba Vlade RS za zakonodajo. Ne glede na siceršnje delo v poslanskih skupinah, pa je glede nomotehnike treba upoštevati, da so v poslanskih skupinah kot strokovni sodelavci zaposleni tudi ljudje, ki so že dalj časa v parlamentu in bi se ob spremljanju zakonodajnih postopkov, ko imajo na voljo vse ustrezno gradivo (mnenja Zakonodajno-pravne službe, amandmaje, poročila delovnih teles, magnetograme sej delovnih teles in državnega zbora ...), lahko privadili nomotehniku, če jo razumemo kot »obrt«. Povedano velja tudi, ko zakonsko iniciativo izkoristi državni svet.

<sup>28</sup> Zajc, str. 13.

<sup>29</sup> Prav tam, str. 8.

Čeprav zagovarjam stališče, da bi morale biti vsaj osnove nomotehniko v državnem zboru obravnavane kot funkcionalna znanja, ki bi jih moral obvladati vsak strokovni delavec, zaposlen za delo v delovnih telesih ali v poslanskih skupinah, pa včasih, ko preučujem vlozene amandmaje, ugotavljam, da nomotehniko ni zgolj obrt, temveč v pravem pomenu besede prava znanost. Zaradi neupoštevanja nomotehničnih pravil je namreč včasih izredno težko ugotoviti, kaj predlagatelj sploh želi, še bolj pa, na katero mesto znotraj zakona ali zakonskega predloga hoče umestiti zamišljeno določbo, če jo vlaga kot amandma na zakonski predlog, kar je še posebej očitno, ko gre za amandmiranje predlogov novel ali celo amandmaje k tem amandmajem.

### 2.4.3. Nujni in skrajšani postopki

Čeprav večina anketirancev (60 %) <sup>30</sup> meni, da se v državnem zboru prevečkrat uporabljajo nujni postopki, si po moji oceni ni obetati njihovega zmanjševanja. Upoštevati je treba, da sprejem zakona po nujnem postopku lahko zahteva le vlada, in to tedaj, ko je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se popravijo težko popravljive posledice za delovanje države. <sup>31</sup> Navadno varnost in obramba države nista ogroženi, naravne nesreče so bolj redke, pač pa vlada pod zadnji pogoj navede vse možne okoliščine, zaradi katerih predlaga obravnavo predloga zakona po nujnem postopku. O postopku odloča kolegij predsednika državnega zbora, kjer zadošča, da postopek potrdijo poslanske skupine koalicijske večine.

V zvezi s pogostostjo in elementi, ponujenimi kot razlog za nujni postopek, bi se lahko nagibali k oceni, da gre v teh primerih že za zlorabo poslovnika, ki pa je po mojem mnenju še nesmiselna. Nujni postopek predvideva čimprejšnji sprejem zakona. Vendar je poslovnik sedaj zasnovan tako, da je zakon sprejet že v par mesecih od njegove vložitve, saj je prva obravnava opravljena s posredovanjem zakonskega predloga poslancem, tretja obravnava pa se uvrsti na naslednjo sejo (po opravljeni drugi obravnavi) le izjemoma. Večinoma se zakonski predlog sprejme na plenarni seji po opravljeni drugi obravnavi, torej na eni seji! Vendar je bistvenega pomena, v katerem trenutku je zakonski predlog vložen – optimalen je pravi čas pred predvideno sejo kolegija predsednika državnega zbora, ki oblikuje terminski program.

V tem mandatu kot neprimeren še ni bil zavrnjen noben zakonski predlog vlade, tudi ne v primeru, ko je bilo treba večino njegovih določb preoblikovati in tudi na novo opredeliti namen zakona oziroma njegove upravičence. <sup>32</sup>

<sup>30</sup> Prav tam, str. 15.

<sup>31</sup> 143. člen poslovnika.

<sup>32</sup> Npr. Predlog zakona o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa.

Kot rečeno, obravnavo po nujnem postopku lahko predlaga le vlada. Čeprav so tudi vladni predlogi zakonov premalokrat spisani tako perfektno, da bi bili sposobni takojšnje objave v Uradnem listu, pa po mojem mnenju ni najbolj posrečena poslovniška ureditev, da vlada ne more vlagati amandmajev na svoj zakonski predlog. Prepoved vlaganja amandmajev na svoj zakonski predlog se je v poslovnik vnesla pod predpostavko (ali z željo?), da vladni predlogi ne potrebujejo popravkov. Takšna predpostavka pa žal še vedno ni realizirana, saj tudi preneka-teri vladni zakonski predlog zahteva vsaj nomotehnične popravke. Kot mi je znano, je Služba Vlade RS za zakonodajo večkrat neuslišana pri opozarjanju na nedoslednosti v zakonskem predlogu ali pa je potisnjena v kot z določitvijo nerazumno kratkega roka za predložitev mnenja. Vendar se z idejo, da predlog zakona ob vložitvi v zakonodajni postopek postane last državnega zbora, da ga ta »posvoji«, ki je prenesena v poslovniške določbe, vlada na neki način tudi razbremeni svoje odgovornosti za kvalitetno pripravo zakonov in jo prenese na državni zbor. Ne samo, da včasih niso upošteevane pripombe Službe Vlade RS za zakonodajo k predlogu zakona, ta služba tudi ne more podati mnenja k amandmajem, vložnim na predlog zakona. V praksi večino amandmajev pripravijo pristojna ministrstva, vložijo jih stranke koalicije, če pa tudi za to ni časa, so predloženi neposredno na matično delovno telo, da jih to sprejme kot svoje amandmaje. Zato mislim, da vsi nekako delujemo pod pritiskom nujnosti sprejema zakona, čeprav razlogi za to niso niti prezentni niti ne vedno ustrezni.

Smiselno enako velja tudi za postopanje po skrajšanemu postopku, ki ga vsak pooblaščen predlagatelj lahko predlaga, če meni, da gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti zakona ali posameznih določb, manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije, ali če gre za noveliranje zakona v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oziroma z odločbo Ustavnega sodišča.<sup>33</sup> Izpolnjevanje teh pogojev bi po logiki stvari zahtevalo strokovni premislek, vendar tudi o skrajšanem postopku odloča kolegij predsednika državnega zbora, pri čemer po moje kot najbolj bistven kriterij upošteva obsežnost zakonskega gradiva oziroma samega besedila zakonskega predloga. Da je zakonski predlog manj zahteven, je večkrat zelo težko oceniti, zato smo v Zakonodajno-pravni službi kar zadovoljni, da nam je bila tovrstna presoja z novim poslovníkom odvzeta.

Naj pri navedbi strokovne presoje in nujnosti oziroma hitrosti postopanja navedem še dve zadevi, ki sicer ne sodita popolnoma v ta podnaslov. Po določbi 116. člena poslovnika predsednik državnega zbora takoj po vložitvi posreduje predlog zakona vsem poslancem. Takoj po vložitvi in pred posredovanjem zakonskega predloga poslancem mora strokovna služba državnega zbora pregledati, ali zakonski predlog vsebuje vse sestavine, ki jih kot obvezne določa 115. člen poslovnika. Vendar je zaradi hitenja, ki ga povzroči zahteva »takoj«, predlog zakona deležen zgolj pregleda, ali so formalno izpolnjeni pogoji, saj ni časa za bolj podrobno seznanitev z gradivom. V praksi to pomeni, da imamo vsaj v Zakonodajno-pravni službi

<sup>33</sup> 142. člen poslovnika.

nemalo problemov z razumevanjem besedila posameznih določb. Obrazložitve posameznih določb zakonskega predloga so namreč neverjetno skromne, vendar s formalnega vidika (kot predložene) ustrezne. Ko se namreč v zakon uvaja neki nov pravni institut, še zlasti, če je v dosedanjem pravnem redu neznan, ne zadošča večkrat podana obrazložitev, ki pove le, da se s posamezno določbo uvaja nov pravni institut. Posledično so zato tudi mnenja Zakonodajno-pravne službe spisana s temeljnim očitkom o nerazumljivosti besedil predloga zakona, saj nerazumevanje onemogoči presojo same določbe. Glede na to, da v Zakonodajno-pravni službi delamo izkušeni pravniki, ki dnevno prebiramo zakonske tekste, je mogoče sklepati, da bo v primeru, ko niti mi ne razumemo namena in pomena posamezne določbe, to še bolj nerazumljivo naslovnikom zakona, ki so praviloma prava nevešči. Vendar zahteva po določenosti in razumljivosti predpisov izhaja že iz 2. člena ustave in tudi iz ustaljene ustavno-sodne presoje Ustavnega sodišča.

Drug problem pa vidim v oblikovanju dopolnjenega predloga zakona. Pripravijo ga strokovne službe matičnega delovnega telesa tako, da v besedilo predloga zakona za drugo obravnavo vključijo vse amandmaje, sprejete v drugi obravnavi na seji matičnega delovnega telesa. Poslovnik je zasnovan tako, da naj bi se glavnina zakonodajnega dela opravila na seji matičnega delovnega telesa ob obravnavi zakonskega predloga v drugi obravnavi. Iz tega izhaja, da je največ sprememb zakonskega besedila opravljenih v delovnem telesu. Spremenjene so lahko skoraj vse določbe, sprejeti so tudi amandmaji na amandmaje, možnih je skratka kar precej sprememb oziroma dopolnitev besedila predloga zakona, kar oteži pripravo dopolnjenega predloga zakona. Predlog zakona izpolnjuje poslovniške pogoje za uvrstitev na sklic plenarne seje, ko je opravljena obravnavo na seji delovnega telesa, ki rezultira v dopolnjenem predlogu zakona kot sestavnem delu poročila delovnega telesa o obravnavi posameznega predloga zakona. Poročilo mora biti predloženo članom kolegija predsednika državnega zbora, ko določa dnevni red seje državnega zbora. Zato je tudi tu ključnega pomena hitrost pri pripravi dopolnjenega predloga zakona, ki pa lahko povzroči napake, npr. napačen zapis določbe ali napačno lociran amandma. Včasih se teh napak ne zazna in jih zato ni mogoče pravočasno odpraviti. Državni zbor na svoji seji odloča na podlagi dopolnjenega predloga zakona, ne več o prejšnjem besedilu in posameznih amandmajih, ki so jih sprejeli poslanci na seji delovnega telesa. In če je izglasovano besedilo, ki ne odraža pravilno namena poslancev – katero besedilo velja? Takšno, ki ga je sprejel državni zbor ali takšno, kot ga je sprejelo matično delovno telo kot njegov sestavni del?

### 3. Sklep

Moja stališča glede posameznih elementov učinkovitosti, ki jih je upoštevala anketna raziskava, sem podajala sproti. V sklepnem delu pa želim izpostaviti še splošen pojem učinkovitost kot pomemben element delovanja državnega zbora, pri čemer izjemno vlogo igra poslovnik.

Le-ta je namreč koncipiran tako, da v kar največji meri racionalizira zakonodajni proces in s tem pripomore k učinkovitost parlamentarnega dela. Za doseg tega cilja ima na voljo kar nekaj instrumentov.

Z uvedbo terminskih programov dela je delovanje državnega zbora postalo bolj urejeno, lažje se programira delo. Terminski plan, ki določa dnevni red seje naslednjega meseca, sprejme kolegij predsednika državnega zbora. Prav tako sprejme okvirni terminski plan, ki planira sejo za še en mesec naprej. Vendar v te terminske programe niso vključeni predlogi zakonov, za katere vlada predlaga, da se jih obravnava po nujnem postopku. Ti zakonski predlogi se avtomatično vključijo v dnevni red prve naslednje seje. Posebno dobrodošla pa je uvedba časovnega pregleda poteka seje, ki z navedbo dneva in ure določa čas obravnave zakonskega predloga na plenarni seji. Pred letom 2002, torej pred uvedbo novega poslovnika, so seje potekale sicer po dnevnem redu, vendar pa so bile točke znotraj dnevnega reda tudi prestavljene, zamenjan je bil vrstni red in smo bili sodelujoči v bistvu v »stanju pripravljenosti« ves čas trajanja seje, včasih do večera, popolnoma brez smisla, saj je predlog zakona, za katerega si pričakoval obravnavo popoldne, morda zvečer, prišel na vrsto šele naslednji dan. Ker je poslovnik omejil čas in možnost razprave na seji državnega zbora, seje navadno trajajo le en teden.

Poslovnik je tudi predvidel, da se pretežni obseg dela, to je razprava in obdelava posameznih zakonskih predlogov, opravi na sejah matičnih delovnih teles. Vendar pa opažam, da se isti govorci z istim besedilom razprave oglašajo tako na seji delovnega telesa kot na plenarnem zasedanju. Posebej pa me moti, da namesto stališča o zakonskem predlogu govorci večinoma razpravljajo o samem zakonskem predlogu in povzemajo njegovo vsebino. Ker je to vsebina uvodne predstavitve zakonskega predloga, ki jo poda predstavnik predlagatelja, in ker se ta vsebina ponavlja pri več govornih, mislim, da o učinkovitosti na tem mestu ne moremo govoriti.

Obratno pa velja za samo obravnavo zakonskega predloga, kjer včasih kvaliteta trpi zaradi poudarjene učinkovitosti. Čeprav naj bi delovno telo detajlno, po posameznih določbah obravnavalo predlog zakona, se to ne izvaja v zadostni meri, predvsem zaradi pomanjkanja časa. Glede na Program dela državnega zbora so seje delovnih teles koncentrirane v enem tednu, ki je 14 dni pred sejo državnega zbora. Povprečno je na dnevnem redu seje državnega zbora približno 40 točk (vključeni so tudi predlogi zakonov o ratifikacijah), ki jih morajo predhodno obravnavati matična delovna telesa. In kot rečeno, ta zasedajo zgolj en teden, s posebno poslovniško omejitvijo, da istočasno lahko zasedata le dve delovni telesi. V praksi to pomeni, da sta dve seji v torek ob 14. uri (ponedeljek je rezerviran za delo poslancev v poslanskih pisarnah, torek dopoldne pa za posvete v poslanskih skupinah), druge dneve pa dve seji ob 9. uri, dve ob 14. uri, v petek pa se navadno zaseda le dopoldne, saj so bile popoldanske seje tolikokrat nesklepčne, da se jih v tem terminu sklicuje le še izjemoma. Zato je logično, da se na seji delovnega telesa hiti. Poslovnik sicer določa, da se v drugi obravnavi zakonskega predloga obdela vsak člen posebej, praktično pa to pomeni le razpravo o posameznih vloženi

amandmajih. Žal se prevečkrat zgodi, da se v primeru, ko se sicer zazna problem oziroma potreba po spremembi določbe, pa še ni oblikovan amandma, na tej točki razprava konča ali pa se odloži do seje državnega zbora, do katere je »še dovolj časa«. Vendar pa se na tej seji lahko vlagajo amandmaji le k členom, ki so bili že amandmirani na seji delovnega telesa, kar včasih predstavlja precejšnjo oviro. Večkrat pa pooblaščenim vlagateljem niso dovolj zainteresirani za pripravo amandmaja in ga torej ne vložijo. Praktično pa je tudi težko v zadnjih minutah, ko se poslanci že pripravljajo, da bodo sejno sobo prepustili drugemu delovnemu telesu, ki ima za njimi sklicano sejo in s tem rezerviran prostor, opozarjati na slabosti zakonskega predloga. Delovna telesa so namreč kar zainteresirana za zasedanje v točno določeni sejni sobi, saj samo ta omogoča neposredni televizijski prenos, kar pa je že drugo vprašanje učinkovitosti.

Na podlagi vsega navedenega ocenjujem, da je delo državnega zbora sicer res učinkovito, da pa bi morda kazalo ob pripravah na noveliranje poslovnika razmisliti tudi o poudarjeni kvaliteti delovanja državnega zbora, morda tudi z upoštevanjem pripomb, ki sem jih na nekatere določbe poslovnika podala v tem prispevku.

## Viri in literatura

- Igličar, Albin. Subjektivni pogledi poslancev na zakonodajo in nomotehniko. Prispevek za VII. Nomotehnične dneve.
- Nomotehnične smernice /izd. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. 2., spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2008.
- Poslovník državnega zbora (PoDZ-1-UPB1). Z razlagami. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 2007.
- Raziskava »Stališča in ocene poslank in poslancev o vlogi Državnega zbora RS kot nacionalnega parlamenta države članice EU«, Sumarno poročilo in analiza podatkov iz ankete med poslanci in poslankami, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za politološke raziskave (vodja raziskave dr. Drago Zajc), Ljubljana, 2008.