

Strokovni članek
UDK 342.52:340.134(497.4)

Položaj in vloga vladne in parlamentarne zakonodajne službe

NIKA PODAKAR
diplomirana pravnica (UN), študentka
magistrskega študija na Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani

1. Uvod

Naslednja formula nam je še kako poznana – Državni zbor sprejema zakone, ki jih lahko predlagajo vsak poslanec, Vlada, Državni svet in 5000 volivcev.¹ Kar pri tem procesu ostaja skrito, so strokovne službe, ki pri nastanjanju zakonodaje skrbijo za vsebinsko in slogovno skladnost s pravnim sistemom kot celoto.

2. Dve strokovni službi, podobni področji delovanja

Strokovni službi, ki sta strokovni dejavnik v sicer političnem procesu sprejemanja predpisov, sta Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS) in Služba Vlade RS za zakonodajo (v nadaljevanju: SVZ). Kot že samo ime pove, ZPS deluje kot strokovna služba Državnega zbora pri sprejemanju zakonodaje, SVZ pa kot strokovna služba Vlade pri pripravi predpisov. Njunjo delo je podobno, a hkrati različno.² Dejavnost obeh strokovnih služb se hkrati dopolnjuje in si nasprotuje. To je zanimiv preplet strokovnega pravniškega dela, ki je vseskozi prepleten s političnim vidikom ustvarjanja splošnih pravnih aktov.

V sklopu XX. Nomotehničnih dni so predstavniki obeh strokovnih služb na okrogli mizi z naslovom Položaj in vloga vladne in parlamentarne zakonodajne službe, ki jo je moderiral Franc Grad, razkrili, kaj se pravzaprav skriva pod tančico skrivnosti njihovega dela. Jožica Velišček, Karmen Vezjak Progar in Damjan Tušar iz SVZ ter Nataša Voršič, Miroslava Pal-

¹ Glej 88. in 97. člen Ustave Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91-I in nasl.

² Primerjaj s Triller Vrtovec, str. 239.

hartinger in Katarina Kralj iz ZPS so predstavili vlogo, način delovanja in izzive, s katerimi se srečujeta obe službi.

3. Naloge Zakonodajno-pravne službe

Razpravljajoči so orisali delo ZPS. Ta podaja mnenja o skladnosti aktov z URS, mnenja o skladnosti predloga zakona s pravnim sistemom kot celoto ter mnenja o pravnotehničnih vidikih.³ ZPS torej opozarja tako na vsebinske vidike, češ ali se bo predlagan zakonodajni akt lahko brez težav vključil v veljavni pravni red, kot tudi na tehnično-slogovne vidike zakonodajnega predloga.⁴ Omenjena strokovna služba poskrbi, da je predlog zakona v vseh pogledih videti kot del slovenskega pravnega reda, pri tem pa je ZPS tudi varuh ustavnosti in zakonitosti v okviru Državnega zbora. Mnenja ZPS so obvezni element zakonodajnega postopka.⁵ To so pisna in strokovno argumentirana mnenja, ki so del zakonodajnega gradiva in so posledično javno dostopna. Mnenja so zlasti namenjena poslancem, posredno pa tudi širši splošni in strokovni javnosti.

Še eno pomembno nalogo ima ZPS v postopkih presoje ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem. V takšnih postopkih ZPS namreč pripravi odgovor Državnega zbora na pobudo.⁶ Tako ZPS deluje tudi kot nekakšen odvetnik Državnega zbora. Poleg tega pa ZPS pripravlja še neuradna in uradna prečiščena besedila zakonov. Delovanje ZPS je izjemno pomembno predvsem za zagotovitev z ustavo skladnega ravnanja Državnega zbora.

4. Naloge Službe Vlade za zakonodajo

Medtem pa ima SVZ pomembno vlogo pri delovanju drugega organa – Vlade RS. Skrbi predvsem za to, da zakonodajni predlogi, ki jih pripravi Vlada, sledijo načelom nomotehnike tako v slogu kot v formi.⁷ SVZ torej skrbi, da bodo zakonodajni predlogi čim bolj tudi uresničeni, pri tem pa deluje strokovno in politično nevtrarno. Pomembno vlogo SVZ pomeni tudi skrb za skladnost ureditve z domačim ustavnim redom ter s pravnim redom EU.⁸ To se izrazi predvsem pri pripravi predlogov zakonodaje, ki prenaša direktive Evropske unije v slovenski red, ter pri pripravi predpisov, ki izvršujejo uredbe Evropske unije. Vloga SVZ je ključna pred-

³ Grad, str. 214.

⁴ Kurent (2009), str. 355.

⁵ Prvi odstavek 48. člena Poslovnika državnega zbora (PoDZ-1), Uradni list RS, št. 92/07 in nasl.

⁶ Primerjaj s Triller Vrtovec, str. 239.

⁷ Glej: <<https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/sluzba-vlade-za-zakonodajo/o-sluzbi/>> (29. 11. 2022).

⁸ Primerjaj z Božič, Lalič, str. 169.

vsem pri slednjih, saj gre za podzakonske akte, ki jih sprejema Vlada, in ne Državni zbor, torej ZPS ne bo podala mnenja o skladnosti s pravnim redom, SVZ pa bo edina strokovna služba, ki lahko opozarja na vsebinske in nomotehnične pomanjkljivosti takšnega pravnega akta.⁹

SVZ je tudi pomemben dejavnik nomotehnik. Ta strokovna služba je izdajatelj Nomotehničnih smernic, temeljnega gradiva vede oziroma kar obrti nomotehniko v Sloveniji.¹⁰ Nomotehnične smernice so strokovni dokument, ki ureja strokovna vprašanja, slednja pa seveda ne spadajo na zakonodajno raven. Smernice seveda ne postavljajo pravno zavezujočih pravil poskrbijo pa za enoten slog in obliko predpisov v državi.¹¹ Poleg tega pa je SVZ tudi ustvarjalka in upravljavka Pravno-informacijskega sistema, s katerim je javno in brezplačno dostopna vsa veljavna zakonodaja v Republiki Sloveniji.

5. Ključen problem je časovna stiska

Zanimivo, a pravzaprav nepresenetljivo je, da se obe strokovni službi srečujeta z isto jedrno problematiko – pomanjkanjem časa za pripravo kakovostnih mnenj. ZPS se primarno srečuje s kratkimi roki za pripravo mnenja, ki izhajajo iz Poslovnika Državnega zbora. Nadalje se ta težava še zaostri, saj se niti ti roki ne spoštujejo.¹² Poleg tega je veliko predlogov zakonov, ki jih v proceduro dobi ZPS, slabo pripravljenih in posledično izdelava mnenja zahteva veliko dela. Vse navedeno pa preveva splošen trend naraščanja števila vloženih zakonodajnih predlogov,¹³ kar seveda povečuje obseg dela ZPS. Govorci na okrogli mizi so sicer poudarili, da ZPS glede na pripad zadev in njihovo časovno nepredvidljivost še vedno deluje zgledno, a da bi se kakovost njihovega dela izboljšala, če bi imeli na voljo več časa za pripravo svojih mnenj. Njihovi izdelki bi bili tako bolj poglobljeni in bolj premišljeni.

Še posebno težavo pomenijo zakonodajni predlogi, ki so podani v nujnem zakonodajnem postopku. Ta ima še posebej kratke poslovniške roke, ki seveda ne omogočajo kakovostnega dela ZPS.¹⁴ Dodatna problematika nujnega zakonodajnega postopka je, da se ta izvaja mimo vnaprej določenega terminskega plana dela Državnega zbora, zato se ZPS na takšna časovno intenzivna obdobja dela niti ne more vnaprej pripraviti. Poleg tega se število nujnih zakonodajnih postopkov povečuje, zato je opisanih nepredvidljivih in časovno zgoščenih situacij vse

⁹ Glej: <<https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/sluzba-vlade-za-zakonodajo/o-sluzbi/>> (29. 11. 2022).

¹⁰ Božič, str. 323.

¹¹ Igličar, Nomotehnične, str. 29.

¹² Primerjaj s Kurent (2009), str. 355.

¹³ Primerjaj z Igličar, Subjektivni, str. 343.

¹⁴ Primerjaj s Kurent (2013), str. 269.

več.¹⁵ Nekoč je ZPS ocenjevala tudi razloge za vrsto zakonodajnega postopka, zdaj pa je to prepuščeno vsakokratni odločitvi Kolegija predsednice Državnega zbora.

S podobno težavo se srečuje tudi SVZ. Tudi ta strokovna služba ima vse pogostejše premalo časa za kakovostno izvedbo svojih nalog. Pogosto se zgodi, da ima SVZ na voljo le nekaj ur za pregled predloga zakona ali pa ga sploh ne dobi v pregled. Za ponazoritev – SVZ je imela le eno uro časa za pregled predloga novele Družinskega zakonika, ki je slednjega uskladil z dvema odločbama Ustavnega sodišča, kar je seveda prekratka časovna doba za kakovostno opravljanje nalog te strokovne službe.

6. (Ne)upoštevanje mnenj ZPS

Poleg tega se poslanci v zakonodajnem postopku vse pogostejše alibično sklicujejo na mnenje ZPS, to pa jim služi kot izgovor za sprejem spornih odločitev. Pri tem pa namerno ali nenaumno spregledajo, da mnenja ZPS sploh niso pravno zavezujoča. Paradoksalno je, da se pri spornih odločitvah člani zakonodajnega organa sklicujejo na mnenja ZPS, medtem ko analiza splošnih trendov pokaže, da se mnenja in argumenti ZPS vse manj upoštevajo.

Na sejah Državnega zbora se predstavniki strokovnih služb vse pogostejše srečujejo tudi z očitki, češ da sta ZPS in SVZ v zadevi podali diametralno nasprotni stališči. Takšna razhajanja nato izkoristijo za sprejemanje kontroverznih zakonodajnih rešitev. Z izpostavljanjem takšnih očitkov pa poslanci pokažejo le, da slabo razumejo naloge obeh strokovnih služb. Osrednja vloga SPZ je namreč sodelovanje pri pripravi predloga zakona, središčna vloga ZPS pa podajanje mnenja o skladnosti s pravnim redom ter ustavo. Kar je skupno obema službama, je nadzor nad nomotehničnimi vidiki akta. Poudariti je treba, da Poslovnik Državnega zbora ne daje niti podlag niti mehanizmov, ki bi omogočali ali celo zahtevali, da ZPS in SVZ uskladita svoja mnenja, pomisleke in argumente.

7. Zakonodajni predlogi Vlade so kljub vsemu še najbolj kakovostni

Govorci, zaposleni v ZPS, so poudarili še, da ima ZPS pravzaprav najmanj dela in težav pri pripravi mnenj v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov, ki jih vloži Vlada RS. Ti predlogi so vsaj načeloma resorno usklajeni, pri njihovi pripravi pa je vsaj v manjšem obsegu že sodelovala ena strokovna služba – SVZ. Pri pripravi takšnih mnenj ima ZPS kompetentnega sogovornika, posledično pa je verjetneje, da se bodo pomisleki in argumenti ZPS tudi upoštevali, predlog zakona pa bo ustrezno amandmiran, kar seveda naredi zakonodajni akt bolj kakovosten. Pravo nasprotje pa pomenijo zakonodajni predlogi, ki jih vloži Državni svet,

¹⁵ Prav tam.

ljudska iniciativa 5000 volivcev ali posamezen poslanec. Ti predlogi so že v izhodišču slabše pripravljeni,¹⁶ pri čemer je še posebej zaznati slabše upoštevanje pravil nomotehnike, nadalje pa ZPS nima kompetentnega sogovornika, ki bi resnično razumel njihove pomisleke in jih v predlogu zakona ustrezno odpravil.

Primer, ki poudarja problematiko pomanjkanja kompetentnega sogovornika, ki bi pariral ZPS, ter problematiko alibičnega sklicevanja na mnenja ZPS, je sklop treh predlogov, zbranih okoli Zakona o pokrajinah, ki ga je letos vložil Državni svet. Vlada je glede vseh treh zakonodajnih predlogov že podala negativno mnenje. Ampak ker skupina desetih poslancev ni vložila zahteve za splošno obravnavo predloga zakona v prvi fazi zakonodajnega postopka, v kateri bi Državni zbor lahko ugotovil, da omenjeni trije predlogi niso primerni za nadaljnjo obravnavo, bo ZPS morala pripraviti tri zahtevna mnenja. ZPS bo veliko časa namenila pripravi teh mnenj, čeprav bodo vsi trije zakonodajni predlogi skoraj zagotovo zavrženi na seji matičnega delovnega telesa v drugi fazi zakonodajnega postopka, s čimer se bo zakonodajni postopek v tej zadevi zaključil. Seveda se bodo poslanci pri svoji odločitvi skoraj zagotovo sklicevali na mnenje ZPS. Ker bo ZPS veliko časa in kadra porabila za pripravo teh mnenj, bo seveda slabša tudi kakovost drugega dela te strokovne službe, čeprav bi svoje vire lahko bolj gospodarno in pragmatično razporedili.

Še eno področje za izboljšave pomenijo amandmaji, ki jih koalicijski poslanci vložijo na predlog zakona, ki ga je vložila Vlada. Poslovnik Državnega zbora že od leta 2002 ne dovoljuje več, da bi Vlada vlagala amandmaje na lasten zakon, kar naj bi slednjo sililo v višjo kakovost samega predloga zakona že ob vložitvi v zakonodajno proceduro.¹⁷ To pa pomeni, da se to prepoved preprosto obide tako, da amandmaje vlagajo poslanci koalicijskih strank, medtem ko besedilo samega amandmaja pripravi resorno ministrstvo. Ti amandmaji sicer omogočajo boljšo kakovost zakonodaje, saj se odzivajo na pomisleke, pripombe in argumente ZPS. A ker njihovo besedilo pripravi le resorno ministrstvo brez sodelovanja SVZ, to pomeni, da celotno breme skladnosti s pravnim redom, ustavo in pravili nomotehnike prevzame ZPS. Če želimo razbremeniti ZPS in izboljšati kakovost amandmajev, bi bilo smiselno, da se v ta postopek vključi tudi SVZ.

8. Sklep

ZPS in SVZ vsaka na svoj način skrbita za kakovostno zakonodajo. Svoje delo opravljata strokovno in politično nevtrarno. ZPS skrbi za usklajenost s pravnim redom kot celoto in ustavo, SVZ pa sodeluje pri pripravi zakonodajnih predlogov. Obema strokovnima službama

¹⁶ Primerjaj s Palhartinger, str. 237.

¹⁷ Primerjaj z Igličar, Nov, str. 19–26.

je skupno, da vsaka pri svojem državnem organu skrbita za upoštevanje pravil nomotehnike. Njuno delo se rahlo prekriva, predvsem pa dopolnjuje. Srečujeta se tudi s podobno problematiko, med drugim predvsem s pomanjkanjem časa za kakovostno opravljanje svojih nalog. Zdi se, da si tako ZPS kot SVZ resnično prizadevata za kakovostno zakonodajo, a za dosego cilja jima primanjkuje predvsem posluh tistih, ki so jim mnenja obeh služb najprej namenjena.

Literatura

- BOŽIČ, Katja. Nomotehnične smernice – smer proti dobri praksi?. *Pravni letopis*, 2009, str. 323.
- BOŽIČ, Katja, LALIČ, Gordana. Presečne množice in trmaste posebnosti nomotehnike ob srečevanjih dveh pravnih redov. *Pravni letopis*, 2018, str. 169.
- GRAD, Franc. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV Založba, 2013.
- IGLIČAR, Albin. Nov poslovniški model zakonodajnega postopka. *Pravna praksa*, 2002, št. 42, str. 19–26.
- IGLIČAR, Albin. Nomotehnične smernice. *Pravna praksa*, 2009, št. 10, str. 29.
- IGLIČAR, Albin. Subjektivni pogledi poslancev na zakonodajo in nomotehniko. *Pravni letopis*, 2009, str. 343.
- KURENT, Andreja. Nujni zakonodajni postopek. *Pravni letopis*, 2013, str. 269.
- KURENT, Andreja. Pogled Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora Republike Slovenije na zakonodajni proces in nomotehniko. *Pravni letopis*, 2009, str. 355.
- PALHARTINGER, Mira. Vplivi resolucije (o normativni dejavnosti) na zakonodajni postopek. *Pravni letopis*, 2010, str. 237.
- TRILLER VRTOVEC, Katja. Vloga zakonodajno-pravne službe v ustavnem sporu. *Pravni letopis*, 2019, str. 239.