
Kristina KRAJNC*

VLOGA PRIKAZOV TUJIH PRAVNIH UREDITEV V PREDLOGIH (SPREMEMB IN DOPOLNITEV) ZAKONOV**

Povzetek. Članek obravnava obveznost vključevanja prikazov tujih pravnih ureditev v vsak predlog zakona v Republiki Sloveniji, kar določa 115. člen Poslovnika Državnega zbora. Namen te zahteve normativno ni jasno opredeljen, predstavlja pa poseben element priprave predpisov, ki spodbuja poznavanje tujih ureditev. Empirična analiza zakonodajnih predlogov, sprejetih med letoma 2018 in 2022, je pokazala, da predlagatelji v povprečju vključujejo več kot tri prikaze tujih ureditev, kar presega formalni minimum iz Poslovnika. Najpogostejše so predstavljene Avstrija, Nemčija in Hrvaška, kar odraža vpliv geografskih, jezikovnih in kulturnih dejavnikov na izbiro prikazanih ureditev. Večina prikazov je splošnih, skopih in služi predvsem orisu dodatnega konteksta, medtem ko približno četrтина opravlja funkcijo dodatnega utemeljevanja predlaganih rešitev. Ti prikazi največkrat delujejo kot normativni argument avtoritete. Izvorna nedoločenost namena in odsotnost jasnih metodoloških smernic za uresničevanje zahteve po prikazih vodita v zelo različne načine uresničevanja v praksi; med drugim tudi takšne, ki zmanjšujejo njen potencialni učinek na racionalnost zakonodajnega postopka in kvalitete zakonodajnih predlogov. **Ključni pojmi:** prikaz tujih ureditev, predlog zakona, racionalni zakonodajalec, kvaliteta predpisov, Poslovnik Državnega zbora.

UVOD

Poznavanje tujih pravnih ureditev odpira prostor za prenos pravnih idej med sistemi in lahko deluje kot dejavnik zakonodajnih sprememb (Schlesinger idr. 1998, 412). Ob preučevanju procesa nastajanja zakonodaje v Sloveniji temu stališču ne rabimo slepo pritrditi. Poslovnik Državnega zbora pogled vsakokratnega predlagatelja zakona usmeri tudi onkraj nacionalne pravne ureditve.

* Kristina Krajnc, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, kristina.krajnc@pf.uni-lj.si.

** Izvirni znanstveni članek.
DOI: 10.51936/tip.63.2.259

Članek obravnava obvezni prikaz ureditev tujih pravnih sistemov v zakonodajnem postopku v Republiki Sloveniji. Skladno s peto alinejo tretjega odstavka 115. člena Poslovnika Državnega zbora (Poslovnika) mora vsak predlog zakona vsebovati prikaz ureditev v najmanj treh pravnih sistemih držav članic Evropske unije (EU).¹ V praksi to pomeni, da se mora predlagatelj že v fazi priprave zakonskih predlogov seznaniti z rešitvami, ki jih poznajo druge države članice. Ta ureditev je posebnost slovenskega pravnega reda, namen oziroma pričakovana funkcija te prakse pa na normativni ravni nista jasno določena. Poslovnik sicer predpisuje obveznost, ne pa tudi ciljev ali usmeritev glede obsega in podrobnosti prikaza. Čeprav zahteva velja že dobri dve desetletji in je vplivala na tisoče predlogov zakonov, še ni bila deležna sistematične teoretske ali empirične obravnave. To vrzel poskuša vsaj delno zapolniti ta članek z empirično analizo uresničevanja poslovniške zahteve v praksi.

Zahteva po prikazih tujih ureditev se sicer prvič pojavi v Poslovniku, ki je bil v zakonodajni postopek vložen februarja 2001; pripravila ga je posebna Komisija za poslovnik.² Državni zbor je potrdil kasnejšo različico novega poslovnika leta 2002, v katerem pa se je zahteva po prikazih obdržala.³ Obrazložitev člena v predlogu novega Poslovnika razlogov za nujnost ali smiselnost prikazov ne omeinja, vendar je iz obrazložitve očitno, da je sprejetje novega Poslovnika usmerjeno predvsem v pristop Republike Slovenije k EU (Zajc 2004, 178).⁴ Zato lahko zahtevo razumemo kot eno izmed številnih dimenzij "evropeizacije" pravnega sistema, ki vpliva, kot ugotavlja Igličar, na vse prvine nomotehnike, vključno s postopkovnimi vidiki priprave predpisov (Igličar 2005, 96). S tega zornega kota vsak prikaz ureditve držav članic EU tudi utrjuje "kulturno umeščenost" Slovenije v evropski prostor, kar je bil eden izmed razlogov za priključitev Slovenije k EU ("Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo" 2002). Kakšnih drugih usmeritev, ki bi se nanašale na to določbo, v gradivu ob sprejemu Poslovnika ne bomo našli.

Enotne funkcije vseh prikazov na abstraktni, normativni ravni sicer res ni mogoče predpisati, recimo z navodilom, naj predlagatelj prikaže ureditve, ki utemeljujejo njegovo izbiro predlagane rešitve. Vsak zakonodajni predlog namreč ureja specifično področje, ki je v drugih državah lahko urejeno na primerljiv način, drugače ali pa sploh ni urejeno. Prikazati je mogoče le obstoječe pravne ureditve, kar pomeni, da za konkretno predlagano rešitev v tujih pravnih redih ni vedno mogoče najti neposrednega ekvivalenta, še toliko težje v treh različnih jurisdikcijah. V odsotnosti usmeritev poslovnika ter objektivnih omejitev na obstoječe ureditve je konkretna funkcija prikaza odvisna predvsem od namer predlagatelja in njegove izbire tujih pravnih sistemov. Način oblikovanja in uporabe prikazov tako ostaja v presoji posameznega predlagatelja.

¹ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24.

² Glej 5. alinejo tretjega odstavka 114. člena predloga Poslovnika z dne 7. 2. 2001.

³ Uradni list RS 35-1599/2002, stran 3329, z dne 19. 4. 2002.

⁴ Predloga Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije z dne 5. 10. 2002.

Odsotnost enostavno prepoznavnega cilja prikazov otežuje razmislek o učinkovitosti izbranega sredstva. Kljub temu da se na prvi pogled zdi predvsem tehnična oziroma postopkovna, odpira vprašanja o razumevanju vloge primerjalnega prava v zakonodajnem procesu in o tem, kako se slovenski zakonodajalec umešča v širši evropski pravni prostor. Če sistematičnih raziskav o uresničevanju te zahteve nimamo, ostajajo njeni cilji, namen in dejanski učinki na kakovost zakonodaje večinoma nepojasneni. Članek poskuša zapolniti to vrzel z izhodiščno teoretično obravnavo in z empirično analizo uresničevanja zahteve v praksi. Teoretična obravnava izpostavi tri zorne kote, ki lahko pojasnijo ali poglobijo razumevanje zahteve po prikazih: racionalnost zakonodajalca, pravno-politične zahteve ter vloga primerjalnega prava pri pripravi predpisov. V tem okviru so v nadaljevanju predstavljeni rezultati empirične analize prikazov, vključenih v skupno 320 sprejetih predlogov zakonov ter sprememb in dopolnitev zakonov Državnega zbora v obdobju med junijem 2018 in majem 2022.

TEORETIČNI OKVIR

Ker nimamo jasnejših pojasnil normativnega namena in vrednosti takšnih prikazov, lahko za boljše razumevanje posežemo po teoretskih izhodiščih, ki se nanašajo na zakonodajno dejavnost. Najprej bodo prikazi povezani z zahtevo po racionalnosti zakonodajalca in teorijo zakonoslovja, nato z drugimi pravno-političnimi zahtevami, ki izhajajo iz veljavnih predpisov in političnih aktov, ter nazadnje z vlogo, ki jo lahko v teoriji igrajo primerjalnopravni argumenti.

Vidik racionalnosti zakonodajalca

Prizadevanja predlagatelja za vsebinsko prepričljive in utemeljene zakonodajne spremembe lahko osmislimo skozi perspektivo razumnosti zakonodajnega delovanja, saj gre za posebno vrsto družbenega odločanja o izbiri ciljev in najprimernejših sredstev zanje (Igličar 2011, 228). Pri uporabljanju zakona v praksi je ena od osrednjih predpostavk, iz katerih izhajamo, racionalnost zakonodajalca in zakonodajne dejavnosti (Poggi in Ferraro 2024; Wronkowska 1987; Wintgens 2013; Leszczyński 2022; Oliver-Lalana 2005). Na primer, ko sodišča razlagajo zakon pri odločanju v konkretnih primerih, ali ko akademiki na abstraktni ravni analizirajo in sistematizirajo njegove določbe v okviru znanstvene obravnave, pogosto izhajajo iz predpostavke, da je zakon rezultat ciljno vodenega in na argumentih utemeljenega procesa odločanja, ki ga je vodil razumni zakonodajalec. Ta izhodiščna predpostavka pa se zamaje, če na zakonodajno dejavnost pogledamo s perspektive zakonoslovja. Kot pravi Wintgens, se v okvirih teorije zakonoslovja zakonodajalčeva razumnost ne predpostavlja, temveč se mora dokazati "z *dejanji*" oziroma z vsakokratno utemeljitvijo (Wintgens 2011, 37).

Za Wintgensa je zakonodajni postopek zakonodajno vedenje zakonodajalca, utemeljeno na razlogih, ki vodijo njegove odločitve pri oblikovanju zakonskih rešitev. Predmet raziskovanja je torej kakovost procesa, v katerem zakonodajalec te razloge išče (Wintgens 2013, 18). V jedru teorije zakonoslovja sta racionalnost

zakonodajalca in zakonodajnega postopka kot posebni vrsti omejitve zakonodajnega voluntarizma pri posegih v posameznikovo svobodo. Omejitve ne izhajajo le neposredno iz ustavnopravnega okvira zakonodajalčevega prostega preudarka in političnih ter vrednotnih razsežnosti, temveč tudi iz potrebe po *orazumljenju* odločitev o ustvarjanju prava (Štajnpihler 2016, 83–85).⁵ Ravno ta praksa, tako v fazi priprave predloga kot obravnave tekom zakonodajnega postopka, je bistvena za legitimnost zakonodajalčevega odločanja (Sieckmann 2010, 75).

Da lahko ta proces štejeemo za razumen, sta pomembni dolžnost premisleka in sprejemanje informiranih odločitev (Wintgens 2013, 13; 2002, 33). Podrobnejša analitična razčlenitev dolžnosti zakonodajalca pa izpostavlja tudi ugotavljanje relevantnih dejstev ter poznavanje (družbenega) konteksta in tehtanja alternativ (Wintgens 2012, 294–301, Wróblewski 1990, 101). Okoliščine, v katerih deluje zakonodajalec, so obenem polne omejitev z vidika razpoložljivega časa, informacij in drugih virov, zato Wintgens uporablja koncept omejene razumnosti (angl. *bounded rationality*) (Wintgens 2013, 18). Tovrstna pričakovanja do procesa iskanja pravnih rešitev v fazi oblikovanja zakonskih predlogov, kot jih opisuje Leszczyński, lahko strnemo v tri vrste ravnanj oziroma pogojev. Prvi pogoj je zahteva, da udeleženci v tem procesu izhajajo iz korektnega opisa družbene realnosti, ki obdaja razmerje potencialne pravne regulacije (Leszczyński 2022, 173). Drugi pogoj je pravilna predstavitev obstoječe regulacije in njenih družbenih učinkov. Obe sestavini procesa temeljita na uporabi znanja sociološke in pravne narave. Iz tega naj bi sledila odločitev o potrebi po novi regulaciji in določitev njenega obsega (Leszczyński 2022, 173–74). Ti pripravljalni koraki omogočajo in usmerjajo premislek, ki se pričakuje od zakonodajalca, saj ta vodi v oblikovanje konkretne politike oziroma besedila konkretnih pravnih norm. Racionalnost pa izhaja tudi iz racionalnega utemeljevanja predlaganih rešitev (Oliver-Lalana 2005, 239; Wróblewski 1990, 102). Utemeljitev v fazi priprave predloga postanejo t. i. *travaux préparatoires*, ki so navadno sredstvo odkrivanja namena zakonske določbe oziroma odkrivanja volje racionalnega zakonodajalca (Ezquiaga Ganuzas 2023, 3–5; Dascal in Wróblewski 1991, 430).

Pravnopolični vidik

Zakonodajna dejavnost omogoča prepletanje politično-interesnih in strokovno-pravnih argumentov (Igličar 2011, 93; Cerar 1997, 954) in je kot taka urejena v več pravnih in političnih aktih. Zahtevo po prikazih lahko razumemo v kontekstu obstoječih usmeritev, standardov in pravnih zahtev za pripravo predpisov. Osrednji politični dokument je Resolucija o normativni dejavnosti, ki sicer ni pravno zavezujoča, vendar gradi na pomenu kakovosti predpisov in utemeljuje shemo družbenega odločanja zakonodajalca, ki naj temelji na natančni opredelitvi problema, analizi podatkov in predstavitvi alternativ (Igličar 2011, 95). Določa tudi načela, kot so načelo potrebnosti pravnega urejanja, načelo

⁵ O racionalnosti moderne politike glej Spruk 2022.

samoomejevanja, sorazmernosti, odgovornosti in druga načela, ki so sorodna prej omenjenim idejam o racionalnosti zakonodajalca.⁶

Poslovnik Državnega zbora kot pravno zavezujoč predpis določa, da mora vsak predlog zakona oziroma novele zakona v uvodu predloga vsebovati oceno stanja in razloge za njegov sprejem, kar odseva prej omenjeno zahtevo po razumevanju družbene realnosti. Prav tako mora vsebovati cilje, načela in poglobitve rešitve predloga zakona, oceno finančnih in drugih posledic ter prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije.⁷ Uvodno gradivo, skupaj s prikazi tujih ureditev, služi kot predstavitev predlagateljevega razumevanja širšega družbenega konteksta, ki obdaja določeno pravno razmerje ali pravno stanje, ter (lahko) nosi argumentativno težo v podporo predlagani rešitvi (Igličar 2011, 52). Prikazi so tako lahko orodje za demonstracijo razmisleka in utemeljitev zakonodajalca v prid lastnemu predlogu. Obenem pa tudi za normativno konkretizacijo sicer abstraktnjših usmeritev, ki izhajajo iz Resolucije o normativni dejavnosti. Tako so prikazi umeščeni med pravne in politične zahteve, ki jih slovenski pravni red vzpostavlja za vsakokratnega zakonodajalca.

Primerjalnopravni vidik

Zadnji zorni kot kaže na vlogo primerjalnopravnih argumentov pri pripravi predpisov, kjer gre za vir svežih idej, okras ali normativni argument. Takšno kategorizacijo "tujih vplivov" je pred dvema desetletjema razvil Smits (Smits 2006). Trdi, da lahko tuje pravo služi kot pomemben vir inovativnih pristopov tako pri uvajanju pravne ureditve na področjih, ki prej niso bila pravno urejena, kot tudi pri iskanju učinkovitejših, preizkušenih rešitev za pravna razmerja, ki so že dlje časa predmet zakonodajnega urejanja (Smits 2006, 12). Tovrstni navdihi so pogosto "tihi" in za seboj ne pustijo sledi, zato je o njih najtežje sklepati. V primeru prikazov pa so ti lahko tudi zelo jasni in odkriti.

Tovrstne navdihe je potrebno ločiti od prikazov, ki služijo kot normativni argument in prispevajo k utemeljitvi še na bolj neposreden način v razmerju do konkretnega zakonodajnega predloga (Smits 2006, 12), zlasti kadar se v domači pravni red dejansko prenaša tuja ureditev (angl. *legal transplants*) (Watson 1978, 317; Kahn-Freund 1974, 2). Pravne ureditve v tujini lahko delujejo kot nekakšen "laboratorij", v katerem je določena pravna ureditev že *empirično* preizkušena (Annus 2004, 312). Rezultati tega "eksperimenta" pa služijo domačemu zakonodajalcu pri utemeljevanju kot dokaz, zakaj naj podobno rešitev uvede – ali pa se ji izogne (Smits 2006, 12). Prikaz bi tako lahko služil kot sredstvo preverjanja razmerja med izbiro in njenimi rezultati v tujini (Xanthaki 2008, 659). Znotraj izhodiščne tipologije je mogoče tudi, da gre za normativni argument *avtoritete*

⁶ Glej poglavje IV. IZHODIŠČA IN NAČELA ZA PRIPRAVO PREDPISOV, Uradni list RS, št. 95/09.

⁷ Če je predlog z vidika naštetih elementov pomanjkljiv, predsednik Državnega zbora predlagatelja pozove k dopolnitvi. V primeru, da predlagatelj predloga ne dopolni, predsednik Državnega zbora šteje, da predlog zakona nikdar ni bil vložen (115.a člen PoDZ-1).

tujega pravnega reda, ne da bi predlagatelj pokazal na empirične učinke (Smits 2006, 12–13). Prepričljivost normativnega argumenta avtoritete je povezana predvsem z ugledom, prestižem oziroma avtoriteto tuje ureditve (Watson 1996, 346; Mattei 1994).

Tretja vloga se nanaša na omembe tujih ureditev, ki ne vsebujejo informacij, ki bi bile neposredno povezane s predlagano rešitvijo. Smits takšnim vključitvam tujega prava v zakonodajni proces pripisuje zgolj okrasno vlogo, ki pripomore k prestižu predlagatelja, ne da bi hkrati delovale kot normativni argument ali vir navdiha (Smits 2006, 13). Vendar tudi tovrstna demonstracija informiranosti predlagatelja prispeva k racionalnosti procesa oblikovanja predlagane rešitve (Wintgens 2002, 33), saj demonstrirajo poznavanje in upoštevanje obstoječih alternativ, če upoštevamo idejna izhodišča zakonslovja.

Prikaz tujih ureditev lahko tako razumemo kot del prizadevanj za institucionalizacijo orazumljanja zakonodajnega postopka. Na eni strani kot demonstracijo seznanjenosti predlagatelja z drugimi obstoječimi rešitvami, torej premišljenosti in informiranosti, na drugi strani pa kot dodatno utemeljitev racionalne izbire predmeta in sredstva pravnega urejanja. Katera izmed teh izbir pride v ospredje, je odvisno od načina, kako predlagatelj uporabi prikaz – torej od njegove motivacije in volje ali/ter v kolikšni meri bo na enega izmed obeh načinov izkoristil možnosti, ki izhajajo iz formalne zahteve. To pa je eno osrednjih vprašanj empirične analize v nadaljevanju.

EMPIRIČNA RAZISKAVA

Metoda in vzorec analize

Analiza obsega skupno 320 analiziranih predlogov zakonov oziroma novel, ki so bili sprejeti v obdobju VIII. sklica Državnega zbora.⁸ Analizirani predlogi zakonov so v takšni obliki, kot so bili poslani v obravnavo Državnemu zboru. Med 320 predlogi, zajetimi v vzorcu, je prikaz vsebovalo 279 predlogov,⁹ kar je v seštevku 1464 prikazov tujih ureditev v vseh sprejetih predlogih. Nekateri predlagatelji členijo prikaze tuje ureditve iz posamezne države na različne rešitve oziroma vsebinske sklope. To pomeni, da je v nekaterih primerih prikazov ureditve v tujih državah lahko več, kot je število vključenih držav, saj je za več predlaganih rešitev prikazanih več ureditev v tujih sistemih.

⁸ Med 22. junijem 2018 in 13. majem 2022. V skupno število niso všteti ratifikacijski zakoni, ustavni zakoni in drugi akti Državnega zbora.

⁹ Vzorec zajema 41 predlogov brez prikaza tujih ureditev; pri tem gre predvsem za predloge zakonov o ratifikaciji mednarodnih sporazumov in pogodb, zakone o prenosu Direktiv EU, za katere velja načelo popolne harmonizacije, in zakone, ki urejajo druge vrste izjemnih okoliščin, zaradi katerih je prikaz nemogoč oziroma nesmiseln, kot je Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o posebnih pravicah žrtev v vojni za Slovenijo 1991 (ZPPZV91-A) ali Zakon o zagotavljanju sredstev za določene nujne programe Republike Slovenije v kulturi (ZZSDNPK).

Osnovni parametri analize

Uresničevanje zahteve po prikazih v praksi je obravnavano skozi štiri parametre (Glej tudi: Štajnpihler Božič in Bardutzky 2023).

i) Izbira tuje ureditve:

Ugotavljamo in beležimo, ureditev katere države je v predlogu prikazal predlagatelj. Poleg držav članic EU so vključene tudi nekatere države zunaj EU, vendar so podrobneje analizirane le ureditve držav članic EU.¹⁰

ii) Stopnja podrobnosti prikaza: (splošen/individualen prikaz)

Splošni prikazi ponujajo širši oris določenega pravnega področja brez osredinjanja na posamezne institute ali rešitve, ki so predmet predloga. Individualni prikazi se nanašajo na konkreten institut oziroma rešitev, ki je predmet predloga.

iii) Obseg prikaza: (skop/obsežen)

Skop prikaz običajno obsega le nekaj vrstic, kratko omembo v preglednici ali kratek odstavek. Obsežni prikazi pa vsebujejo daljše odstavke, včasih celo več strani, posvečene predstavitvi tuje ureditve.

iv) Funkcija prikaza: (kontekst/utemeljitev)

Za vsak prikaz je ocenjena njegova funkcija v zakonodajnem predlogu, ki je bodisi demonstracija informiranosti predlagatelja o pravnem kontekstu v drugih državah (*kontekst*) bodisi njegov normativni argument (*utemeljitev*) v odnosu do predlagane ureditve. Kadar predlagatelj sam jasno navede funkcijo, je opredelitev enostavna; v nasprotnem primeru pa se ta določi z analizo razmerja med predlagano rešitvijo in prikazom.

Prikaz ureditve, ki ga predlagatelj navaja kot *utemeljitev*, lahko podpira predlagano rešitev ali je v nasprotju z njo. Prvi primer je v svojem bistvu podoben rešitvi predlagatelja in najbolj očitno služi krepitevi legitimnosti predlagane rešitve. V tem primeru bi lahko govorili tudi o bolj ali manj očitnih zakonskih vzorih v tujem pravnem redu. Ureditev, ki je v *nasprotju* s predlagano rešitvijo, pa izrecno izpostavlja, da je določeno vprašanje v prikazani pravni ureditvi urejeno povsem drugače oziroma ni urejeno, kar predlagatelj šteje kot negativno.¹¹

¹⁰ Velika Britanija je upoštevana kot država članica EU do 31. januarja 2020, ko je pričel veljati sporazum o izstopu Velike Britanije iz EU.

¹¹ Za številne prikaze ni mogoče reči, da so neposredno nasprotje predlagani rešitvi, saj pogosto ne gre za izbiro med dvema možnostma (npr. prepovedjo ali zapovedjo). Takšni prikazi predstavljajo zgolj alternativo in so zato označeni kot kontekst, ne kot nasprotje. Kategorija nasprotij je tako ožja in omogoča posebno obravnavo primerov, ki resnično nasprotujejo predlagani ureditvi. To je razumljivo, saj bi bilo z vidika predlagatelja nenavadno v uvodu predloga zakona izpostaviti ureditev, ki je v neposrednem nasprotju s podanim predlogom.

Četudi ne ponudi vrednostne ocene takšnih povsem drugačnih ureditev, je iz predlagane ureditve razvidno, da se s prikazano ureditvijo ne strinja – saj sam predlaga povsem drugačno ureditev.

Rezultati analize

Število prikazov

Posamezni predlog v povprečju vsebuje 4,27 različnih prikazov ureditve v tujih državah. Največ predlogov (38,1 %) sicer vsebuje prikaze treh različnih držav, kar je minimum, kar zahteva Poslovnik. Polovica vseh (50,7 %) pa vsebuje več kot 3 prikaze različnih držav. Velik delež (23,2 %) predlogov vsebuje več kot 5 prikazov ureditev v tujih državah; vse od 6 prikazov do 23 prikazov.

Predlagatelji v slednjih primerih presežejo zahtevo iz Poslovnika, ki zahteva minimalno 3 prikaze, in svoj prikaz navedejo brez formalne prisile. Za več kot polovico predlagateljev prikaz zato ni zgolj izpolnjevanje formalne zahteve Poslovnika, temveč vključujejo prikaz tujih ureditev v uvod predloga tudi na podlagi lastne motivacije. Sklepati je mogoče, da predlagatelji prikaze razumejo kot element, ki lahko prispeva k utemeljitvi predlagane zakonske rešitve z demonstracijo seznanjenosti z večjim številom tujih pravnih ureditev.¹²

Izbrane tuje ureditve

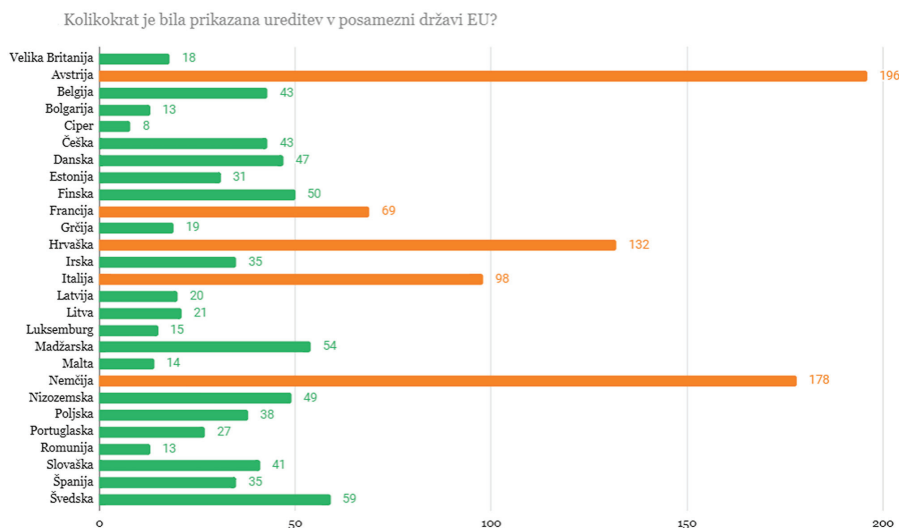
Vsaj enkrat prikazane ureditve vsake izmed držav članic EU. Med daleč najbolj zastopanimi tujimi pravnimi ureditvami je avstrijska, ki se pojavi v skoraj dveh tretjinah predlogov (61,3 %). Sledi nemška pravna ureditev, prikazana v več kot polovici vseh predlogov zakonov (55,6 %), in za njo Hrvaška, prikazana v 41,3 odstotnem deležu vseh predlogov zakonov. Skupaj presegajo več kot tretjino vseh prikazanih držav v skupaj 320 predlogih zakonov.

V najmanjšem obsegu se pojavijo prikazi: Cipra (ureditev prikazana v 2,5 % vseh predlogov zakonov), Romunije in Bolgarije (4,0 %), Malte (4,4 %) ter Luksemburga (4,7 %), kot je razvidno iz Grafa 1.

Poleg zgoraj navedenih podatkov o najpogostejše zastopanih ureditvah v absolutnem smislu, so rezultati nekoliko drugačni, če upoštevamo posamezno vsebinsko področje, na katerega lahko predlog zakona umestimo. Sodelovanje pristojnih ministrstev v zakonodajnem postopku omogoča splošno razvrstitev vseh sprejetih zakonov, in s tem tudi njihovih prikazov, glede na pravno področje, ki ga ureja zakon. Ne glede na področje je v absolutnem smislu največkrat prikazana ureditev v Avstriji, na Hrvaškem in v Nemčiji, kar so tudi med vsemi prikazi tri splošno najbolj pogosto prikazane ureditve. To velja za zakone, ki sodijo na področje zelo različnih ministrstev, kar kaže na široko paleto različnih pravnih področij, kjer se predlagatelji sistematično obračajo k istim pravnim ureditvam. Kljub temu vidik pravnega področja, kamor lahko umestimo

¹² Način, na katerega prikaz lahko predlogu nekaj doprinese, je predmet obravnave v točki 3.5. pri vprašanju funkcije prikaza.

Graf 1: KOLIKOKRAT JE BILA PRIKAZANA UREDITEV V POSAMEZNI DRŽAVI EU?



Vir: Krajnc Kristina. 2024. *Analiza prikazov ureditve v tujih pravnih sistemih v predlogih zakonov* [na spletu]. Magistrsko delo. [Dostopano 21.6.2026]. Pridobljeno s: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?lang=slv&id=160540>, str. 33.

posamezni predlog ni zanemarljiv, zlasti pri manj zastopanih ureditvah. Tako je prikazana ureditev v Bolgariji v več kot pol primerih (53,8 %) del zakonov s področja urejanja notranjih zadev, prav tako Grčija (v 47,4 % primerov). Ureditev države Luksemburg je največkrat prikazana pri predlogih s področja financ (40,0 %), podobno ureditev Portugalske (40,7 %) in Irske (32,3 %).

Med prikazi le redko najdemo obrazložitev, zakaj se predlagatelj odločil prikazati določeno tujo pravno ureditev, oziroma v čem je prikazana ureditev primerljiva s slovenskim pravnim redom. Ena takšnih izjem je Predlog zakona o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti.¹³ Predlagatelj tako v uvodu ob prikazu ureditve v Avstriji zapiše:

Avstrija je zanimiva zaradi geografske bližine, skupne zgodovine in tradicionalno tesnega sodelovanja tako raziskovalnega kot gospodarskega področja. Prav tako velja Avstrija za državo, po kateri se lahko zgledujemo na področju znanstvenoraziskovalne inovacijske politike.

Rezultate lahko poskusimo pojasniti z uporabo treh prepletajočih se dejavnikov tradicije, jezika in prestiža tuje ureditve (Mak 2015, 206–13). S pojmom tradicije se označuje predvsem zgodovinsko povezanost različnih pravnih sistemov

¹³ Predlog zakona o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti z dne 24. 6. 2021.

in institucij, denimo pripadnost skupni državi oziroma tvorbi v preteklosti, jezik pa ima opraviti predvsem z dostopnostjo tuje ureditve (Kukavica 2022, 80). In kot zadnji dejavnik se v literaturi izpostavlja prestiž določenega tujega sodišča ali pravnega reda, njegov ugled in avtoriteto, ki ju uživa v pravnem prostoru (Watson 1996, 342; Miller 2003, 854–67; Sacco 1991, 2–5).

Med najpogostejšimi petimi pravnimi ureditvami so tri sosednje države (Avstrija, Hrvaška in Italija), šesta najpogostejše prikazana pa je ureditev na Madžarskem. Geografska bližina je tako očitno pomemben dejavnik, ki vpliva na oceno predlagatelja, da je neka ureditev primerljiva. Geografska bližina združuje tako dejavnik tradicije kot jezikovne dostopnosti. Vpliva namreč na večjo verjetnost poznavanja jezika sosednje države in s tem na večjo dostopnost njene prava, na bolj prepleteno zgodovinsko povezanost med državami in s tem razvoj sorodnih pravnih institutov ter na večjo intenziteto sedanjih ekonomskih, kulturnih, infrastrukturnih, političnih in drugih povezav. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije za leto 2022 več kot polovica odraslih v Sloveniji razumejo ali uporabljajo hrvaščino, več kot 40,0 % ljudi razume nemško in skoraj petina jih razume italijansko. Kar 74,0 % odraslih v Sloveniji pa po podatkih z leta 2022 razume in uporablja angleški jezik.¹⁴ Z jezikovnim argumentom lahko pojasnimo tudi pogostost prikaza nemške ureditve skupaj z upoštevanjem prestiža, ki ga uživa nemška ureditev v slovenskem prostoru. Na drugi strani spektra so države z najmanjšim deležem prikazov (Ciper, Malta, Romunija, Bolgarija, Luksemburg), ki so prikazane v manj kot 5,0 % vseh prikazov. Ravno pri naboru teh držav težko govorimo o jezikovni sorodnosti ali skupni tradiciji.

Podrobnost prikaza

Približno dve tretjini vseh prikazov tujih ureditev (62,7 %) je splošnih, kar pomeni, da opisujejo ureditev določenega področja na način, ki ni osredotočen na posamezen pravni institut ter nudijo manj podroben vpogled v pravno ureditev v tujem sistemu. Prikaz je torej splošnejši v razmerju do predlagane rešitve, ki navadno zadeva zelo specifično pravno razmerje.¹⁵ Med splošnimi prikazi so tudi prikazi, ki izrazito orisujejo dejansko stanje na nekem področju, ne pa tudi z njimi povezanih pravnih norm.¹⁶ Individualni sklici so redkejši, približno tretjina prikazov je individualnih (37,3 %). Prikaz je označen kot individualen, če je vseboval specifično informacijo o institutu ali ureditvi, ki je predmet predloga

¹⁴ Statistični urad Republike Slovenije, Vsaj en tuji jezik razume 96 % odraslih v Sloveniji, dostopno na: <<https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/11375>>, dostopano: 5. 11. 2025.

¹⁵ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o dohodnini (ZDoh-2T) z dne 12. 2. 2019, denimo predlaga, da se dohodnine ne plača od nadomestila za delo v volilnem odboru po predpisih o volitvah in referendumu. Ena izmed prikazanih ureditev je ureditev iz avstrijskega pravnega reda, ki predstavlja ureditev članstva v volilni komisiji, ne da bi odgovorila na vprašanje, ali avstrijska ureditev določa, da se od denarnega nadomestila plača tudi dohodnina, kar bi bilo relevantno za konkretno predlagano rešitev.

¹⁶ Kot to opazimo recimo v Zakonu o ukrepih za odpravo posledic pozebe v kmetijski proizvodnji med 5. in 9. aprilom 2021 z dne 24. 6. 2021, ki vsebuje opise pozebe in nastale škode v sosednjih državah Italiji in na Hrvaškem ter v Franciji.

zakona. To pomeni, da so prikazi za posamezne države členjeni na posamezne predlagane rešitve oziroma sklope, prikazi pa bolj intenzivno in točno korespondirajo s predlaganimi rešitvami.¹⁷

Obseg prikaza

Prikazi so ločeni v dve nadaljnji kategoriji glede na njihov obseg, in sicer so razčlenjeni oziroma goli. Približno dve tretjini prikazov je golih (64,0 %), tretjina prikazov pa je razčlenjenih (36,0 %). Najbolj goli prikazi le naštejejo ureditve, kjer poznajo podoben institut oziroma urejajo primerljivo razmerje. Primer najbolj golega prikaza je recimo prikaz v Zakonu o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE),¹⁸ ki vsebuje tabelo z 18 državami članicami EU (ter Veliko Britanijo in Norveško) in prikazuje ukrepe zaradi visokih cen energentov, ki so jih sprejele posamezne države (npr. znižanje stopnje obdavčitve, pomoč ranljivim skupinam in druge). Med golimi prikazi so tudi prikazi, ki v eni povedi naštejejo več tujih pravnih ureditev, ki poznajo določen institut.¹⁹ Med golimi prikazi so tudi prikazi, ki navajajo le pravni akt tuje pravne ureditve, kjer je področje urejeno brez podrobnejšega opisa tuje ureditve.²⁰

Razčlenjeni prikazi so obsežnejši, bolj podrobni in z več konteksta, predstavljajo ureditev od splošnejših informacij do sklicevanja na posamezne zakonske določbe.²¹ Nekateri prikazi tako vključujejo tudi vrsto informacij, ki niso nujno pravne narave.²² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaščiti živali (ZZZiv-E) na primer vsebuje tudi kontekstualne informacije posamezne države, vezane na evtanazijo zapuščenih živali.²³

Funkcija prikaza

Vprašanje namena prikaza tuje ureditve se nanaša bodisi na *kontekst* bodisi na *utemeljitev*. Kategorizacija prikazov glede na njihovo funkcijo je odraz ocene na podlagi primerjave med predlogom in prikazom. Pogosto, zlasti pri prikazih

¹⁷ Glej denimo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-3B) z dne 22. 4. 2021 ali pa Zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev stabilnosti zdravstvenega sistema (ZNUZSZS) z dne 11. 7. 2022.

¹⁸ Zakonu o nujnih ukrepih za omilitev posledic zaradi vpliva visokih cen energentov (ZUOPVCE) z dne 29. 1. 2022.

¹⁹ Glej denimo Zakon o dopolnitvah Zakona o praznikih in dela prostih dnevih v Republiki Sloveniji (ZPDPD-E) z dne 21. 2. 2021: "Sistem zakonskega določanja praznikov, ki niso dela prosti dnevi, poznajo tudi v drugih državah Evropske unije (npr. Italija, Hrvaška, Madžarska)."

²⁰ Glej denimo Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o enakih možnostih žensk in moških (ZEMŽM-A) z dne 20. 6. 2019.

²¹ Glej denimo Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnih taksah z dne 29. 9. 2021.

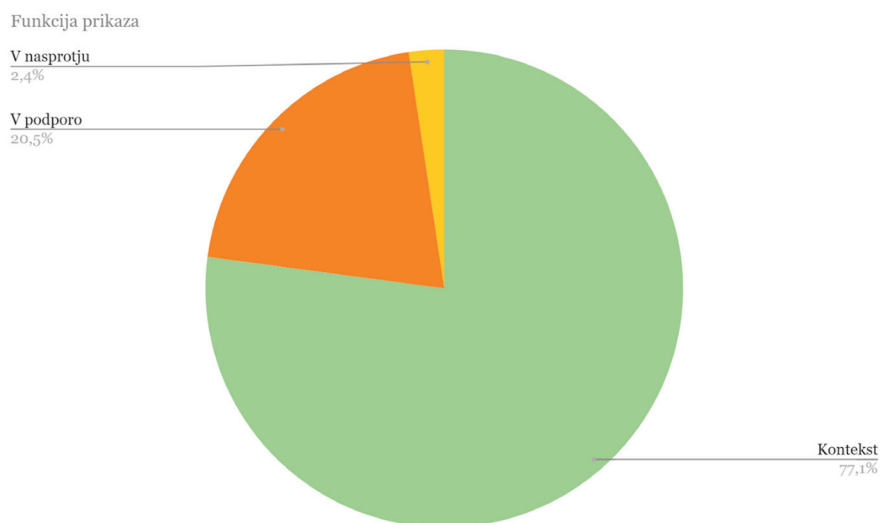
²² Glej denimo Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o planinskih poteh (ZPlanP-A) z dne 26. 2. 2021.

²³ Del prikaza ureditve v Grčiji je tudi dejanski kontekst: "Kot je bilo že navedeno, je evtanazija v zavetiščih prepovedana, vendar je stanje glede zapuščenih živali v Grčiji zelo pereče, zlasti po gospodarski krizi, saj se v zavetišča in skrb za zapuščene živali ne investira. Grčija ima velik problem brezdomnih prostoživečih psov, po ocenah dobrodelnih organizacij je potepuških psov in mačk več kot milijon, uradno registriranih pa jih je le 20.000."

v podporo predlagani rešitvi, pa je predlagatelj že v samem prikazu nakazal, da ta služi podpori predlogu.²⁴

Prikazov, s katerimi je mogoče predlagano rešitev dodatno utemeljiti je 22,8 %. Prikazov v podporo predlagani rešitvi, torej z navedbo ureditve, ki je vsebinsko enaka ali podobna predlagani rešitvi v funkciji njenega utemeljevanja, je 20,4 %. Prikazov, ki so v nasprotju s predlagano rešitvijo pa je le 2,4 %. Preostanek prikazov, torej velika večina vseh prikazov (77,3 %) je v funkciji dodajanja konteksta predlagani rešitvi.

Graf 2: KAKŠNO FUNKCIJO OPRAVLJA PRIKAZ V PREDLOGU ZAKONA



Vir: Krajnc, Kristina. 2024. *Analiza prikazov ureditve v tujih pravnih sistemih v predlogih zakonov* [na spletu]. Magistrsko delo. [Dostopano 21.6.2026]. Pridobljeno s: <https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?lang=slv&id=160540>, str. 46.

Približno petina vseh prikazov opravlja funkcijo utemeljevanja, oziroma dodajanja legitimnosti in prepričljivosti predlagani rešitvi. Prikazi v *podporo* ustvarjajo vtis, da so tudi tuji zakonodajalci posamezno rešitev prepoznali kot najbolj ustrezno, kar dodatno okrepi prepričljivost predlagatelja. Moč takšnega prikaza v kontekstu utemeljevanja izbire pa je po naravi stvari odvisna tudi od avtoritete in ugleda pravnega sistema – vsaj na področju, ki je predmet prikaza. Pogostost takšnega prikazov je pogojena z obstojem in dostopnostjo ureditve v primerljivem pravnem redu predlagatelju. Če kot primerjalno enoto vzamemo

²⁴ Denimo z dikcijo: "V Nemčiji podobno kot v slovenskem predlogu Zakona o cestninjenju poznajo možnost poznejšega zaračunavanja cestnine", ki jo najdemo v Predlogu zakona o spremembi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o cestninjenju z dne 2. 9. 2021.

zakon, in ne posamezni prikaz, vsebuje vsaj en prikaz v podporo predlagani rešitvi 29,2 % vseh zakonov, ki vsebujejo prikaz (80 od 274 zakonov). Odstotek je tako relativno visok in kaže na relativno pogosto uporabo zahteve po prikazih v podporo interesov predlagatelja. Kljub temu da tovrstni prikazi predstavljajo normativni argument, povzetek tuje pravne ureditve praviloma ni podprt z empiričnimi podatki, ki bi nakazovali na koristne oziroma zaželene družbene ali pravne učinke take ureditve. Predlagatelj se tako znotraj množice prikazov v funkciji utemeljitev poslužuje prikazov kot normativnih argumentov avtoritete, ki izvira iz dejstva, da je tudi zakonodajalec v tujini prišel do podobnega sklepa glede načina urejanja posameznega razmerja (Smits 2006, 525).

Relativno nizka zastopanost prikazov, ki so namenjeni utemeljevanju predlagane rešitve, vendar opisujejo ureditev, ki je v *nasprotju* s predlagano, ne preseneča. Maloštevilnost tovrstnih argumentov *a contrario* predlagani rešitvi je najverjetneje logična posledica namena uvoda predloga zakona, v katerem predlagatelj predstavi svoje razumevanje širšega družbenega konteksta, ki obdaja določeno pravno razmerje ali pravni položaj. Z vidika najboljših možnosti za sprejem predloga zakona v Državnem zboru je za predlagatelja bolj ugodno, če med prikazi vključi čim manj takih, ki ne podpirajo predlaganih rešitev. Njihovo nizko zastopanost lahko sicer deloma pojasnimo tudi z razumevanjem kategorije nasprotujočih prikazov. Med prikazi, ki so v nasprotju s predlagano rešitvijo, je večina takšnih, za katere predlagatelj izrecno omenja odsotnost določene ureditve oziroma izrecno omenja, da gre za drugačen pristop ali razumevanje. Kadar pa prikaz omenja drugačno ureditev ali rešitev kot odziv na podobne dejanske potrebe v družbeni stvarnosti, je to največkrat ovrednoteno kot dodajanje konteksta predlagani rešitvi. Čeprav bi se v takšnih primerih lahko odločili tudi za kategorizacijo v nasprotju, je namen predlagatelja s takšnim prikazom najverjetneje oris dodatnega, okrasnega konteksta za sicer sorodno usmeritev normiranja oziroma normativno urejanje določenega sorodnega družbenega razmerja.

Velika večina prikazov ustvarja *dodatni kontekst* oziroma okras predlaganim rešitvam, kot je razvidno iz zgornjega grafa. Ti prikazi največkrat niso dovolj podrobni in obsežni, da bi iz njih lahko razbrali, ali so rešitve podobne ali povsem drugačne od predlagane, oziroma pravne ureditve v tujini primerljivih institutov ne poznajo. Velik delež prikazov, namenjenih dodajanju mednarodnega konteksta predlagani ureditvi, je poleg že prej omenjenega pristopa razmejitve med kategorijo v *nasprotju* in *dodatni kontekst* deloma tudi odraz prisilne narave določbe Poslovnika. Če prikazi tujih ureditev ne bi bili zahtevani kot ena izmed bistvenih sestavin, bi bilo prikazov, ki kontekstualizirajo predlagano rešitev, najverjetneje manj. Po drugi strani pa, kot že omenjeno, skoraj polovica vseh zakonov vsebuje več kot 3 zahtevane prikaze držav EU, kot je zahtevani minimum iz Poslovnika. To pomeni, da kontekstualni prikazi, ki predstavljajo veliko večino vseh prikazov, za predlagatelja nosijo nezanemarljivo težo z vidika demonstriranja racionalnega zakonodajnega procesa. Demonstrirajo predlagateljevo

poznavanje in zavedanje obstoja tujih ureditev, razmislek o obstoječih rešitvah in njihovih posledicah ter možnih alternativah.

RAZPRAVA: VLOGA PRIKAZOV TUJIH UREDITEV

Izhajajoč iz ugotovitve, da zakonodajalec v času oblikovanja zahteve ni predvidel načina in namena uresničevanja, se v članku predstavljeni rezultati analize osredotočajo na njeno uresničevanje v praksi. Kot bo razvidno iz razprave pa se v predstavljenih rezultatih izrisujejo nekatere poteze prej omenjenih teoretičnih izhodišč.

Empirična analiza prikazov tujih ureditev v zakonodajnih predlogih razkriva, da predlagatelji praviloma presegajo minimalne zahteve, določene v Poslovniku, saj povprečen predlog vsebuje več kot štiri prikaze tujih ureditev, polovica vseh pa več kot tri, ki jih zahteva Poslovnik. Takšna ugotovitev nakazuje, da prikazi v praksi niso nujno razumljeni zgolj kot formalna sestavina zakonodajnega postopka, temveč tudi kot potencialni instrument, s katerim predlagatelji krepijo moč svojih argumentov ter jih umeščajo v širši, mednarodni kontekst. Vendar pa je večina prikazov v predstavljenem vzorcu raziskave v svojih utemeljitvah skopih in v odnosu do predlagane rešitve splošnih. Zato vselej težko trdimo, da se predlagatelji pri svojih utemeljitvah odločilno zanašajo na prikaze tujih ureditev. Ti dve ugotovitvi sta si tako v določenem nasprotju. Prevlado splošnih prikazov lahko delno razložimo z odsotnostjo primerljivih ali identičnih institutov v tujih pravnih ureditvah, zato je mogoče prikazati le tujo ureditev določenega področja na splošno. Podrobnost prikaza prav tako ni odvisna le od obstoječih ureditev ter kapacitet in virov predlagatelja, temveč tudi od dostopnosti pravnih virov tujega pravnega sistema. Informacije, ki zadostujejo splošnejšemu prikazu, so za predlagatelja lažje dostopne in terjajo manj poglobljeno analizo tuje ureditve, s čimer lahko delno pojasnimo, da je velika večina prikazov splošnih. Dejstvo, da je razčlenjenih prikazov manj kot golih, lahko pojasnimo na podoben način. Razčlenjeni prikazi terjajo bolj poglobljeno poznavanje tuje ureditve, kar je pogojeno z znanjem in kapacitetami pripravljalca predloga.

Analiza izbranih pravnih ureditev kaže izrazito prevlado avstrijskega, nemškega in hrvaškega pravnega reda, kar potrjuje vpliv geografskih, jezikovnih in kulturnih dejavnikov ter percepcijo njihovega pravnega in institucionalnega prestiža.

Z vidika primerjalnopravnega vidika je najbolj zanimiva funkcionalna analiza prikazov, saj kaže, da jih približno četrtnina služi neposredni utemeljitvi predlaganih rešitev z uporabo primerov iz tuje pravne ureditve. Med njimi največkrat zasledimo normativni argument avtoritete, skoraj v nobenem primeru pa ne gre za empirični normativni argument (Smits 2006). Prikazi ne vključujejo podatkov o učinkovitosti tujih rešitev, strokovne ocene njihovih posledic ali s tem povezane sodne prakse, temveč predvsem informacijo o tem, da specifična ureditev v tujem pravu obstaja. Kar velja tako za prikaze v funkciji podpornega in nasprotujočega argumenta. V nasprotju s pričakovanji pa med prikazi

v *podporo* težko zasledimo očitne pravne presadke (ang. *legal transplants*), kjer bi zakonodajalec sam razkril, da v slovenski pravni red neposredno prenaša institut izbranega tujega pravnega reda. V obeh primerih je sporočilna vrednost posameznega prikaza ta, ki lahko v določeni meri služi kot dokaz izpolnjevanja zakonodajalčeve dolžnosti premisleka in informiranosti.

Velika razširjenost kontekstualnih prikazov, pogosto minimalnih in splošnih, je deloma posledica prisilne narave zahteve Poslovnika. Tovrstni prikazi dajejo vtis rutinskega izpolnjevanja zahteve, saj jih bodisi predlagatelj na nika kršen ekspliciten način ne uporabi pri svoji argumentaciji bodisi ne vsebujejo (dovolj) podatkov, na katere bi se sploh bilo mogoče nasloniti pri utemeljevanju odločitev, na primer kasneje v času razprave v Državnem zboru. Četudi so v prej omenjeni tipologiji tovrstni prikazi bližje *okrasu* predlagateljeve argumentacije, kljub temu kažejo na določeno, sicer omejeno, poznavanje tujih ureditev. Kljub temu lahko bolj prepričljivo o racionalnosti zakonodajalca govorimo takrat, ko imamo pred sabo individualiziran in podroben prikaz, kot pa splošen in gol (Wróblewski 1990).

Na podlagi empiričnih rezultatov lahko tako trdimo, da nekateri prikazi izkazujejo višjo stopnjo analitične poglobljenosti in smiselne vključitve v utemeljitev predloga, medtem ko so drugi zgolj dodatni vidik k sicer drugačnemu pravnemu urejanju. V tem smislu se v praksi odraža izhodiščna ugotovitev, da sta namen in način uresničevanja predvsem odvisna od aspiracij posameznega predlagatelja. Takšna raznolikost je lahko odraz institucionalnih in organizacijskih omejitev, značilnih za zakonodajni proces, vključno s pomanjkanjem časa, dostopa do informacij in strokovnih virov. Vezanost racionalnosti zakonodajalca na realne omejitve zakonodajnega procesa je v okviru omejene racionalnosti poudarjal tudi Wintgens (Wintgens 2013). Vsaj delno bi zato dodatne kapacitete predlagateljem omogočile bolj poglobljeno analizo tujih ureditev in s tem višjo stopnjo instrumentalizacije njihovega poznavanja. Grajenje na obstoječem znanju in izkušnjah ter mednarodno kroženje pravnih idej so namreč koristna praksa, ki lahko vodi v smer kvalitetnejših predpisov. Slednje pa je pomembna politično in pravno varovana vrednota (kot je bilo ponazorjeno v poglavju 2.2).

SKLEP

Članek sistematično obravnava doslej slabo raziskano prakso, ki je sestavni del priprave (sprememb in dopolnitev) zakonodaje. Gotovo lahko tovrstno pravno razgledanost, ki jo zahteva Poslovnik s prikazi tujih ureditev, pozdravljamo, saj družbene razmere pogosto terjajo mednarodno usklajen ali preverjen pravni odziv. Zahteva po prikazih je lahko, kljub njeni prisilni naravi, pravzaprav priložnost zakonodajalca za bolj domišljeno, bolje utemeljeno in kvalitetnejšo zakonodajo. Kljub temu empirični podatki kažejo, da pripravljalci predlogov zakonov te možnosti pogosto ne izkoristijo (v zadostni meri).

Vprašanje, v kolikšni meri posamezni predlagatelj v zakonodajnem postopku dejansko deluje kot racionalni zakonodajalec, presega okvir te analize, saj je

odvisno od številnih dejavnikov, ki vplivajo na pripravo in sprejem zakonodaje, tudi v fazah, ki niso bile predmet raziskave. Uporaba prikazov tujih ureditev ima lahko potencialni vpliv na informiranost in utemeljenost zakonodajnega odločanja, vendar je ta potencial v praksi pri posameznih zakonskih predlogih prisoten v različni meri. V tem smislu bi bilo mogoče trditi, da prikazi tujih ureditev predstavljajo mehanizem z znatnim, a delno neizkoriščenim potencialom za krepitev racionalnosti zakonodajnega postopka in kvalitete ustvarjene zakonodaje. Izvorna nedoločenost njenega namena in odsotnost jasnih metodoloških smernic za njeno izvajanje vodita v zelo različne načine uresničevanja v praksi. Med drugim tudi takšne, ki zmanjšujejo njen potencialni učinek na racionalnost zakonodajnega postopka in kvaliteto zakonodaje.

ZAHVALE

Empirični podatki, na katere se opiram v članku, so bili prvotno zbrani in analizirani za potrebe pisanja magistrske naloge z naslovom Analiza prikazov tujih ureditev v predlogih zakonov, ki sem jo pripravila pod mentorstvom izr. prof. dr. Sama Bardutzkega in izr. prof. dr. Tilna Štajnpihlerja Božiča ter zagovarjala septembra 2024. Obema se na tem mestu iskreno zahvaljujem za vso pomoč.

DOSTOPNOST RAZISKOVALNIH PODATKOV

Krajnc, Kristina. 2026. "Analiza uresničevanja zahteve po prikazu tujih ureditev v predlogih zakonov v Sloveniji med 2018 in 2022, 2024". *Arhiv družboslovnih podatkov*. <https://doi.org/10.17898/10122>.

NAVZKRIŽJE INTERESOV

Avtorica izjavlja, da ni v navzkrižju interesov.

LITERATURA

- Annus, Taavi. 2004. "Comparative Constitutional Reasoning: The Law and Strategy of Selecting the Right Arguments." *Duke Journal of Comparative & International Law* 14 (2): 301–50.
- Cerar, Miro. 1997. "Slovensko ustavno sodišče med pravom in politiko." *Teorija in praksa* 34 (6): 953–68.
- Dascal, Marcelo, in Jerzy Wróblewski. 1991. "The Rational Law-Maker and the Pragmatics of Legal Interpretation." *Journal of Pragmatics* 15 (5): 421–44. [https://doi.org/10.1016/0378-2166\(91\)90047-2](https://doi.org/10.1016/0378-2166(91)90047-2).
- Ezquiaga, Ganuzas in Francisco, Javier. 2023. "Legal Arguments: A View from a Rational Legislator." *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*, Mortimer Sellers in Stephan Kirste (ur.). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-6519-1_731.
- Igličar, Albin. 2005. "Vpliv evropske zakonodaje na slovenski pravni sistem." V: *Slovenija v EU: Zmožnosti in priložnosti*, uredila Miro Haček in Drago Zajc (ur.). Založba Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani.
- Igličar, Albin. 2011. *Zakonodajna dejavnost*. GV Založba.
- Igličar, Albin, in Štajnpihler Božič, Tilen. 2020. *Pogledi sociologije prava*. GV Založba.

- Kahn-Freund, Otto. 1974. "On Uses and Misuses of Comparative Law." *The Modern Law Review* 37 (1): 1–27.
- Kukavica, Jaka. 2022. "Otok sredi Evrope? Vpetost Vrhovnega sodišča RS v evropski mednarodniški dialog." *Ljubljana Law Review* 82 (1): 69–96. <https://doi.org/10.51940/2022.1.69-96>.
- Leszczyński, Leszek. 2022. "On Theoretical Aspects of the Concept of Rational Lawmaker: Between Optimization and Idealization of the Legislation." *Studia Iuridica Lublinensia* 31 (5): 169–85. <https://doi.org/10.17951/sil.2022.31.5.169-185>.
- Mak, Elaine. 2013. *Judicial Decision-Making in a Globalised World: A Comparative Analysis of the Changing Practices of Western Highest Courts*. Hart Publishing.
- Mattei, Ugo. 1994. "Efficiency in legal transplants: An essay in Comparative Law and Economics." *International Review of Law and Economics* 14 (1): 3–19. [https://doi.org/10.1016/0144-8188\(94\)90032-9](https://doi.org/10.1016/0144-8188(94)90032-9).
- Miller, Jonathan M. 2003. A typology of legal transplants: Using sociology, legal history and Argentine examples to explain the transplant process. *The American Journal of Comparative Law* 51 (4): 839–85. <https://doi.org/10.2307/3649131>.
- Oliver-Lalana, Daniel. 2005. "Legitimacy through Rationality: Parliamentary Argumentation as Rational justification of Laws." In *The Theory and Practice of Legislation*, edited by Luc J. Wintgen. Ashgate.
- Poggi, Francesca, in Ferraro, Francesco. 2024. "From the ideal legislator to the competent speaker: uncovering the deception in legislative intent." *Jurisprudence* 15 (4): 464–81. <https://doi.org/10.1080/20403313.2024.2321028>.
- Sacco, Rodolfo. 1991. Legal formants: A dynamic approach to comparative law (Installment II of II). *The American Journal of Comparative Law*, 39 (2): 343–401. <https://doi.org/10.2307/840784>.
- Schlesinger, Rudolf B., Hans W. Baade, Damaška, M. R., & Peter. E. Herzog (1998). *Comparative law: Cases—text—materials* (6th ed.). Foundation Press.
- Smits, Jan M. 2006. "Comparative Law and Its Influence on National Legal Systems." In *The Oxford Handbook of Comparative Law*, edited by Jan M. Smits, Mathias Reimann and Reinhard Zimmermann. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199296064.013.0016>.
- Spruk, Jure. 2022. "Racionalnost moderne politike: k razumevanju jedra političnosti." *Teorija in praksa* 59 (4): 892–906. <https://doi.org/10.51936/tip.59.4.892-906>.
- Štajnpihler, Tilen. 2016. "Vloga koherentnosti v zakonodajni dejavnosti." V: *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*, Tilen Štajnpihler, Albin Igličar, Marijan Pavčnik (ur.). Slovenska akademija znanosti in umetnosti.
- Štajnpihler Božič, Tilen in Samo Bardutzky. 2023. "Sodniški kozmopolitizem? Sklicevanje na tuje sodniško pravo v slovenski ustavnosodni presoji." V: *Sodniško pravo*, uredila Aleš Novak in Marijan Pavčnik, 69–107. GV Založba.
- Štajnpihler Božič, Tilen in Samo Bardutzky. 2025. "Flirting with foreign precedents at the Constitutional Court of Slovenia." In *Judicial bricolage: The use of foreign precedents by constitutional judges in the 21st century*, edited by Tania Groppi, Marie-Claire Ponthoreau in Irene Spigno, 265–94. Bloomsbury Publishing, Hart Studies in Comparative Public Law.
- Vlada Republike Slovenije. 2002. "Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo." *Vlada Republike Slovenije*. <https://www.gov.si teme/vkljucanje-slovenije-v-evropsko-unijo/>, 21. 6. 2026.
- Watson, Alan. 1978. "Comparative Law and Legal Change." *The Cambridge Law Journal* 37 (2): 313–36. <https://doi.org/10.1017/S0008197300093338>.

- Watson, Alan. 1996. "Aspects of Reception of Law". *The American Journal of Comparative Law* 44 (2): 335. <https://doi.org/10.2307/840712>.
- Wintgens, Luc. 2002. *Legisprudence*. Hart Publishing.
- Wintgens, Luc J. 2011. "Zakonslovje: Nov nauk za zakonodajno delovanje". *Revus* 15: 13–41. <https://doi.org/10.4000/revus.2006>.
- Wintgens, Luc J. 2013. "The Rational Legislator Revisited. Bounded Rationality and Legisprudence." In *The Rationality and Justification of Legislation 1*, edited by Luc J. Wintgens in A. Daniel Oliver-Lalana. Legisprudence Library. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-00062-6_1.
- Wintgens, Luc J. 2016. "Legisprudence and the Duties of Power." *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*, Luc J. Wintgens (ur.). New York.
- Wróblewski, Jerzy. 1990. "Legal reasoning and legal theory". *Ratio Juris* 3 (1): 1–15. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9337.1990.tb00074.x>.
- Wronkowska, Slawomira. 1987. "The Rational Legislator as a Model for the Real Lawmaker". In *Polish Contributions to the Theory and Philosophy of Law*, edited by Zygmunt Ziemiński. Brill. https://doi.org/10.1163/9789004457041_012.
- Xanthaki, Helen. 2008. "Legal transplants in legislation: Defusing the trap." *The International and Comparative Law Quarterly* 57 (3): 659–73.
- Zajc, Drago. 2004. "Funkcije sodobnih parlamentov." V: *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*, uredila Milan Brglez in Drago Zajc. Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

THE ROLE OF COMPARATIVE LEGAL PRESENTATIONS IN DRAFT LEGISLATIVE AMENDMENTS

Abstract. *The article examines the obligation in the Republic of Slovenia for every legislative proposal to include presentations of foreign legal systems, as prescribed in Article 115 of the Rules of Procedure of the National Assembly. Although the purpose of this requirement is unclear, it is a distinct element of the Slovenian legislative drafting process that promotes familiarity with foreign regulatory approaches. An empirical analysis of legislative proposals adopted between 2018 and 2022 shows that, on average, they included more than three presentations, thereby exceeding the formal minimum. Austria, Germany and Croatia are most frequently presented, reflecting the influence of geographic, linguistic and cultural factors on which foreign systems are selected. Most overviews were general, succinct and provided additional contextual background, whereas around one-quarter of them gave additional justification for the proposed solutions as normative authoritative arguments. The fact that the purpose of these presentations is not defined, coupled with the absence of clear methodological guidelines while doing so, causes divergent practices, including ones that reduce its potential impact on the rationality of the legislative process and the quality of legislative proposals.*

Keywords: *presentation of foreign legal systems, draft law, rational legislator, quality of legislation, Rules of Procedure of the National Assembly.*