

NEKATERI VIDIKI ZAKONODAJNEGA DELOVANJA POSILANCEV DRŽAVNEGA ZBORA V MANDATNEM OBDOBJU 2004–2008

Povzetek. V Republiki Sloveniji je edini zakonodajalec Državni zbor. Količinski vidik njegove dejavnosti je povsem primerljiv s povprečnim številom zakonov, ki jih letno sprejemajo parlamenti; to je okrog sto. Manj zadovoljiv je kakovostni vidik slovenske zakonodaje, saj je v slovenskem pravnem sistemu mnogo preveč zakonskih novel in zakonov, ki se sprejemajo po izjemnih nujnih in skrajšanih zakonodajnih postopkih. Prikazano stanje so samokritično ocenili tudi poslanci v anketnem povpraševanju ob koncu njihovega štiriletnega mandata (2004–2008). Subjektivni pogledi »konkretnih zakonodajalcev« odražajo stanje pravne zavesti v nacionalnem predstavniškem telesu. Tako s subjektivnega kot z objektivnega vidika je znaten del zakonodajne pristojnosti Državnega zbora po letu 2004 pogojen s članstvom Slovenije v Evropski uniji. Narava zakonodajnega dela poslancev se je zato precej spremenila. Na eni strani poslanci Državnega zbora sodelujejo pri sprejemanju »evropske zakonodaje« s svojimi stališči in mnenji o predlogih evropskih uredb in direktiv, ki jih posredujejo vladi predvsem prek Odbora za zadeve Evropske unije. Po drugi strani pa je precejšen del zakonodajnega odločanja v Državnem zboru narekovan z implementacijo »evropskih« direktiv v slovenski pravni sistem.

Ključni pojmi: zakonodajalec, zakonodajni postopek, predlog zakona, poslanec, uredba, direktiva, implementacija, stališča, Evropski parlament, Svet ministrov.

Zakonodajna funkcija predstavniškega telesa

Pravno delovanje poslancev se navzven kaže najbolj izrazito pri sprejemanju zakonov. Ta dejavnost poslancev označuje predstavniško telo kot zakonodajni organ. Parlament nastopa sicer kot izrazita multifunkcionalna institucija (Rush, 2005: 59) z nalogami predstavljanja interesov, ustvarjanja

* Dr. Albin Igljučar, redni profesor na Pravni fakulteti, Univerza v Ljubljani.

legitimnosti, socializacije ter informiranja in mobilizacije (Zajc, 2004). Toda – ob njegovi reprezentativni, finančni, nadzorni in volilni funkciji – je za potek družbenega življenja najpomembnejša prav zakonodajna funkcija.

Zaradi velikega pomena, ki ga ima zakon za življenje, svobodo in premoženje posameznika ter ureditev družbene skupnosti, je zelo pomembno, po kakšnem postopku nastaja. V tem procesu se uveljavljajo v posameznih fazah najrazličnejši politični vplivi in družbeni interesi. V sedanjem trenutku je zakon pač še vedno najpomembnejši pravni vir, prek katerega vodilne družbene sile uresničujejo svoje cilje in temeljne interese.

Konkretni proces prehajanja dominantnih družbenih interesov v posamezne zakonske določbe poteka prav v okviru zakonodajnega postopka, ki poteka v predstavniskem telesu. Zato je mogoče postaviti naslednjo shemo: družbeni interesi – zakonodajni postopek – zakon.

Poleg dominantnih družbenih interesov so za zakonodajni postopek pomembni zlasti ekonomski odnosi, ki tvorijo objektivno podlago normativne dejavnosti, pa tudi že oblikovani pravni običaji, praksa sodišč, družbene vrednote, stanje politične in pravne kulture¹ in ne nazadnje še spoznanje družboslovja ter sploh stanje družbene zavesti in prosvetljenosti ljudi. Ob vseh teh dejavnikih se v zakonodajnem postopku oblikujejo zakoni, ki kljub svoji politični determiniranosti vendar utrjujejo neko občo družbeno urejenost in tisto minimalno stopnjo družbene homogenosti ter integriranosti, ki je za človekovo proizvodno dejavnost, in s tem za njegov obstoj, nujno potrebna. Pri ustvarjanju prava s pomočjo zakona je treba upoštevati vse navedene dejavnike.

Pri tem je treba vsaj hipotetično izhajati iz spoznanja o pravu kot delu družbene zavesti in normativnem sistemu, ki ureja temeljne odnose med ljudmi ter vsebuje in varuje določene človeške vrednote. Zato je pri oblikovanju pravnega sistema nujno upoštevati določena enotna načela, ki jih je treba vgraditi v vse pravne veje, nato pa omogočiti veliko diferenciacijo pravnih virov glede na naravo družbenih odnosov, ki zahtevajo pravno obliko. Takšnim zahtevam klasična predstavniška telesa komaj še sledijo. Zato se pojavljajo – ne samo pri nas – vztrajna iskanja boljših organizacijskih oblik in obenem zadosti premišljeno delo teh organov pri sprejemanju njihovih najpomembnejših aktov, med katere je mogoče uvrstiti tudi zakon.

Navedena prizadevanja ne morejo ostati brez posledic za pomen in določbe zakonodajnega postopka, se pravi procedure, v kateri nastajata zakon in pravo. Številne na videz morda nepomembne in zgolj formalne določbe dobijo globlji pomen ter smisel, če poznamo in se zavedamo pomembnosti materije, katere oblikovanje urejajo (Smednick, 2006: 162). Poleg tega je

¹ Več o tem Iglīčar Albin: Slovenian Legal Culture, v Slovenian Law Review, Vol. V., No 1–2, Ljubljana 2008, str. 11–29.

tudi večja ali manjša uspešnost prizadevanj različnih političnih sil, slojev in skupin, ki skušajo svoje interese preliti v zakonske zapovedi, odvisna od bolj ali manj modro postavljenih pravil zakonodajnega postopka. Zaradi njihove demokratične narave, ki omogoča navzočnost vseh bistvenih družbenih interesov pri sprejemanju parlamentarnih odločitev, naj bi zakoni tudi vsebinsko nastajali v teh organih, namesto da se tod zgolj formalno potrjujejo. Zakoni se namreč sprejemajo v nekem posebnem postopku, ki je tako urejen, da bi se zakonski predlogi vsestransko pretehtali in preučili, preden postanejo zakon.

S tem namenom morajo biti drug za drugim opravljena določena dejanja, ki so navadno določena v poslovnikih predstavniških teles.² Seveda niso zakonodajni postopki v vseh državah enaki. Razlike so pogojene zlasti z razredno sestavo posameznih globalnih družb oziroma razmerjem med različnimi razrednimi interesi v političnih sistemih teh družb.

Postopek za sprejem zakona se prične z zakonodajno iniciativo (Smedd-nick, 2006: 179). Ta akt je na splošno označen kot pravica dajanja zakonskih predlogov zakonodajnemu telesu. V moderni državi je vnaprej določeno, komu gre ta pravica. Večina ureditev podeljuje zakonsko iniciativo predstavniškemu telesu oziroma njegovim članom in komisijam ali izvršilnim organom ali pa obojim. Najštevilnejši sistemi uvajajo to pravico tako za člane predstavniških teles oziroma njihove skupine kot tudi za vlado.

Zakonodajna iniciativa je prva stopnja spreminjanja družbenih interesov v splošne pravne norme. Ko različni interesi preidejo iz politične v pravno sfero, se najprej pojavijo prav v pravici dajanja zakonskih predlogov. Zakonodajna iniciativa je tedaj vedno naslonjena na določene interese nekega razreda ali sloja oziroma družbene skupine. Čim bolj je poudarjena ozkost teh interesov in njihova posebna narava, tem bolj se tudi oži krog pobudnikov zakonskih aktov. Glavni nosilec zakonodajne iniciative v praksi postajajo političnoizvršilni organi s svojim upravnim aparatom. Za sodobne politične sisteme je sploh treba ugotoviti, da so na eni strani viri zakonodajne iniciative premaknjeni v vodstva političnih strank, na drugi strani pa vendarle na samo iniciativo že predhodno vplivajo različni neformalni dejavniki, ki jim sicer ne gre pravica neposrednega dajanja zakonskih predlogov. Na pravitvorno dejavnost v vse večji meri vpliva javno mnenje, zlasti prek sredstev javnega obveščanja, različna poklicna združenja in organizacije, pa tudi številne interesne skupine, posebej kadar imajo močno ekonomsko zaledje.

Razčlenjeno besedilo zakonskega predloga danes v vseh sistemih največkrat pripravijo posebne strokovne službe, ki so navadno vključene v upravne organe. Tudi pri njihovem delu se uveljavljajo različni interesni vplivi določenih poklicnih ali upravljavskih slojev. Toda v nadaljnjem poteku procesa

² Npr. Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije, Ur. l. RS 35/02, 92/07.

spreminjanja nekega zakona se enostranskost teh interesov običajno paralizira z dosti večjo težo dominantnih družbenih interesov.

Na osnovi danega zakonskega predloga poteka v predstavniškem telesu o njem razprava. V njej se člani tega telesa seznanijo z zakonsko vsebino in glede na interese, ki jih zastopajo, vplivajo na morebitne spremembe zakonskega predloga. Posamezne stopnje, načini in oblike razprave o zakonskem predlogu so v posameznih pravnih sistemih različni, to pa je odvisno predvsem od resničnega pomena predstavniškega telesa v določenem političnem sistemu.

Količinski vidiki zakonodaje v četrtem mandatnem obdobju Državnega zbora

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

V štiriletnem mandatnem obdobju 2004–2008 je Državni zbor sprejel – brez zakonov o ratifikacijah mednarodnih pogodb – 468 zakonov, v prejšnjem mandatnem obdobju pa 436 zakonov.⁴ Zato je razumljivo, da je s količinsko učinkovitostjo zadovoljna tudi večina poslancev. Ko so v anketnem povpraševanju⁵ ocenjevali učinkovitost zakonodajnega dela, so na petstopenjski lestvici – od slabo do dobro – svoje odgovore (v odstotkih) takole razporedili:

Tabela 1: Učinkovitost zakonodajnega dela

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

³ Podatki o številu sprejetih zakonov so zelo odvisni od pravnega in političnega sistema posamezne države, vrste in dolžine zakonskih aktov, obstoja delegirane zakonodaje ipd., tako da je ob njihovem medsebojnem primerjanju potrebna ustrezna zadržanost. Tako je bilo npr. v Veliki Britaniji med letoma 1997 in 2000 povprečno sprejetih 49 zakonov na leto oziroma povprečno 2.600 strani zakonskih besedil na leto (Rush, 2005: 167).

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

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

Količina opravljenega zakonodajnega dela seveda pogosto ni premo sorazmerna s kakovostjo sprejetih zakonov, prej je obratno sorazmerna. To na nek način opažajo že sami poslanci, saj je kakovost poslanskih razprav, ki spremljajo zakonodajno odločanje, pozitivno ocenilo le dobrih 13 % anketiranih poslancev, negativno pa skoraj 40 %⁶. Podobno kritični so bili respondenti tudi do ocenjevanja stopnje soglasja pri odločanju o pomembnih zadevah: da je tega soglasja dovolj, je menila le četrtnina poslancev, kar tri četrtine pa so bile mnenja, da je soglasja premalo.⁷ Številni zakoni so torej nastajali z izrazitim preglasovanjem ob velikih razlikah med stališči koalicije in opozicije. To ilustrirajo tudi deleži odgovorov poslancev na anketno vprašanje »Kolikšne so v Državnem zboru razlike med stališči koalicije in opozicije?«:⁸

Tabela 2: Razlike v stališčih koalicije in opozicije

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

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

Tabela 3: Število sprejetih zakonov in zakonskih novel

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

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

⁶ Anketna raziskava, ibidem.

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

⁸ Anketna raziskava, tabela A 3.

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

Noveliranje zakonodaje je seveda v določenem obsegu objektivno nujno zaradi spremenjenih družbenih razmer, prilagajanja notranjega prava predpisom Evropske unije ali mednarodnim pogodbam ipd.. Preveč pogosto pa so za veliko število novel krive tudi hitre in prenatgljene odločitve parlamenta, premalo pretehtane in poglobljene razprave v zakonodajnem procesu, premalo domišljene želje politikov, ki hočejo z normativnim idealizmom in voluntarizmom (Igličar, 2004: 421) dosegati politične cilje. Včasih botrujejo pogostim spremembam zakonov tudi nomotehnične pomanjkljivosti zakonov.¹¹ Ne glede na vzroke prepogostega noveliranja zakonodaje to slabo vpliva na preglednost in jasnost pravnega sistema in kakovost zakonov. Pravni sistem ob hitrem spreminjanju tudi ne opravlja svoje družbene funkcije stabilizatorja družbenih odnosov ter vnašanja reda¹² in varnosti ter predvidljivosti v družbena razmerja.

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

Tabela 4: Sprejeti zakoni v Državnem zboru glede na postopek 2004–2008.¹⁴

– redni postopek	209
– nujni postopek	107
– skrajšani postopek	152
– ratifikacija	163
– akt o notifikaciji	2
skupaj	633

¹⁰ Anketna raziskava, tabela A 9.

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

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

¹³ Poslovnik državnega zbora (PoDZ – 1, UPB 1; Ur. l. RS 92/07) v 142. členu določa, da je mogoče v skrajšanem postopku sprejeti manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, uskladitve zakona z drugi-

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

Tabela 5: Uporaba nujnih zakonodajnih postopkov

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

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

Tabela 6: Število sprejetih zakonov v DZ glede na predlagatelja

	predlagani zakoni	sprejeti zakoni
vlada	710 ¹⁷	614
poslanci	125	18
Državni svet	13	-
volivci	2	1

Navedena razmerja so seveda posledica politične oziroma strankarske sestave vlade in parlamenta. V parlamentarni demokraciji vlada izhaja iz parlamentarne večine, tako da je vladnim (zakonskim) predlogom tako rekoč

mi zakoni ali s pravom Evropske unije, odločitve o prenehanju veljavnosti zakona ter spremembe zakona v zvezi z odločitvami ustavnega sodišča.

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

¹⁵ Anketna raziskava, tabela A 8.

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

¹⁷ Prikazani podatek zajema tudi (vladne) predloge zakonov o ratifikacijah mednarodnih pogodb.

vnaprej zagotovljeno zadostno število glasov za njihov sprejem. Poslanske (zakonske) predloge pogosto podajo opozicijski poslanci in imajo zato malo možnosti za pridobitev večinskega števila opredeljenih poslanskih glasov. Ob tem veliko moč vlade občutijo celo koalicijski poslanci, saj na subjektivni ravni celo več kot polovica poslancev izjavlja, da je vpliv vlade na odločanje v Državnem zboru premočan.¹⁸ Takšnega mnenja torej niso le opozicijski poslanci (ki so v manjšini), temveč tudi vsaj del poslancev, ki imajo v Državnem zboru večino, oziroma del poslancev, ki pripadajo strankam vladne koalicije.

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

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

Sodelovanje Slovenije pri sprejemanju »evropske zakonodaje«

Položaj vlade v zakonodajnem procesu se je dodatno krepil še s članstvom Slovenije v Evropski uniji. Ko je Slovenija prenesla izvrševanje dela suverenih pravic na institucije Evropske unije, je med njimi prenesla tudi

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

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

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

²¹ Podobno M. Pavčnik »Prespani paragrafi«, Pravna praksa, št. 3–4, Ljubljana 2009, str. 3.

suvereno pravico izdajati zakone. Pri sprejemanju »evropske zakonodaje«, tj. uredb in direktiv, je namreč za najpomembnejša področja uporabljen proces soodločanja Evropskega parlamenta in Sveta (ministrov) Evropske unije (Craig, de Burca, 2008: 110). To pa pomeni, da je v zakonodajni dejavnosti Evropske unije pri sprejemanju uredb in direktiv kot neposredni zakonodajalec navzoča tudi nacionalna vlada z ustreznim ministrom v Svetu Evropske unije.

To je posebej občutljivo za Slovenijo, kjer je uveljavljeno stališče oziroma razlaga ustavne določbe, da je edini zakonodajalec Državni zbor²² oziroma parlament. V Evropski uniji to ne velja, saj pri najpomembnejših zakonodajnih odločitvah nastopata enakopravno Svet ministrov (sestavljen iz ministrov držav članic) in Evropski parlament. S tem pa je močno okrepljen položaj vlade oziroma izvršilne veje oblasti v zakonodajni dejavnosti.

Mandatno obdobje Državnega zbora 2004–2008 je bilo že v celoti zaznamovano s članstvom Slovenije v Evropski uniji. Na zakonodajnem področju so bila zato številne zadeve – skladno z ustanovitvenimi pogodbami Evropske unije – prenesene v njeno pristojnost. Po subjektivnem mnenju dveh tretjin anketiranih poslancev je bila na institucije Evropske unije prenesena ena tretjina zakonodajnih pristojnosti, še nadaljnjih dvajset odstotkov pa jih meni, da je bila na Evropsko unijo prenesena približno polovica zakonodajnih pristojnosti Državnega zbora. Podrobnejši prikaz odstotkovne porazdelitve njihovih odgovorov na vprašanje »Kolikšen delež zakonodajne pristojnosti je bil po vašem mnenju s pristopom Slovenije k Evropski uniji prenesen na institucije Evropske unije?« je naslednji:²³

Tabela 7: Mnenje poslancev o deležu prenesene zakonodajne pristojnosti

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

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

²² »Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom« (87. člen Ustave Republike Slovenije).

²³ Anketna raziskava, n. d., tabela. B 2.

zadeve Evropske unije. Po drugi strani pa je precejšen del zakonodajnega odločanja v Državnem zboru narekovan z implementacijo »evropskih« direktiv v slovenski pravni sistem.

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

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

Ko so poslanci ocenjevali pravočasnost vladnih predlogov stališč do predlaganih aktov Evropske unije, so svoje odgovore takole razporedili:²⁶

Tabela 8: Pravočasnost vladnih predlogov

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

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

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

²⁵ 3/4 a. čl. Ustave RS: »V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju ...«; Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, Ur. l. RS 34/04; Poslovnik Državnega zbora (PoDZ – 1-UPB 1, Ur. l. RS 92/07) 154 a–154 m čl..

²⁶ Anketna raziskava, n. d., vpr. B 7.

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

nja matičnih delovnih teles, Državnega sveta in zakonodajno-pravne službe, kadar jih podajo.

Ko so bili poslanci v anketi vprašani, v kolikšni meri matična delovna telesa uporabljajo možnosti za obravnavanje evropskih zadev, so svoje odgovore takole porazdelili:²⁸

Tabela 9: Obravnavanje evropskih zadev v delovnih telesih

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

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

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

Vlada, ki v zadevah Evropske unije predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča v institucijah Evropske unije, mora pri svojem delovanju v organih Evropske unije delovati v skladu s stališči, ki jih je prejela iz Državnega zbora. Kadar vlada oceni, da zaradi poteka pogajanj v organih Evropske unije uveljavitev teh stališč ni izvedljiva, lahko odloči drugače, vendar mora o tem takoj obvestiti Državni zbor ter navesti okoliščine, ki so narekovale takšno ravnanje.²⁹

Poslansko ocenjevanje, ali vlada nesporno zastopa stališča Državnega zbora pri svojem delovanju na ravni Evropske unije, kaže naslednjo sliko:³⁰

²⁸ Anketna raziskava, n. d., vpr. B 10.

²⁹ 10. čl. Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU), Ur. l. RS 34/04.

³⁰ Anketna raziskava, n. d., vpr. B 11.

Tabela 10: Vladno zastopanje stališč Državnega zbora na ravni EU

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

Pri tem polovica poslancev šteje »evropske zadeve« tudi za »notranje zadeve«, drugi pa so mnenja, da so to le deloma oziroma bolj malo tudi notranje slovenske zadeve.³¹ Procesi integracije so seveda dolgoročne narave, zato Evropsko unijo večkrat tudi poslanci še vedno občutijo kot neko zunanjo silo.

Implementacija evropskih direktiv

Poseben vidik zakonodajnega delovanja poslancev predstavljajo področja, ki zahtevajo prenos predpisov Evropske unije v nacionalni pravni red. Pri tem je uveljavljeno načelo primarnosti evropskega prava, se pravi, da pravila, sprejeta v Evropski uniji, prevladajo nad pravili notranjega pravnega reda držav članic. To razmerje je lahko ubesedeno kot »... da je pravo unije nad pravom držav članic ...«³² ali »... v smislu prednosti prava Evropske unije pred nacionalnim v sklopu pristojnosti, ki so bile prenesene na Evropsko unijo«.³³ V doktrinarnem pojasnjevanju tega razmerja pa vendarle srečamo tako stališče, da gre pri tem razmerju »v bistvu vendarle za načelo hierarhije« (Delmas-Marty, 2008: 105), kot tudi stališče »da znotraj vsake države članice soobstajata dva avtonomna sočasno operativna pravna reda države in Evropske unije« (Avbelj, 2008: 29). Ne glede na eno ali drugo teoretično pojasnjevanje načela primarnosti evropskega prava v praksi to načelo zakonodajalcu prepoveduje sprejemanje zakonov v nasprotju s pravom

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

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

³³ Tako npr. Matej Avbelj v razpravi Širša vprašanja odnosov med pravnimi redi v EU, Pravna praksa, 27. 3. 2008, str. 29. Tudi v knjigi Milana M. Cvikla Prenovljeno pravo Evropske unije (Uradni list RS, Ljubljana 2008) je objavljeno – neuradno – besedilo 17. izjave o primarnosti k Lizbonski pogodbi v naslednjem besedilu: »Konferenca opozarja, da imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije pogodbe in pravo, ki jih Unija sprejme na podlagi pogodb, prednost pred pravom držav članic, in sicer pod pogoji določenimi v navedeni sodni praksi.«

Evropske unije,³⁴ kot je to opredelila znana sodba IHG³⁵ Sodišča Evropskih skupnosti.

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

Z vidika potreb po uskladitvi nacionalne zakonodaje s pravnim redom Evropske unije so bili poslanci vprašani, kako dobro so pripravljene vladni predlogi potrebnih sprememb nacionalnih predpisov v zvezi z akti Evropske unije. Znatna večina anketiranih poslancev se je opredelila za sredinske odgovore, kakor kažejo spodnji deleži njihovih odgovorov:³⁸

Tabela 11: Vladni predlogi sprememb nacionalnih predpisov

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

Dograjevanje obeh delov pravnega sistema – nacionalnega in evropskega – ne zahteva samo ustreznega delovanja vlade, temveč tudi poslancev. Z vidika resnega in poglobljenega dela je zato pri slovenskem Državnem zboru problematično članstvo poslancev v treh ali celo štirih delovnih telesih.³⁹ Optimalno je namreč, da je poslanec član enega delovnega telesa parlamenta. V slovenskem primeru pa glede tega vidika parlamentarne podobe beležimo nenormalno velika odstopanja. Na vprašanje »V koliko delovnih telesih ste član/-ica,« so namreč anketirani poslanci takole odgovorili:⁴⁰

³⁴ Prim. Nomotehnične smernice, Služba vlade RS za zakonodajo, Ljubljana 2008, str. 166.

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

³⁶ Čl. 249 - Prečiščeno besedilo Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (97/C 340/03).

³⁷ Nomotehnične smernice, n. d., str. 176.

³⁸ Anketna raziskava, n. d., vpr. B 6.

³⁹ V Državnem zboru se ustanovijo delovna telesa kot komisije in odbori. 32/1 čl. Poslovnika Državnega zbora: »V državnem zboru se ustanovijo delovna telesa za spremljanje stanja na posameznih področjih, za pripravo odločitev o politiki na teh področjih, za oblikovanje stališč do posameznih vprašanj ter za obravnavo predlogov zakonov in drugih aktov državnega zbora.«

⁴⁰ Anketna raziskava, n. d., vpr. C 9.

Tabela 12: Članstvo poslancev v delovnih telesih Državnega zbora

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

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

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

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

Pri navedeni usmeritvi seveda ni mogoče spregledati politične realnosti, ki se kaže predvsem v veliki moči političnih strank in interesnih skupin. To je treba upoštevati tako v slovenskem in morda še bolj v evropskem parlamentu (Judge, Earnshaw, 2003: 104) Poleg tega je – ob vedno večji strokovnosti večine zakonodajnih aktov – jasno, da strokovne podlage oziroma delovni osnutki zakonodajnih aktov nastajajo v ustreznih ministrstvih, vladnih službah ter ekspertnih delovnih skupinah. Zato zakonodaja v materialnem

⁴¹ Odgovori na vprašanje »Ali bi bilo glede na spremenjeno vlogo Državnega zbora pristojnosti Državnega sveta: razširiti 16,7 %; ohraniti v sedanji obliki 18,3 %; Državni svet je potrebno ukiniti, ker je nekorišten 56,7 %; ne vem 8,3 %. Anketna raziskava, n, d, vpr. C 13.

⁴² 82/1 čl. Ustave Republike Slovenije.

smislu nastaja pravzaprav v upravnih organih (Rehbinder, 2000: 224). V predstavniskem organu pa poteka oblastna avtorizacija (pozitivizacija) zakonskih predlogov in njihova presoja z vidika strankarskega in interesnega zastopstva.

V teh procesih se manifestirajo principi večinske demokracije, imenovane tudi kot »glasovalna demokracija«. ⁴³ Seveda pa prav takšna demokracija daje sprejetim zakonom legitimizacijsko podlago in utemeljitev.

LITERATURA

- Avbelj, Matej (2008): Širša vprašanja odnosov med pravnimi redi v EU, *Pravna praksa*, 27. 3. 2008, str. 28–31.
- Cvikl, M. Milan (2008): *Prenovljeno pravo Evropske unije*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Craig, Paul and Grainne de Burca (2008): *EU Law*, Oxford University Press.
- Delmas-Marty, Mireille (2008). *Preureditev oblasti*, *Gospodarski vestnik – Pravna obzorja*, Ljubljana.
- Igličar, Albin (2004): *Sociologija prava*, Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Igličar, Albin (2008): *Slovenian Legal Culture*, *Slovenian Law Review*, Vol. V., No 1–2, Ljubljana, str. 11–29.
- Judge, David, Earnshaw David (2003): *The European Parliament*, Palgrave, Macmillan, Houndmills, New York.
- Nomotehnične smernice (2008), izd. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ljubljana.
- Normativni program dela Vlade RS za leto 2009 – *Predpisi iz pristojnosti Državnega zbora RS*, Ljubljana 29. 12. 2008.
- Norton, Philip (ed.) (1990): *Legislatures*, Oxford University Press.
- Pavčnik, Marijan (2009): »Prespani paragrafi«, *Pravna praksa*, št. 3–4, Ljubljana.
- Pitamic, Leonid (2005): *Naravno pravo in narava prava*, v *Na robovih čiste teorije prava*, SAZU, Ljubljana.
- Rehbinder, Manfred (2000): *Rechtssoziologie*, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München.
- Rush, Michael (2005): *Parliament today*, Manchester University Press, Manchester and New York.
- Smeddinck, Ulrich (2006): *Integrierte Gesetzesproduktion*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin.
- Zajc, Drago (2004): *Razvoj parlamentarizma*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

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