

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Domen Mikša

Raba nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Domen Mikša

Mentorica: doc. dr. Irena Bačlija

Raba nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

ZAHVALA

Zahvaljujem se vsem, ki so mi v času študija stali ob strani, še posebej svoji družini in najbližjim prijateljem.

Raba nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka v Sloveniji

V političnem modelu delitve oblasti, parlament oziroma zakonodajno telo, opravlja različne funkcije, katerih razvitost je tudi indikator učinkovitosti in demokratičnosti sodobnih parlamentov. Glavna funkcija parlamenta je zakonodajna funkcija, ki pomeni sprejemanje splošnih pravil oziroma zakonov, ki jih mora izvršna veja oblasti uresničevati, sodna veja oblasti pa upoštevati pri razsojanju. Zakonodajni postopek je osrednji vzvod zakonodajne funkcije in osrednji del širšega zakonodajnega procesa. Zakonodajni postopek je torej pravno urejeno ravnanje političnih in nepolitičnih subjektov pri sprejemanju določenega zakona. V Republiki Sloveniji se zakoni sprejemajo po treh različnih zakonodajnih postopkih. Redni zakonodajni postopek je osnovni postopek sprejemanja zakona, medtem ko se nujni in skrajšani zakonodajni postopek uporabljata v posebnih primerih sprejemanja zakonov.

Ključne besede: Zakonodajna funkcija, zakonodajni postopek, redni zakonodajni postopek, nujni zakonodajni postopek, skrajšani zakonodajni postopek.

Use of urgent and fasttrack legislative procedure in Slovenia

In the political model of separated powers, parliament or legislative body performs different functions where development of these functions is also indicator of efficiency and democracy of modern parliaments. The main function of parliament is a legislative function which means acceptance of general rules or laws that have to be implemented by executive branch and accounted by judiciary when it judge. The legislative procedure is the main product of legislative function and the central part of a broader legislative process. Legislative procedure is therefore a regulated conduct of political and non-political entities in the process of adopting of a certain law. In the Republic of Slovenia, laws are adopted in the three different ways. The ordinary legislative procedure is the basic procedure, while urgent and fasttrack legislative procedures are applied in specific cases of accepting laws.

Key words: legislative function, legislative procedure, ordinary legislative procedure, urgent legislative procedure, fasttrack legislative procedure.

KAZALO

1 UVOD	7
2 METODOLOŠKI NAČRT	8
2.1 NAMEN IN CILJI	8
2.2 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZA	8
2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	8
3 PARLAMENT IN PARLAMENTARIZEM	10
4 FUNKCIJE PARLAMENTA	11
5 ZAKONODAJNA FUNKCIJA	13
6 ZAKONODAJNI POSTOPEK	15
6.1 ZAKONSKA INICIATIVA	16
6.2 CILJI	17
6.3 NAČELA IN PRAVILA	17
6.4 REDNI ZAKONODAJNI POSTOPEK	19
6.4.1 <i>PREDHODNA OBRAVNAVA</i>	20
6.4.2 <i>PRVA OBRAVNAVA</i>	20
6.4.3 <i>DRUGA OBRAVNAVA</i>	21
6.4.4 <i>TRETJA OBRAVNAVA</i>	22
6.5 SKRAJŠANI ZAKONODAJNI POSTOPEK	22
6.6 NUJNI ZAKONODAJNI POSTOPEK	24
7 ANALIZA NUJNEGA IN SKRAJŠANEGA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA	25
7.1 OBDOBJE MANDATA 2004 – 2008	25
7.2 OBDOBJE MANDATA 2008 – 2011	26
7.3 OBDOBJE MANDATA 2011 – 2014	27
7.4 ANALIZA VSEH MANDATNIH OBDOBIJ	29
7.5 ANALIZA - RAZLOGI ZA PREDLOG ZAKONOV PO NUJNEM IN SKRAJŠANEM ZAKONODAJNEM POSTOPKU	29
8 ZAKLJUČEK	35
9 LITERATURA	37

KAZALO TABEL

Tabela 7.1: Število sprejetih zakonov po zakonodajnih postopkih v mandatu 2004 - 2008....	26
Tabela 7.2: Število sprejetih zakonov po zakonodajnih postopkih v mandatu 2008 - 2011	27
Tabela 7.3: Število sprejetih zakonov po zakonodajnih postopkih v mandatu 2011 - 2014....	28
Tabela 7.4: Delež sprejete zakonodaje po zakonodajnih postopkih po mandatih.....	29
Tabela 7.5: Vrste zakonodajnih postopkov zakonov predlaganih iz področja MF in MKO ...	30

1 UVOD

Zakonodajni postopek je osrednji del širšega zakonodajnega procesa, ki je sestavljen iz pripravljanja, sprejemanja in izvrševanja zakona (Igličar 2011). Igličar (2004) pravi, da vsaka demokratična ureditev poudarja pomen postopkovnih pravil pri sprejemanju pravnih aktov oziroma zakonov. V Republiki Sloveniji imamo tri zakonodajne postopke, rednega, nujnega in skrajšanega.

V osnovi naj bi se za sprejemanje zakonov uporabljal redni zakonodajni postopek, ki kot pravi Zajc (2000), omogoča obravnavo predlogov zakonov z več zaporednimi branji, ki zagotavljajo splošno razpravo o razlogih in ciljih predloga, hkrati pa omogočajo obravnavo vsakega posameznega člena predloga zakona posebej. V Republiki Sloveniji pa obstajajo tudi izjemni postopki, ki omogočajo obravnavo zakonov po nujnem in skrajšanem postopku. Zajc (2000) poudarja, da je redni zakonodajni postopek sestavljen iz kompleksnih pravil, ki zagotavljajo temeljito obravnavo predloga zakona, ampak je v izjemnih primerih, ko je potrebno hitro in nujno ukrepanje, takšen postopek neprimeren za obravnavo zakona.

Tako Poslovník državnega zbora opredeljuje skrajšani zakonodajni postopek za nezahtevne dopolnitve obstoječih zakonov in usklajevanje s pravnim redom EU, ter nujni zakonodajni postopek, ki ga lahko predlaga le Vlada in se uporablja v izjemnih primerih, kot so preprečitev težko popravljivih posledic za državo ali pa na primer pri obrambnih dejavnostih države.

Težava v Sloveniji se pojavlja, ker po rednem zakonodajnem postopku ne sprejmemo večine zakonov, ampak večino sprejmemo po skrajšanem in nujnem zakonodajnem postopku. Zaradi potreb po usklajevanju s pravnim redom EU, je sicer pričakovati nekoliko povečano rabo skrajšanega zakonodajnega postopka, ampak velik delež sprejemanja predlaganih zakonov predstavlja tudi nujni zakonodajni postopek, ki zahteva konkretnije razloge za njegovo rabo.

Kakšni so dejanski statistični rezultati in razmerja med zakonodajnimi postopki in ali so razlogi za rabo nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka konkretni, bo pokazala moja raziskava.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 NAMEN IN CILJI

Cilj diplomskega dela je preučiti rabo nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka. Zanimala me bo absolutna in relativna raba nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka. Za raziskovalno obdobje bom vzel mandatna obdobja 2004-2008, 2008-2011 in 2011-2014, torej časovno obdobje desetih let. Cilj naloge je tudi preučiti razloge predlagateljev za predlaganje zakonov po nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku. Od rezultatov raziskave pričakujem, da posledično nakažejo na osnovne zakonitosti odnosa med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti, na podlagi katerih bo mogoče tudi sklepati o morebitnih motivih predlagateljev po predlaganju zakonov po nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku.

2.2 RAZISKOVALNA VPRAŠANJA IN HIPOTEZA

Raziskovalno vprašanje bo sestavljeno iz dveh delov. Prvi del raziskovalnega vprašanja se osredotoča na statistične pokazatelje in glasi:

- *Ali se delež zakonodaje sprejete po nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku skozi mandatna obdobja povečuje?*

Drugi del raziskovalnega vprašanja se nanaša na razloge in morebitne motive predlaganja in sprejemanja zakonodaje po nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku:

- *Kakšni so razlogi predlagateljev za predlaganje nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka, ter kakšni potencialni motivi se skrivajo v predlaganju zakonov po nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku?*

Postavil bom dve hipotezi, ki glasita:

- *Delež sprejete zakonodaje po nujnem zakonodajnem postopku se skozi mandatna obdobja od leta 2004 do leta 2014 povečuje.*
- *Delež sprejete zakonodaje po skrajšanem zakonodajnem postopku se skozi mandatna obdobja od leta 2004 do leta 2014 povečuje.*

2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

V prvem delu diplomske naloge bom zastavil teoretske nastavke iz katerih bo izhajal empirični del naloge, zato bom v teoretskem delu naredil analizo sekundarnih virov. V empiričnem delu naloge, kjer bom preučil statistične podatke vezane na delež sprejete

zakonodaje po različnih vrstah zakonodajnih postopkov, bom uporabil metodo analize statističnih podatkov. V zaključnem delu naloge, kjer se bom ukvarjal s preučevanjem razlogov za predlaganje zakonov po nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku in iskanju morebitnih motivov predlagateljev za predlaganje zakonov po omenjenih zakonodajnih postopkih, bom uporabil analizo primarnih virov, ker se bom fokusiral na posamezne predloge zakonov.

3 PARLAMENT IN PARLAMENTARIZEM

Pojem parlament je opredeljen kot predstavniško telo, ki deluje v okviru ustavnih pravic oziroma pristojnosti, od katerih je odvisna tudi sama avtonomija parlamenta. V okviru te stopnje avtonomije si parlament tudi sam določa notranjo strukturo, način delovanja in tudi odločanja. V okviru načina delovanja in odločanja pa parlament na primer tudi opredeli potek zakonodajnega postopka in postopka volitev. Parlament odloča tudi o sredstvih za svoje delovanje. Pristojnosti parlamenta v razmerju do državljanov in drugih državnih organov se kažejo kot posebne funkcije parlamenta, ki so v temeljih že določene v ustavi in poslovniku parlamenta, ampak številne niso formalizirane v pravila. Ne glede na vse pa lahko imajo pristojnosti parlamenta pomembne posledice na ves politični sistem (Grad in Pitamic v Zajc 2004).

Parlament ima osrednjo vlogo v pojmu parlamentarizma, ki je skupno ime za različne oblike moderne demokratične vladavine. V njem pridejo do izraza mnenja in zahteve družbe v določeni državi. V parlamentu se pred očmi javnosti odpira razprava o najbolj perečih in najpomembnejših družbenih vprašanjih. Za parlament je pomembna in posebej poudarjena tudi odločevalska vloga, saj je to telo, ki sprejema obvezujoče odločitve za vse državljane neke države (Zajc 2004).

Poznamo več opredelitev pojma parlamentarizma, nekatere pojem opredelijo širše, nekatere ožje. Svojo definicijo parlamentarizma poda tudi Ogris (v Zajc 2004, 15): "Najširša definicija izhaja iz predpostavke sodobnega transfera interesov iz civilne družbe v sfero države. Parlamentarizem je torej sistem posredovanja, ki omogoča, da se vsi, tudi nasprotujoči se interesi, pojavijo v urejenem in preglednem "parlamentarnem okolju", v katerem postanejo razmerja moči jasno določena."

Svoje definicije parlamentarizma poda tudi Grad (v Zajc 2004), ki pravi, da večina definicij parlamentarizma bazira na ideji o strukturni ločenosti vej oblasti. Grad pravi, da naj bi bil parlamentarizem sistem predstavniške demokracije, v katerem parlament dobi suverenost preko splošne in svobodne volilne pravice državljanov. Parlamentarizem je hkrati oblika državne organizacije, v kateri je parlament od drugih državnih organov neodvisno telo.

Parlament je kot nosilec zakonodajne oblasti v posebnem razmerju do izvršne oblasti, pri čemer je Vlada odvisna od zaupanja parlamenta in se mora pri svojih odločitvah opirati na

večino članov parlamenta. Igličar (1995) v ožjem smislu parlamentarizem opredeli tudi kot način oz. postopek sprejemanja obvezujočih pravil, oziroma zakonov in drugih obvezujočih aktov.

Teorija parlamentarizma se opira na predpostavko o sekularni državi, kjer je sekularizem osnovna predpostavka moderne države, ki je ločena od vere in verskih institucij. S sekularizmom v moderni državi naj bi se preprečilo naravno stanje oz. državljanski spopadi, kar se je v Evropi uresničilo po koncu verskih vojn, kjer so državne oblasti razrešene verskih ozirov in zapovedi. Teorija sodobnega parlamentarizma pa tudi bazira na načelih predstavnštva, enakosti in svobode državljanov, javne razprave in deljene oblasti. Osnovno načelo predstavnštva je povezano z načelom soglasja oz. privolitve, ki predpostavlja, da je oblast omejena oziroma odvisna v svojih postopkih od pristanka državljanov oz. volivcev. Drugo načelo javne razprave je zelo pomembno, saj pomeni zmago nad avtoritarno oblastjo, kajti javna razprava omogoča prevlado prava nad avtoritarnostjo, saj javnost razprav omogoča večji nadzor nad izvajanjem in sprejemanjem politik, medtem ko zaprtost omogoča voluntarizem in tajnost politik, kar je značilnost omenjene avtoritarnosti. Tretje načelo delitve oblasti je posebej pomembno iz vidika prepričanja, da celotna oblast, združena v enem organu prinaša nedemokratičnost. V načelu delitve oblasti, pa obstaja medsebojna odvisnost vej oblasti, pri tem pa parlamentu pripada zakonodajna veja oblasti. (Zajc 2004).

4 FUNKCIJE PARLAMENTA

Novi parlamenti, ki so nastajali v tranzitnem obdobju, v začetku 90-ih let so se srečevali z veliko večjimi zahtevami, kot ostali parlamenti v Evropi, ki so se vzpostavili že v prejšnjih obdobjih reparlamentacije. Torej parlamenti iz obdobja tranzicije morajo tudi svoje naloge opraviti veliko hitreje in predvsem dobro, da bi stopili v korak s parlamenti vzpostavljenimi v prejšnjih obdobjih (re)parlamentacije. V tem procesu reparlamentacije oziroma prevzemanja svoje vloge parlamenta, morajo le-ti preoblikovati notranjo strukturo, zakonodajne postopke in zagotoviti potrebno učinkovitost. Posledično pa to pomeni, da morajo parlamenti razviti tudi številne funkcije (Zajc 2000).

Poznamo klasične funkcije parlamenta, kot je na primer zakonodajna ali pa oblikovanje izvršilne veje oblasti, ampak se ne smemo omejiti zgolj na te klasične funkcije, ki ustrezajo klasični predstavi o strogi delitvi oblasti. Pri ocenjevanju vloge parlamenta je zato treba

upoštevati celoto posledic, ki jih imata obstoj in delovanje parlamenta za politični sistem. S tega zornega kota lahko zasledimo formalne in neformalne funkcije parlamenta, ki so relevantne za neprekinjeno delovanje političnega sistema in interakcijo le-tega s civilno družbo. Med temi funkcijami so tudi take, ki niso ustavno opredeljene, niti jih zavestno ne načrtuje sam parlament, ali kateri koli drugi državni organ ali politični dejavnik. Poznamo nekatere splošne funkcije, kot so izražanje vseh mnenj, obveščanje ljudi o zadevah, o katerih običajno ne slišijo, pojasnjevanje volivcem kaj mora država v določenih situacijah storiti, itd. Takšne splošne funkcije so poznali že tudi pred več kot sto leti. Raziskovalci pa so prepoznali še nekatere druge funkcije, med kateri je na primer mobiliziranje javnosti v podporo posameznim ukrepom ali politikam (Zajc 2000).

Razvitost funkcij je tudi pomemben kazalec demokratičnosti in učinkovitosti sodobnih parlamentov, hkrati pa demokratičnosti celotne družbe kot take. Pri tem pa se spet pojavljajo razlike med dejanskimi funkcijami parlamenta in tistimi formalnimi funkcijami. V prehodnem obdobju, ki ga doživlja tudi Slovenija, in je povezano s vključevanjem v širšo evropsko skupnost, so velike nevarnosti, da se posamezne funkcije ne razvijajo dovolj povezano. Zaradi prevelikega poudarjanja enih funkcij prihaja do zaostanka pri drugih, kar povzroča neskladje in neuravnoteženost med funkcijami. Slednja situacija pa povzroča nove težave in zmanjšuje pozitivne učinke vseh funkcij (Zajc 2000).

Grad (2000) pravi, da z zornega kota oblastnih funkcij poznamo tri funkcije parlamenta, in sicer volilno, nadzorno in zakonodajno. Krašovec (2000) pa izpostavi kot najvažnejšo funkcijo ponovno zakonodajno, predvsem v državah tranzicije, ki so morale v kratkem času izmenjati številne zakone, da bi se približale demokratičnim standardom modernega sveta. V Zajc (2000) pa lahko zasledimo opredeljenih osem funkcij sodobnih parlamentov. Te funkcije pa so:

- Ustvarjanje legitimnosti
- Predstavljanje družbenih interesov
- Racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov
- Funkcija sprejemanja in kontrole državnega proračuna
- Nadzor nad vlado in njeno politično in administrativno dejavnostjo
- Rekrutacija in socializacija – oblikovanje nacionalne (evro) elite
- Informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija
- Zakonodajna funkcija

5 ZAKONODAJNA FUNKCIJA

Osrednjo funkcijo parlamenta, t.i. zakonodajno funkcijo, z naslednjimi besedami opredeljuje Zajc (2004, 168): "V družbenem modelu, temelječem na načelu delitve oblasti, je parlament najpomembnejša veja oblasti – sprejema zakone kot splošna pravil, ki jih mora izvršilna oblast uresničevati, sodstvo pa upoštevati pri razsojanju v primerih, ki se nanašajo nanje. Predstavniško telo naj bi bilo v svoji zakonodajni funkciji povsem samostojno; zakonodajalec, kot je poudaril Montesquieu, sam sebe ne sme z ničemer omejevati."

Zakonodajna funkcija v polnem modernem smislu, se je začela izvajati šele po koncu prve svetovne vojne, ko so predstavniki v večino evropskih parlamentov bili voljeni na podlagi splošne, enake in neposredne volilne pravice. Samo uresničevanje zakonodajne funkcije pa nikoli ni bilo enostavno za parlamenta, že prvi parlamenti saj so se le ti vseskozi morali odzivati na močne vplive gospodarskih in političnih sprememb, ki so posledično prinašali tudi veliko nasprotujočih interesov, katere je bilo potrebno uskladiti. Prav tako pa je obravnavanje in sprejemanje zakonov v sodobnih parlamentih zelo zahtevno, hkrati pa tudi odgovorno zaradi množice novih interesnih subjektov. V procesih, v katerih se spopadajo in usklajujejo različni interesi, prihaja v parlamentu do normativne integracije interesnega pluralizma, kjer se politične zahteve in alternative usklajujejo in preoblikujejo v obvezujoče pravne norme. V ožjem pogledu gre za potek razprave o množici bolj ali manj izdelanih pobud in predlogov zakonov, znotraj strogo določenega in začrtanega postopka (Igličar v Zajc 2000, 65).

Na kakšen način mora zakonodajalec upravljati z zakonodajno funkcijo razloži Zajc (2000, 66–67): "Pri opravljanju svoje zakonodajne funkcije mora zakonodajalec posvetiti posebno pozornost logičnemu oblikovanju splošnih pravnih norm – posamezni deli morajo biti povezani v celoto na način, ki izključuje protislovja, besedilo pa ne sme puščati nobenih praznin. Notranja konsistentnost zakona je pomembna tudi z vidika usklajenosti z drugimi splošnimi pravnimi akti."

V skladu s primernim izvajanjem zakonodajne funkcije in pripravljanjem primernih pravnih predpisov oziroma zakonov, je pomembno, da je zakon pisan jasno in natančno. Natančnost in jasnost zakona sta predvsem pomembna, ker je v zakonu potrebno določiti obseg pravic in dolžnosti pravnih subjektov. Še posebej pride do izraza pomembnost in nujnost dobro pisanih zakonov, ko pride do zamenjav sistemov in se posledično z novonastalimi pravnimi normami oblikujejo tudi novi družbeni odnosi (Zajc 2000). Glavne značilnosti dobrega zakona so kot

navaja Zajc (Zajc 2000, 67): "enostavnost in jedrnatost, na drugi strani pa visoka stopnja formaliziranosti pravnega jezika in uporaba specifičnih pravnih izrazov ter fraz."

Sodobni parlamenti imajo veliko potrebo po zakonskem urejanju, zato so se prelevili v t.i. "tovarne zakonov", pri čemer pa je zakonodajna pobuda skoraj popolnoma prešla v roke vlade. Načeloma parlamentarni poslanci dajejo precej predlogov, ampak so načeloma ti predlogi manj pomembni in je sprejetih le manjši delež (Zajc 2000).

Med novimi parlamenti in parlamenti z daljšo demokratično tradicijo se pojavljajo pomembne razlike pri uresničevanju zakonodajne funkcije. Parlamenti držav v tradicionalnih demokracijah Zahodne Evrope gradijo novo zakonodajo na preizkušenih postopkih in dobro utrjeni zakonodajni osnovi, predlogi zakonov so dobro pripravljene, sicer so možnosti za njihov sprejem majhne, vladni in parlamentarni zakonodajni programi pa so v precejšnji meri usklajeni, dobro in pravočasno pripravljene. Zakonodajni postopki so večinoma redni, pri čemer imajo parlamentarci dovolj časa za dopolnitve, ki so praviloma majhne in nezahtevne. V tranzicijskih državah je zakonodajno delo precej bolj zahtevno, saj parlamenti gradijo novo zakonodajo hitro, brez pravih izkušenj in precej pomanjkljivo. Največja težava novih demokratičnih parlamentov je, da praviloma ne znajo razmejiti med pomembnimi zakonodajnimi projekti in manj pomembnimi zakoni. Predloge zakonov praviloma narekujejo praktične vsakodnevne potrebe, pri čemer pa se zanemarijo področja, ki resnično potrebujejo novo zakonodajno ureditev. Težava novih parlamentov so tudi novi parlamentarni poslovniki, ki so ponekod sprejeti hitro, brez pravih smernic modernih racionalnih in ekonomičnih poslovnih rešitev (Zajc 2000).

Na spletni strani Državnega zbora (2015a) je podrobno razčlenjena zakonodajna funkcija in prikazuje katere funkcije dejansko zajema. Na strani je opredeljeno, da je Državni zbor najvišji zakonodajni in predstavniški organ v Republiki Sloveniji in kot tak opravlja zakonodajno funkcijo, ki zajema:

- Sprejemanje ustavnih zakonov o spremembi ustave Republike Slovenije
- Sprejemanje zakonov, avtentičnih razlag zakonov in uradno prečiščenih besedil zakonov
- Sprejemanje odlokov, resolucij, deklaracij, priporočil in sklepov
- Sprejemanje poslovnika Državnega zbora
- Sprejemanje državnega proračuna, rebalansa državnega proračuna, sprememb državnega računa in zaključnega računa državnega proračuna

- Ratificiranje mednarodnih pogodb
- Razpisovanje referendumov: referendum o spremembi ustave, zakonodajni referendum, posvetovalni referendum, referendum o ustanovitvi občin, referendumov o mednarodnih povezavah
- Obravnavanje zadev Evropske Unije (Državni Zbor 2015a).

6 ZAKONODAJNI POSTOPEK

Širšo opredelitev zakonodajnega postopka podaja Pizzorusso v Zajc (2009, 9): "Parlamentarno oziroma zakonodajno odločanje v okviru formaliziranega in v parlamentu zaključenega postopka predstavlja na eni strani zaključeno celoto, vendar je pomembno povezano s širšim družbenim procesom političnega odločanja, ki ga pojmuje kot zakonodajni proces v širšem smislu."

Igličar (2011) pravi, da je zakonodajni proces mogoče opredeliti kot družbeno dogajanje v zvezi s pripravljanjem, sprejemanjem in izvrševanje zakona. Pri tem klasificira zakonodajni postopek kot osrednji del zakonodajnega procesa. Igličar razlaga, da je izraz zakonodajni proces širši kot zakonodajni postopek, saj je zakonodajni postopek eden od treh delov celotnega zakonodajnega procesa. Zakonodajni postopek namreč zajema pravno urejeno ravnanje subjektov pri sprejemanju zakona v predstavniskem telesu, ki se konča s sprejemom zakona, in opredelitev elementov zakonskih aktov v posameznih fazah njihovega sprejemanja.

Igličar (2011, 228) pravi: "Zakonodajni postopek je mogoče uvrstiti v idealni tip ciljno-racionalnega delovanja ljudi, pri čemer stopata v ospredje tudi procesna in odločevalska narava tega človekovega delovanja. Z odločanjem razume teorija izbiranje enega med več možnimi sredstvi za doseg cilja oziroma izbiranje med več različicami, ki so možne rešitve problema." Sicer pa Igličar (2011) v nadaljevanju izpostavi, da je vsa normodajna dejavnost posebna oblika družbenega odločanja. Pri tem Igličar poudari, da zato tudi postavodajna funkcija podlega splošnim zakonitostim, ki obvladujejo proces družbenega odločanja. Pri tem je posebno pomembno procesno pojmovanje odločanja, ki torej ni le sprejem končne odločitve, temveč gre za proces, ki zajema več stopenj oziroma faz ljudskega delovanja in je posledično sprejem končne odločitve le ena od faz v večplastnem procesu odločanja.

6.1 ZAKONSKA INICIATIVA

Do zakonodajnega postopka pride po t.i. zakonski iniciativi, ki jo lahko sproži vlada, poslanec, državni svet ali najmanj 5000 volivcev. Po t.i. ustreznem predlogu zakona, se začne visoko formaliziran zakonodajni postopek. Zakonsko iniciativo mora parlament obvezno obravnavati, pri čemer jo lahko sprejme in nadaljuje zakonodajni postopek, iniciativo pa lahko tudi zavrne iz upravičenih razlogov. Na primer parlament formalno sprejme v postopek določeno zakonsko iniciativo, potem ko preveri ali je v aktualnem postopku podoben predlog zakona. Če je v postopku podoben predlog zakona, se iniciativa zavrne. Kasneje predlog zakona gre skozi vrsto zasedanj parlamenta in sej delovnih teles, kjer se preverja sam predlog zakona. Posamezni predlog zakona tako prehaja skozi različne faze izpopolnjevanja in dograjevanja do končnega glasovanja o predlogu zakona (Poslovnik Državnega Zbora 2007; Zajc 2000; Grad 2000).

Vsak predlog zakona pa mora imeti tudi točno določeno obliko, ki jo določa Poslovnik Državnega Zbora (PoDZ-1-UPB1) v 114. in 115.členu. Predlog zakona tako vsebuje svoj naslov, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Na primer uvod predloga zakona obsega:

- *"Oceno stanja in razloge za sprejem zakona*
- *Cilje, načela in pogloblitve rešitve predloga zakona*
- *Oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva*
- *Navedbo, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun že sprejet*
- *Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske Unije; prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih mora vsebovati prikaze ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic Evropske Unije*
- *Presojo posledic na posamezna področja, in sicer: presojo administrativnih posledic, presojo posledic, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike, presojo posledic na gospodarstvo, presojo posledic na socialnem področju, presojo posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja in presojo posledic na druga področja.*
- *Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona*
- *Navedbo, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles (Poslovnik Državnega Zbora 2007)."*

6.2 CILJI

Za razliko od drugih postopkov, kot so upravni ali sodni postopke, se zakonodajni postopek loči po posebnih ciljih. Cilje zakonodajnega postopka opredeljuje Zajc (2000), ki izpostavi tri poglobitve cilje. Prvi cilj zakonodajnega postopka je sprejemanje najboljše in najracionalnejše odločitve. Kot najboljše in najkakovostnejše odločitve se smatrajo odločitve, ki na dolgi rok urejajo določeno družbeno razmerje, oziroma določijo pravice in dolžnosti in jih ni treba dopolnjevati in naknadno spreminjati. Sprejete odločitve morajo temeljiti na skupnem spoznanju o tem kaj je resnica, ali vsaj največjem možnem soglasju sodelujočih pri sprejemanju odločitve o tem kaj je resnica (Luhman v Zajc 2000).

Drugi cilj zakonodajnega postopka pa je povezan z odgovornostjo parlamenta za sprejemanje odločitev. Ta cilj določa, da je parlament mora sprejeti odločitve ne glede na okoliščine, ki ga obdajajo. Parlament mora sprejeti vse odločitve, ki jih ni nikakor ni mogoče odložiti, sprejeti pa mora tudi odločitve, katerih posledic je nemogoče popolnoma predvideti. Omenjeni cilj, ki poudarja imperativ sprejemanja odločitev v vseh okoliščinah, je v bistvu tudi kontradiktoren prvemu cilju, ki poudarja sprejem najboljših odločitev (Zajc 2000).

Kot najpomembnejši cilj pa se izpostavi tretji cilj zakonodajnega postopka, ki pravi da zakonodajni postopek vodi do legitimnih odločitev, ki so obvezujoče za vse člane politične skupnosti. Pri ustvarjanju le-tega cilja so poudarjeni naslednji pogoji, kot so na primer omogočanje zakonodajnega postopka, da sodelujejo vsi zainteresirani pod enakimi pogoji, zagotavljanje razumnih rokov za zbiranje informacij in dajanje jasnih in predvidljivih pravil obnašanja vseh udeležencev. Kljub temu, da je pomemben del legitimnosti odločitev dosežen na javnih zasedanjih parlamenta, kjer udeleženci izražajo stališča in argumente, pa večji del zakonodajnega postopka pri pripravi odločitev poteka v delovnih telesih, kjer se vključuje tudi strokovno znanje. Tako da legitimnost odločitev ni povezana zgolj s porazdelitvijo vlog med udeležence, ampak zajema tudi aktivno vključeno strokovno znanje. Sicer pa je v kontekstu legitimnosti odločitev potrebno še izpostaviti element načela večine pri odločanju, ko ni možno doseči splošnega soglasja pri odločitvi (Zajc 2000).

6.3 NAČELA IN PRAVILA

Pomembnost načel pri zakonodajnem postopku pojasni Igličar (2004, 114): "Posebej so načela koristna pri novih situacijah, ki jih nikdar ni mogoče do zadnjega detajla vnaprej pravno regulirati, tako da jih je mogoče potem reševati z ustvarjalno uporabo zapisanih pravil postopka in njihovih načel (Igličar 2004, 114)."

Prvo načelo, ki izhaja iz same narave demokratičnosti, je načelo javnosti, ki poudari, da mora celoten zakonodajni postopek biti javen in dosegljiv očem celotne zainteresirane javnosti (Igličar 2004; Zajc 2000; Zajc 2009).

Drugo načelo je načelo stopnjevanja, ki poudarja, da zakonodajni postopek prehaja iz ene faze v druge, oziroma je le ta večplasten oz. večstopenjski. Kot klasični in najenostavnejši primer stopnjevitosti zakonodajnega postopka lahko navedemo tri obravnave predloga zakona, 1.obravnavo, 2.obravnavo in 3.obravnavo zakona s končnim glasovanjem o zakonu. Kljub temu pa je potrebno poudariti, da je načelo stopnjevitosti zakonodajnega postopka v polnem pomenu, veliko bolj kompleksno od treh obravnav zakona (Igličar 2004; Zajc 2000; Zajc 2009).

Zelo pomembno je tudi načelo samostojnosti, ki poudarja popolno suverenost parlamenta pri odločanju o predlogu zakona, kljub dejstvu, da v samem procesu sodelujejo tudi drugi akterji (Igličar 2004; Zajc 2000; Zajc 2009).

Vsi akti, ki se nanašajo neposredno na predlog zakona in zakonodajni postopek morajo imeti pisno obliko, zato se v zakonodajnem postopku uveljavlja tudi načelo pisnosti. Pisnost pripomore k večji natančnosti formulacij, kar posledično odstranjuje nejasnosti in nesporazume, samemu zakonodajnemu postopku pa daje tudi značaj odgovornosti in resnosti (Igličar 2004; Zajc 2000; Zajc 2009).

Načela ekonomičnosti in racionalnosti narekujejo zakonodajnemu procesu, da le-ta privede do najboljših rezultatov po najbolj racionalni poti in z najmanjšo možno porabo sredstev (Igličar 2004; Zajc 2000; Zajc 2009).

Kot zadnje načelo se izpostavi načelo zbornega sprejemanja zakonov in drugih aktov. Kompleksnost sprejemanja odločitev nalaga sprejemanje mnogih pripravljalnih odločitev posameznikom, kot je na primer predsednik parlamenta, ali posameznim kolegijskim telesom, kot so to na primer delovna telesa. Ne glede na vse pa mora končno odločitev o predlogu zakona, v vsaki posamezni fazi, sprejeti parlament oz. zakonodajno telo na skupni seji. Takšno sprejemanje zakonov naj bi zagotovilo, da nobena odločitev načeloma ne more biti pristranska in tudi nepopolna. Omenjeno načelo o zbornem sprejemanju odločitev je tudi pomemben pogoj za legitimnost odločitev (Igličar 2004; Zajc 2000; Zajc 2009).

Na predhodno opisanih splošnih načelih so oblikovana tudi natančna pravila zakonodajnega postopka, ki v končni fazi zagotavljajo stabilnost in transparentnost postopka, ter

predvidljivost končnih odločitev (Zajc 2000). Pravila zakonodajnega postopka so združena oziroma se delijo na več osnovnih skupin:

- Pravila, ki določajo oziroma strukturirajo zakonodajni postopek, na primer določajo število branj predloga zakona. V to skupino spadajo torej pravila, ki določajo posebnosti vsakega posameznega branja zakona, na primer določajo ali gre pri prvem branju za formalno najavo predloga zakona, ali pa gre za prvo vsebinsko razpravo.
- Pravila, ki določajo način delitve med delovna telesa, sestavo delovnih teles in samo vlogo delovnih teles pri zakonodajnem postopku.
- Pravila, ki določajo razporeditev zakonodajnega dela znotraj parlamentarnega leta. Skupina teh pravil, ki razporejajo delo znotraj parlamentarnega leta, določa tudi potreben čas za obravnavo konkretnih zakonodajnih predlogov v posameznem branju.
- Pravila, ki so povezana s časovnim redom razprav v zakonodajnem procesu. Ta pravila določajo dolžino razprav, odmorov, ipd.
- Pravila, ki razporejajo pravice in dolžnosti med udeležence zakonodajnega procesa. Omenjena pravila so pomembna, ker zagotavljajo red in organiziranost v samem zakonodajnem procesu.
- Pravila, ki omogočajo aktivno udeležbo vseh zainteresiranih upravičencev v zakonodajnem postopku.
- Pravila za sprejemanje odločitev in pravila, ki določajo na primer potek odločanja po suspenzivnem vetu. (Zajc 2000).

Zajc (2000, 134): "Spoštovanje temeljnih načel in pravil parlamentarnega zakonodajnega postopka in njihova prilagodljivost pragmatičnim potrebam in zahtevam po hitrem sprejemanju odločitev v sodobnih kompleksnih in dinamičnih družbah sta nujna za urejen postopek..."

6.4 REDNI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Redni zakonodajni postopek je temeljni zakonodajni postopek pri sprejemanju slovenske zakonodaje. Namen rednega zakonodajnega postopka je poglobljeno in racionalno obravnavanje zakonskih predlogov. Načeloma naj bi se zakonski predlogi obravnavali po rednem zakonodajnem postopku, ker kot že omenjeno, omogoča najbolj poglobljeno in ne zgolj površinsko analizo zakonskih predlogov. Poslovník državnega zbora ureja tri zakonske obravnave, skozi katere mora iti vsak zakonski predlog. Vsaka od obravnav ima svoje specifike, namene in cilje (Poslovník državnega zbora 2007; Zajc 2000).

6.4.1 PREDHODNA OBRAVNAVA

Predhodna obravnava predloga zakona je specifična faza, ki lahko nastopi pred prvo obravnavo, ni pa nujna. Do predhodne obravnave pride, ko je predložen zakonski predlog pri katerem je možnost večjih nasprotujočih interesov ali pa je vprašljiva smotrnost zakonskega urejanja nekega področja. Pri takih zakonskih predlogih je možno preveriti stališča poslancev o temeljnih vprašanjih, ki naj bi jih določeni zakonski predlog urejal. Predhodno obravnavo lahko predlaga kdorkoli ima pravico zakonskega predlaganja, samo odločitev o organiziranju predhodne obravnave pa ima kolegij predsednika Državnega zbora. Če kolegij predsednika Državnega zbora poda pozitiven sklep o organiziranju predhodne obravnave, določi predsednik Državnega zbora delovno telo, kjer naj se izvede predhodna obravnava. Predhodno obravnavanje se tako konča z oblikovanjem mnenj delovnega telesa, pri sami razpravi pa lahko sodeluje tudi predlagatelj. Pravico participacije v predhodni obravnavi ima tudi zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, če od le-te delovno telo zahteva stališče glede predloga zakona. V predhodni obravnavi ima pravico sodelovanja tudi vlada, če ne nastopa kot predlagatelj. Končno sprejeto mnenje delovnega telesa se poda predlagatelju, ki pa mora pred vložitvijo predloga zakona pojasniti v kolikšni meri je upošteval mnenje delovnega telesa (Igličar 2004).

6.4.2 PRVA OBRAVNAVA

Zakonodajni postopek in njegovo obravnavanje, skladno z načelom stopnjevitosti, poteka v treh ključnih fazah oziroma stopnjah. Aktualna poslovniška ureditev, ki ureja potek zakonodajnega postopka, določa da se obravnavanje začne s prvo obravnavo, kadar se poslancem posreduje predlog zakona. Pomembno je, da se v okviru prve obravnave na seji ne zbere delovno telo, niti Državni zbor. V okviru prve obravnave je poslancem zgolj posredovan predlog zakona, nakar ga vsak poslanec prebere sam in se osebno seznanj s vsebino predloženega zakona (Igličar 2004).

Prva obravnava pa se lahko odvije tudi drugače. V roku 15 dneh po posredovanem predlogu zakona, lahko minimalno 10 poslancev zahteva, da Državni zbor opravi splošno razpravo na plenarni seji. Na tej seji in končani razpravi, poslanci odločajo ali je predlog zakona v skladu z družbenimi potrebami in potrebo po zakonski ureditvi nekega področja. Če se poslanci odločijo, da predlog zakona ni ustrezen za nadaljnjo razpravo, se na tej točki zakonodajni proces konča, če pa poslanci sklenejo, da je predlog zakona ustrezen, se zakonodajni postopek nadaljuje (Igličar 2004).

Po 15 dneh od predložitve predloga zakona oziroma po 15 dneh od splošne razprave, predsednik Državnega zbora določi matično delovno telo, ki nadaljuje z obravnavo predloga. Matično delovno telo je določeno na podlagi vsebinskega kriterija zakonskega predloga. Zraven tega pa se lahko matičnemu delovnemu telesu pri obravnavi priključi tudi delovno telo za javne finance, če se predlog dotika javnofinančnih posledic, ali pa matično telo pristojno za narodne skupnosti, če se predlog dotika problematike narodnih skupnosti. Vsaka od navedenih delovnih teles v tem primeru pošlje matičnemu delovnemu telesu poročilo (Igličar 2004).

6.4.3 DRUGA OBRAVNAVA

Druga obravnava predloga zakona je najpomembnejša faza v zakonodajnem postopku. Druga obravnava poteka v dveh delih, sicer najprej se razpravlja po delih in členih zakona v delovnem telesu in kasneje še na državnozborski seji. Osnova za razpravo na seji Državnega zbora je poročilo delovnega telesa, pri čemer je poročilo ali pa dopolnjen predlog zakona tudi dokončna sestavina morebitnega zakona (Igličar 2004; Zajc 2000).

V drugi obravnavi poslanci proučujejo detajlno člen za členom predlaganega zakona. Pomembno je omeniti, da je v tej fazi splošno razpravljanje o predlogu zakona izjema in zelo časovno omejeno, saj je ta faza namenjena detajlnemu preučevanju posameznih členov predlaganega zakona. Razprava v matičnem delu telesa torej poteka o vsakem členu posebej, nakar pa sledi še glasovanje poslancev. Načelo racionalnosti pa pravi, da je možno razpravljanje in glasovanje o večih členih, ki so medsebojno povezani (Igličar 2004; Zajc 2000).

V drugi obravnavi je mogoče predlagane zakonske člene dopolnjevati z amandmaji, ki je v zakonodajnem postopku v obliki zakonskega člena podan predlog za spremembo ali dopolnitev že obstoječega člena v predlaganem zakonu. Z amandmaji je možno tudi predlagati nov člen ali pa predlagati črtanje nekega člena. Amandmaje k predlogu zakona lahko podajo zainteresirano delovno telo, vsak poslanec in poslanska skupina. To možnost pa ima tudi vlada, kadar ni predlagatelj. O vsakem vloženem amandmaju posebej, glasujejo poslanci na seji delovnega telesa. Rok za vložitev amandmaja je 5 dni pred sejo matičnega telesa, na kateri bo potekala druga obravnava predloga zakona (Igličar 2004; Zajc 2000).

Na osnovi razprave v matičnem delovnem telesu in po glasovanju o členih zakona ter o amandmajih se oblikuje dopolnjen predlog zakona. K dopolnjenemu predlogu zakona je prav tako možno vlagati amandmaje, ampak se krog predlagateljev zoža, saj ima pravico do

vlaganja poslanska skupina, 10 poslancev ali pa vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Pri tem pa je potrebno poudariti, da je mogoče amandmaje v tem primeru vlagati samo k členom predloga zakona, kjer so že bili sprejeti amandmaji v drugi obravnavi zakona na seji matičnega delovnega telesa. Nato pride do druge obravnave predloga zakona na plenarni seji Državnega zbora, kjer poslanci glasujejo le o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji. Na plenarni seji Državnega zbora je v drugi obravnavi torej temeljni poudarek na odločanju o amandmajih, zato v primeru, da ni vložen noben amandma, Državni zbor preide na glasovanje o predlogu zakona. V primeru, da poslanci sprejmejo več kot 10 amandmajev na člene predlaganega zakona, je potrebno po drugi obravnavi pripraviti besedilo predloga zakona za zadnjo, tretjo obravnavo (Igličar 2004; Zajc 2000).

6.4.4 TRETJA OBRAVNAVA

Na tretji obravnavi, ki praviloma nastopi na prvi seji po drugi obravnavi, poteka splošno glasovanje o predlaganem zakonu. Na tretji obravnavi so možni amandmaji zgolj k členom zakona, kjer so bili vloženi amandmaji že v drugi obravnavi, pri čemer je krog predlagateljev spet zožan, saj so predlagatelji lahko le poslanska skupina, predlagatelj zakona, ali pa vlada, če ni predlagatelj zakona (Igličar 2004; Zajc 2000).

Na tretji obravnavi se zakon sprejme, če je več poslancev "za" kot "proti". Drugačna večina je zahtevana samo v primeru, če na sprejet zakon poda veto Državni svet, kadar pa mora za ponovni sprejem zakona biti večina poslancev Državnega zbora (Igličar 2004; Zajc 2000).

6.5 SKRAJŠANI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Zakonodajni postopki so praviloma zelo kompleksni in sestavljeni iz niza pravil, ki zahtevajo temeljit, a včasih dolgotrajen zakonodajni proces. Takšen dolgotrajen proces včasih ni mogoč, zato izhajajoč iz načela ekonomičnosti in racionalnosti, obstaja možnost odstopanj od klasičnega rednega zakonodajnega postopka. Prvi takšen postopek je skrajšani zakonodajni postopek (Igličar 2004; Igličar 2011; Zajc 2009).

Po odločitvi kolegija državnega zbora, je možno zakon sprejeti v t.i. skrajšanem postopku. V primeru nasprotovanja vsaj petine poslancev o odločitvi kolegija o skrajšanem postopku, o uporabi le-tega odloča Državni zbor. Skrajšani postopek se vsebinsko predela kakor vsak drug zakonodajni postopek, saj sam namen skrajšanega postopka izhaja iz splošnega pravila Poslovnika državnega zbora, da se tudi pri skrajšanem postopku smiselno uporabijo vsa določila, ki prav tako veljajo za redni zakonodajni postopek. Tako ima tudi skrajšani postopek

vse tri faze oziroma obravnave zakonodajnega postopka, le da so te izpeljane hitreje in po malo drugačnem principu (Igličar 2004; Igličar 2011; Zajc 2009).

V primeru skrajšanega postopka vedno odpade prva obravnava na plenarni seji, ter se prva obravnava konča s posredovanjem predlogom zakona vsakemu posameznemu poslancu. Druga in tretja obravnava zakona pri skrajšanem postopku se potem izvedeta na isti seji. Druga obravnava se začne v matičnem delovnem telesu, kjer matično telo odloča o predlogu zakona, torej gre za isti princip kot pri rednem postopku. Matično delovno telo potem lahko odloči in predlaga Državnemu zboru, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, nakar se glasuje v Državnem zboru o primernosti predloga zakona. V tem primeru, če Državni zbor izglasuje potrditev matičnega delovnega telesa, logično posledično ne pride do druge in tretje obravnave (Igličar 2004; Igličar 2011; Zajc 2009).

V primeru, da pride do druge obravnave in tretje obravnave je potem možno podajati amandmaje k členom predloga zakona. Načeloma pa je praksa vlaganja amandmajev pri skrajšanem postopku taka, da predsednik Državnega zbora po koncu vlaganja amandmajev na drugi obravnavi vpraša sodelujoče, ali želijo vložiti amandmaje še v tretji obravnavi. Če sodelujoči izkažejo interes, predsedujoči določi rok za vlogo amandmajev s tem, da določi kdaj Državni zbor prehaja na tretjo obravnavo, saj je amandmaje možno vložiti do začetka tretje seje. Če sodelujoči ne izkažejo interesa, se preide na tretjo obravnavo in direktno glasovanje o splošnem predlogu zakona, saj zaključí, da razprava v tretji obravnavi ni potrebna (Igličar 2004; Igličar 2011; Zajc 2009).

Pomembno je dejstvo, da po skrajšanem zakonodajnem postopku ni možno sprejemati novih zakonov, ki urejajo nova področja, ampak se omenjeni postopek uporablja le za manj zahtevne spremembe zakonodaje. Skrajšani postopek se večinoma uporablja tudi pri harmonizaciji oziroma uskladitvi slovenskega pravnega reda s pravom Evropske Unije, oziroma pri nezahtevni uskladitvi nekega zakona z drugimi zakoni. Skrajšani zakonodajni postopek je tudi mogoč pri odločitvah o veljavnosti nekega zakona oziroma njegovih odločb, njegova uporaba pa je možna tudi pri odločitvi za sprejem sprememb in dopolnitev zakona pri postopkih pred Ustavnim sodiščem RS. Kot primer lahko vzamemo, da Ustavno sodišče razveljavi določeni zakon, nakar mora zakonodajalec neveljavni zakon nadomestiti z ustreznimi spremembami v zakonu, v določenem roku (Igličar 2004; Igličar 2011; Zajc 2009).

6.6 NUJNI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Druga vrsta izjemnega postopka je t.i. nujni (hitri) zakonodajni postopek. Nujni zakonodajni postopek poudarja neko izredno situacijo, pri kateri je potrebno določeno področje zakonsko urediti. Pri uporabi tega instituta, imenovanega nujni zakonodajni postopek, ni v ospredju hitrost, čas in ekonomičnost samega postopka, ampak je v ospredju razlog za uporabo tega postopka (Igličar 2004; Igličar 2011; Zajc 2000).

Nujni zakonodajni postopek se uporablja samo v primeru odpravljanja posledic naravnih nesreč, interesov varnosti in obrambe države, ter kadar je pri sprejemu zakona potrebno preprečiti težko popravljive posledice za stanje države. Predvsem zadnji razlog pušča veliko manevrskega prostora in je najlažje izrabljen. Pomembna stvar pri predlogu zakona po nujnem postopku je tudi ta, da ima možnost predloga zgolj Vlada, ki naj bi imela tudi najširšo sliko o stanju države in ji je zato dana omenjena možnost predloga zakona po takšen postopku, v primeru da pride do izrednih situacij, ki jih je potrebno zakonsko urediti. Samo odločitev o uporabi nujnega zakonodajnega postopka pa sprejme kolegij državnega zbora. V primeru pozitivne odločitve kolegija o uporabi nujnega zakonodajnega postopka, se predlog zakona uvrsti na prvo sejo Državnega zbora, ki sledi prejšnji (Igličar 2004; Igličar 2011; Zajc 2000).

Vsebinsko mora vsak predlog zakona biti obdelan, kot v rednem postopku, kljub temu pa pri nujnem zakonodajnem postopku ne veljajo ustaljeni roki, ki so uveljavljeni v rednem postopku. Prva obravnava se pri nujnem zakonodajnem postopku ne izvede, druga in tretja obravnava predloga zakona pa sta izvedeni na isti seji Državnega zbora. Možno je tudi ustno predlaganje amandmajev na seji, ampak jih je potrebno do glasovanja podati v pisni obliki. Državni zbor ima možnost, pri predlogu amandmajev, ki so podani po seji matičnega delovnega telesa, zahtevati od matičnega delovnega telesa, da se o teh amandmajih opredeli (Igličar 2004; Igličar 2011; Zajc 2000).

Ključna razlika med uporabo nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka je v tem, da je z nujnim zakonodajnim postopkom možno urejati nova področja in predlagati popolnoma nove zakone, pri čemer so v ospredju opravičljivi navedeni razlogi. Pri skrajšanem zakonodajnem postopku pa gre zgolj za manj zahtevne spremembe in dopolnila že obstoječih zakonov in zakonsko urejenih področij (Igličar 2004).

7 ANALIZA NUJNEGA IN SKRAJŠANEGA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA

Obravnava po rednem zakonodajnem postopku se loti predloga zakona najgloblje in najbolj analitično, kajti pri rednem zakonodajnem postopku je izvedljivo tudi t.i. sodelovanje strokovne in druge javnosti, za katero določa Poslovnik Vlade Republike Slovenije (2001), da mora imeti možnost odziva na predlog predpisa v roku 30 do 60 dni od njene objave. Rok 30 do 60 dni, ki naj bi jih imela javnost za sodelovanje pri pripravi predpisov, določa tudi Resolucija o normativni dejavnosti (RenDej), ki je sprejeta prav z namenom izboljšanja predpisov. V Resoluciji o normativni dejavnosti je tudi poudarjena vloga temeljite presoje posledic predlaganega zakona, pri čemer se pri nujnem zakonodajnem postopku presoja posledic opravi po dobi dveh let od začetka izvajanja predpisa, saj zaradi časovne omejenosti in nujnega ukrepanja, presoje posledic ni možno popolnoma izvesti ob pripravi predpisa. V nadaljevanju se bom posvetil statističnim podatkom o rabi skrajšanega in nujnega zakonodajnega postopka, ter analizi le-teh. Na podlagi naključno izbranih predlogov zakonov po nujnem in skrajšanem postopku, v zadnjem delu analize, bom poskusil ugotoviti razloge in potencialne motive, zakaj predlagatelj predlaga omenjene zakonodajne postopke.

Za statistično analizo bom uporabil tri mandatna obdobja, in sicer obdobje mandata od 2004-2008, 2008 – 2011 in obdobje med 2011 – 2014. V teh obdobjih bom ugotovil in analiziral rabo skrajšanega in nujnega postopka ter ugotovil ali se raba le-teh povečuje skozi mandatna obdobja. Prikazal pa bom tudi podatke o predlagateljih zakonov, oziroma kdo predlaga zakone in v kolikšni meri.

7.1 OBDOBJE MANDATA 2004 – 2008

V mandatnem obdobju od leta 2004 do leta 2008 je bilo predlaganih 850 zakonov, sprejetih pa 633, od tega je bilo sprejetih 468 zakonov po rednem, nujnem ali skrajšanem postopku, sprejetih pa je bilo tudi 163 ratifikacij in 2 akta o notifikaciji. Tabela (7.1) prikazuje podatke o sprejetih zakonih glede na vrsto zakonodajnega postopka od leta 2004 do leta 2008 (Krašovec in Zobavnik 2008).

Tabela 7.1: Število sprejetih zakonov po zakonodajnih postopkih v mandatu 2004 - 2008

POSTOPEK	2004/2005	2006	2007	2008	SKUPAJ
Redni	23	92	54	40	209
Nujni	29	26	23	29	107
Skrajšani	47	46	34	25	152
SKUPAJ	99	164	111	94	468

Vir: Krašovec in Zobavnik (2008).

Po Poročilu o delu Državnega zbora za mandatno obdobje 2004 – 2008, pa lahko zasledimo tudi podatke o tem kdo je predlagal največ zakonov in v kolikšni meri so bili le-ti sprejeti. Po podatkih iz poročila lahko zasledimo, da je v tem obdobju suvereno največji predlagatelj Vlada RS s predlaganimi 710 zakoni od česa je 614 sprejetih, sledijo poslanci s predlaganimi 125 zakoni, pri čemer je 18 sprejetih. Medtem je Državni svet predlagal 13 zakonov od katerih noben ni bil sprejet, volivci pa so uspešno predlagali 1 zakon od skupnih dveh predlogov (Krašovec in Zobavnik 2008).

Zakoni sprejeti po rednem postopku predstavljajo vsega 45 % vseh sprejetih zakonov, nujni in skrajšani postopki pa predstavljajo 55 % sprejetih zakonov (ne upoštevamo ratifikacij in aktov o notifikaciji). Po nujnem zakonodajnem postopku, ki zahteva zelo tehten razlog za uporabo, je sprejetih 107 zakonov, kar je 23 % vseh sprejetih. Skrajšani postopek, ki se uporablja pri dopolnitvah in manj pomembnih zakonih, pa je bil uporabljen pri 152 sprejetih zakonih ali 32 % (glej Tabela 8.1).

7.2 OBDOBJE MANDATA 2008 – 2011

Drugo obravnavano mandatno obdobje je od leta 2008 do leta 2011. Tokrat je bilo predlaganih 736 zakonov, sprejetih pa prav 468 zakonov. Med 468 sprejetimi zakoni je 108 ratifikacij in 2 akta o notifikaciji. V tabeli (7.2) so po letnicah razvrščeni podatki o sprejetih zakonih glede na zakonodajni postopek v mandatnem obdobju 2008 – 2011 (Erar in Zobavnik 2011):

Tabela 7.2: Število sprejetih zakonov po zakonodajnih postopkih v mandatu 2008 - 2011

POSTOPEK	2008	2009	2010	2011	SKUPAJ
Redni	0	33	60	48	141
Nujni	5	32	28	18	83
Skrajšani	3	47	33	51	134
SKUPAJ	8	112	121	117	358

Vir: Eror in Zobavnik (2011).

Pri analizi podatkov mandatnega obdobja je v uvodu omembe vredno, da je tudi v tem obdobju najsuverenejši predlagatelj bila Vlada, ki je predlagala 562 zakonov, med katerimi je bilo 427 sprejetih, pri čemer štejemo tudi ratifikacije in akte o notifikacijah. Vladi spet sledijo poslanci, ki so zakone predlagali 166, od katerih je bilo 39 sprejetih, kar pa predstavlja majhen delež sprejetih zakonov, v primerjavi z Vlado. Državni svet in volivci so pri predlaganju spet igrali majhno vlogo, saj so skupaj predlagali vsega 8 zakonov, pri tem pa sta bila 2 sprejeta. Oba sprejeta zakona je predlagal Državni svet (Eror in Zobavnik 2011).

Absolutna številka zakonov, sprejetih po nujnem zakonodajnem postopku ostaja relativna konstanta, pretirano ne raste, niti pretirano ne pada v tem obdobju. Samo leto 2008, in delno 2011 nista popolnoma relevantna z vidika absolutnih števil, saj sta volilna leta, pri čemer Državni zbor ni delal celotno koledarsko leto. V letu 2010 in 2011 je po nujnem postopku sprejetih primerljivo absolutno število zakonov, kot v prejšnjem mandatnem obdobju. Drugačno sliko pa lahko zaznamo pri relativnih številkah, ki so močnejši indikator o načinu predlaganja in sprejemanja zakonov. V tem mandatnem obdobju je bilo po rednem zakonodajnem postopku sprejetih 141 zakonov, kar je 39 % vseh sprejetih zakonov. Slednja številka kaže, da je v tem obdobju po nujnem ali skrajšanem postopku sprejetih 6% zakonov več. Po nujnem postopku je sicer sprejetih 23 % zakonov, kar je enak odstotek kot v prejšnjem obdobju, medtem ko je bilo po skrajšanem postopku sprejetih 38 % odstotkov vseh predlaganih zakonov. Skrajšani postopek je tako bil v 6 % večkrat uporabljen, kot v prejšnjem mandatnem obdobju (glej Tabelo 8.2).

7.3 OBDOBJE MANDATA 2011 – 2014

V zadnjem obravnavanem mandatnem obdobju med letoma 2011 in 2014, je bilo sprejetih 345 zakonov, od predlaganih 474. Med 345 sprejetimi zakoni je 86 ratifikacij in 2 spremembi ustave. Po rednem, skrajšanem in nujnem postopku je bilo sprejetih 257 zakonov, in sicer v naslednjem razmerju (Eror in Zobavnik 2014):

Tabela 7.3: Število sprejetih zakonov po zakonodajnih postopkih v mandatu 2011 - 2014

POSTOPEK	2011	2012	2013	2014	SKUPAJ
Redni	0	19	31	22	72
Nujni	1	40	34	10	85
skrajšani	0	45	31	24	100
SKUPAJ	1	104	96	56	257

Vir: Eror in Zobavnik (2014).

Uvodoma je pomembno ponovno izpostaviti podatek, da je v tem obdobju najmočnejši predlagatelj zopet Vlada, ki je predlagala 386 zakonov, od katerih jih je zakonodajno telo sprejelo 322. V omenjeno številko so vključene tudi ratifikacije in ustavne spremembe. Po predlaganih zakonih spet sledijo poslanci, ki so predlagali 77 krat in 22 krat uspešno. Volivci in Državni svet so bili spet neuspešni, saj so volivci 7 krat predlagali neuspešno, Državni svet pa 3 krat neuspešno in 1 krat uspešno (Eror in Zobavnik 2014).

Pri analizi absolutnih števil ponovno nista relevantna volilno leto 2011 in volilno leto 2014, saj Državni zbor ni deloval celo leto. Definitivno pa lahko v tem mandatnem obdobju opazimo očitne spremembe absolutnih števil sprejetih zakonov. Ponovno je padla absolutna številka sprejetih zakonov po rednem postopku. Tokrat je sprejetih le 72 zakonov po tem postopku v celotnem mandatnem obdobju. Absolutna številka vseh sprejetih zakonov po nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku v celotnem mandatnem obdobju se ni veliko spremenila. Pravzaprav je število vseh zakonov sprejetih po skrajšanem postopku najmanjše v primerjavi s prejšnjimi obdobji, saj je tako sprejetih 100 zakonov. Po nujnem postopku je sprejetih 85 zakonov, pri čemer je potrebno izpostaviti, da je vrhunec sprejemanja zakonov po nujnem postopku dosežen v letih 2012 in 2013, kadar je v letu 2012 sprejetih 40 zakonov po tem postopku, v letu pa 2013 pa 34 zakonov (glej Tabela 8.3).

Relativne številke pa dajejo ponovno drugo sliko, oziroma pokažejo, da je v tem obdobju po rednem zakonodajnem postopku sprejetih vsega 28 % zakonov. Nujni in skrajšani postopek tako skupaj tvorita kar 72 % sprejetih zakonov. Delež zakonov sprejetih po nujnem postopku dosega v tem obdobju 33 % vseh sprejetih zakonov, medtem ko po skrajšanem 39 %. V tem mandatnem obdobju je doseženo največje relativno število zakonov sprejetih po nujnem postopku.

7.4 ANALIZA VSEH MANDATNIH OBDOBIJ

Pri analizi in končni primerjavi vseh mandatnih obdobjih skupaj, bom izhajal iz relativnih številke sprejetih zakonov. Naslednja tabela (7.4) prikazuje deleže sprejetih zakonov po rednem, nujnem ali pa skrajšanem postopku.

Tabela 7.4: Delež sprejete zakonodaje po zakonodajnih postopkih po mandatih

POSTOPEK	2004 - 2008	2008 - 2011	2011 - 2014
Redni	45 %	39 %	28 %
Nujni	23 %	23 %	33 %
Skrajšani	32 %	38 %	39 %

Vir: Lastna analiza

Iz tabele je razvidno, da delež zakonov sprejetih po rednem zakonodajnem postopku občutno pada po mandatnih obdobjih. Slednje dejstvo vsekakor lahko nakazuje na to, da so predlogi zakonov potemtakem manj analitično obdelani, kajti nujni in skrajšani postopek ne zahtevata tako podrobne analize predloga zakona, ko jo zahteva redni postopek. Zanimivo je torej dejstvo, da v mandatnem obdobju 2004 – 2008 delež sprejetih zakonov po nujnem in skrajšanem postopku zajema 55 % vseh sprejetih zakonov. Že v mandatnem obdobju je ta delež 61 %, medtem ko je v obdobju 2011 – 2014 delež kar 72 %. Pri tem je vredno izpostaviti, da delež zakonov sprejetih po skrajšanem postopku blago narašča po mandatnih obdobjih, medtem ko je delež zakonov sprejetih po nujnem postopku v mandatih 2004 – 2008 in 2008 – 2011 enak, ampak v obdobju 2011 – 2014 rapidno poskoči za kar 10 % (glej Tabelo 8.4).

7.5 ANALIZA - RAZLOGI ZA PREDLOG ZAKONOV PO NUJNEM IN SKRAJŠANEM ZAKONODAJNEM POSTOPKU

Po rasti trenda uporabe nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka, v primerjavi z rednim zakonodajnim postopkom, se postavlja vprašanje zakaj predlagatelji vedno več predlagajo zakone po nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku. Ključnega pomena je razlog oziroma motiv predlagateljev po predlogu zakona po nujnem, oziroma skrajšanem zakonodajnem postopku.

Ker je Vlada absolutno največji predlagatelj zakonov, sem v analizo vključil sprejete zakone, ki jih je Vlada Republike Slovenije predlagala na podlagi Normativnega delovnega programa Vlade Republike Slovenije za leto 2013 (Vlada Republike Slovenije 2015). Omejil sem se na

področje Ministrstva za finance (MF) in Ministrstva za kmetijstvo in okolje (MKO). Izbrana področja sem izbral, ker je v Normativnem delovnem programu Vlade Republike Slovenije predvideno, da mora Ministrstvo za finance predložiti največ zakonov, v primerjavi z drugimi ministrstvi, medtem ko sem Ministrstvo za kmetijstvo in okolje izbral, ker je program predvidel osrednje število predlogov zakonov iz tega področja, v primerjavi z drugimi področji. Prav tako sem se odločil za preučevanje leta 2013, saj je v mandatu Državnega zbora 2011-2014 največji delež sprejetih zakonov po nujnem postopku, v primerjavi z drugimi preučevanimi mandati. Prav tako pa leto 2013 ni bilo volilno leto, kar pomeni, da je Državni Zbor deloval celotno koledarsko leto.

Normativni delovni program Vlade RS je za leto 2013 predvideval za področje financ predlog 18 novih zakonov, medtem ko za področje kmetijstva in okolja 10 predlogov zakonov. Dejansko je bilo predlaganih in tudi sprejetih 10 zakonov s področja Ministrstva za finance in 6 zakonov iz Ministrstva za kmetijstvo in okolje. Medtem je bilo v letu 2013 sprejetih 12 zakonov, v letu 2014 pa 4. Vsi zakoni so bili predlagani in sprejeti med 20.3.2013 in 13.7.2014, torej v mandatu Vlade Alenke Bratušek. V tabeli (7.5) lahko vidimo po kakšnem postopku so bili obravnavani zakoni predlagani s področja Ministrstva za finance (MF) in Ministrstva za kmetijstvo in okolje (MKO):

Tabela 7.5: Vrste zakonodajnih postopkov zakonov predlaganih iz področja MF in MKO

MINISTRSTVO	Redni postopek	Nujni postopek	Skrajšani postopek	Skupaj
MF	6	4	0	10
MKO	1	1	4	6
Skupaj	7	5	4	16

Vir: Lastna analiza

V tabeli (7.5) je razvidno, da je bilo skupno sprejetih 16 zakonov, medtem je 7 zakonov bilo sprejetih po rednem postopku, 5 po nujnem postopku in 4 po skrajšanem postopku. Nujni in skrajšani postopek tvorita večino vseh sprejetih zakonov, kot je tudi pokazala analiza v prejšnjih podpoglavjih. S področja Ministrstva za finance je predlaganih in sprejetih 6 zakonov po rednem postopku in 4 po nujnem postopku, medtem ko je s področja Ministrstva za kmetijstvo in okolje sprejet 1 zakon po rednem in 1 po nujnem postopku, 4 zakoni pa po skrajšanem postopku.

Sprejeti zakoni obravnavani po nujnem in skrajšanem zakonodajnem postopku so naslednji (Državni zbor 2015b):

- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vinu (Zvin-B) – skrajšani zakonodajni postopek. Zakon je sprejet leta 2013. Razlog za predlog zakona po skrajšanem zakonodajnem postopku so manjše in nezahtevne spremembe in dopolnitve obstoječe zakonodaje, usklajevanje z drugim zakonom in s pravom EU.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-E) - skrajšani zakonodajni postopek. Zakon je sprejet leta 2014. Razlog za predlog zakona po skrajšanem zakonodajnem postopku so manj zahtevne spremembe in dopolnitve obstoječega zakona in usklajevanje s smernicami EU.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1D) – skrajšani zakonodajni postopek. Zakon je sprejet leta 2014. Razlog za predlog zakona po skrajšanem zakonodajnem postopku so manj zahtevne spremembe in dopolnitve obstoječe zakonodaje.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica (ZKL-B) – skrajšani zakonodajni postopek. Zakon je sprejet leta 2014. Razlog za predlog zakona po skrajšanem zakonodajnem postopku so manj zahtevne spremembe in dopolnitve obstoječe zakonodaje.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1F) – nujni zakonodajni postopek. Zakon je sprejet leta 2013. Razlog za predlog zakona po nujnem zakonodajnem postopku je preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnih zavarovanjih (ZFZ-C) – nujni zakonodajni postopek. Zakon je sprejet leta 2013. Razlog za predlog zakona po nujnem zakonodajnem postopku je preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države.
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (ZIPRS1415) – nujni zakonodajni postopek. Zakon je sprejet leta 2013. Razlog za predlog zakona po nujnem zakonodajnem postopku izhaja iz 164. Člena Poslovnika Državnega zbora, kjer je navedeno, da se za obravnavo in sprejem zakona o izvrševanju proračuna RS, uporablja nujni zakonodajni postopek.

- Zakon o davku na nepremičnine (ZdavNepr) – nujni zakonodajni postopek. Zakon je sprejet leta 2013. Razlog za predlog zakona po nujnem zakonodajnem postopku je preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-A) – nujni zakonodajni postopek. Zakon je sprejet leta 2013. Razlog za predlog zakona po nujnem zakonodajnem postopku je preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države.

Razlogi za obravnavo zakonov po skrajšanem zakonodajnem postopku so večinoma bili, da gre za nezahtevne spremembe in dopolnitve obstoječe zakonodaje, včasih je razlog tudi usklajevanje s pravnim redom EU. Pri razlogih za predlog zakona po nujnem zakonodajnem postopku je vedno omenjena preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države, razen v primeru Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015, ko pa je obravnavo zakona potekala po nujnem postopku skladno s Poslovníkom Državnega zbora, ki predvideva za sprejem zakona o izvrševanju proračunov nujni postopek.

Če za primer obravnavanih zakonov po skrajšanem zakonodajnem postopku vzamem Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1D), se kot razlog za predlog zakona po skrajšanem postopku navajajo manjše in nezahtevne spremembe in dopolnila obstoječe zakonodaje. V tem primeru gre za spremembo in dopolnila členom Zakona o vodah, z namenom odpravljanja administrativnih ovir. V predlogu zakona predlagatelj spremembo in dopolnitev členov obstoječega zakona razlaga z razbremenitvijo večih ravni odločanja, torej odpravo administrativnih ovir pri pridobitvi vodnih pravic, ter pri pridobivanju vodnega soglasja. V tem primeru gre res za manjše spremembe in se skrajšani zakonodajni postopek zdi popolnoma primeren. Kot drugi primer lahko vzamemo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vinu (Zvin-B), ki je bil sprejet po skrajšanem postopku, ker gre za manjše spremembe zakonodaje in uskladitvijo s pravnim redom EU. Cilj sprememb in dopolnil členov je povečanje deleža prijave pridelka vina in omejevanje nelegalne konkurence, oziroma obvladovanje sive ekonomije v Sloveniji. Prav tako pa predlagatelj predlog skrajšanega zakonodajnega postopka pojasnjuje z uskladitvijo s pravnim redom EU, pri čemer se opira na Uredbo Sveta EU glede registrov vinogradov, evidenc, ki se vodijo v vinskem sektorju, in realnejšo oceno situacije v panogi, kajti 3.člen predloga zakona, spreminja 15.člen obstoječega zakona, in posledično določa način izračuna pridelave vina določenega letnika za celotno Slovenijo, s čimer se posledično spoštuje Uredba. Kot zadnji primer skrajšanega postopka lahko še navedemo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona

o kobilarni Lipica, ki je prav tako sprejet po skrajšanem postopku. Bistvo spremembe zakona, ki je načeloma zajeto v spremembi 11.člena obstoječe zakonodaje, je obrazloženo s spoštovanjem Računskega sodišča in njenega Revizijskega poročila o ureditvi razmerij med Javnim zavodom Kobilarna Lipica in družbo Lipica Turizem d.o.o.. Revizijsko poročilo nalaga Vladi preučitev možnih sprememb lastništva in organiziranja družbe Turizem Lipica d.o.o., ter začetek postopkov za spremembo 11.člena Zakona o Kobilarni Lipica in posledično preučitev možnosti za izvajanje gospodarske dejavnosti v obliki javno-zasebnega partnerstva.

Večja dilema se pojavlja pri navedbi razloga preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države pri nujnem zakonodajnem postopku. V tem primeru definitivno obstaja velika dilema in vprašanje prevelikega manevrskega prostora pri navedenem razlogu, saj lahko prihaja do manipulacije s predpisom. Če se osredotočimo konkretnije na primer na Zakon o davku na nepremičnine (ZdavNepr), ki je bil predlagan po nujnem postopku, Vlada kot razlog za obravnavo po nujnem postopku navaja preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države. Vlada pojasnjuje, da lahko pride do težko popravljivih posledic za delovanje države, če se zakon ne sprejme do konca leta 2013 in posledično ne pride v veljavo z začetkom leta 2014. Pri omenjenem predlogu zakona gre za nadomestitev ureditve vseh dotedanjih dajatev, ki so povezani s tematiko davka na nepremičnine (nadomestilo za uporabo stavbnih zemljišč, davek na nepremičnino večje vrednosti, itd.). Novi zakon bi naj vzpostavil preglednejši sistem obdavčitve nepremičnin v Sloveniji, s tem da bi vezal davčno osnovo s tržno vrednostjo določene nepremičnine, ter davčne zavezance in predmet obdavčitve določal na podlagi registra nepremičnin oz. enovite evidence. Poglavitni cilj omenjenega zakona pa je povezan s konsolidacijo javnih financ, kajti z davkom na nepremičnine, naj bi se delež tega davka, ki je v tem trenutku predstavljal okoli 0,6 % bruto domačega proizvoda, podvojil. Hkrati pa je Vlada imela v mislih, da bi se dohodek, ki ga bo predstavljal davek na nepremičnine, z novim zakonom razdelil med državo in občine, kajti do sprejema tega zakona se je dohodek iz naslova tega zakona prilival samo v občinske proračune. Z novim zakonom in prilivom v državni proračun, Vlada smatra, da bo ta sveži priliv pomagal pri konsolidaciji javnih financ. Manevrski prostor, ki ga pušča obrazložitev preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države, odpira vprašanje ali bi do teh res prišlo, če bi bil predlagan na primer redni zakonodajni postopek. Vsekakor pa bi z rednim zakonodajnim postopkom bilo omogočeno dejansko sodelovanje javnosti pri obravnavi zakona, omogočen pa bi bil tudi daljši časovni okvir za analitično presojo posledic, ki jih prinaša tak zakon, že ob predlogu zakona. Prav tako je dilema, če bi prišlo do dejanskih težko popravljivih posledic za delovanje

države, če bi na primer Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-A) bil obravnavan po rednem postopku, in ne po nujnem zakonodajnem postopku. Predlagatelj predlog omenjenega zakona po nujnem postopku pojasnjuje z razlago, da lahko nastopijo težke posledice za državo, zaradi slabih gospodarskih razmer, če se predlog zakona ne sprejme. Predlog zakona predvideva nov sistem upravljanja s kapitalskimi naložbami države, in dejansko zaživitvijo učinkovitega upravljanja v praksi. Ključ Vlada vidi v spremembi 38.člena takratne obstoječe zakonodaje, ki je narekovala, da se mora za vsako dejanje upravljanja dobiti soglasje Državnega zbora. S spremembo 10.odstavka, 38.člena, se ta zahteva po soglasju odpravi, kar po mnenju Vlade omogoča učinkovito upravljanje z naložbami v težavnih razmerah na finančnih trgih in s tem izboljšanje celotnega stanja gospodarstva v državi. Državne kapitalске naložbe so vsekakor pomembna stvar in po mojem mnenju je za sprejem katerega koli zakona, vezanega na državne kapitalске naložbe, potrebno dobro pretehtati vse možne posledice, ki jih lahko prinese zakon, že ob samem predlogu zakona, za kar pa je potreben tudi primeren čas in primerno sodelovanje strokovne javnosti. Potrebno pa je poudariti, da je uporaba nujnega postopka nevprašljiva v primeru Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (ZIPRS), kajti za zakone vezane na izvršbe proračunov Poslovnik Državnega zbora predvideva nujni postopek. Na primer izpostavimo lahko tudi, da je predlagatelj predlagal nujni postopek za Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1F), ker gre za zamude pri implementacijskem roku predpisov EU, za kar se zoper Slovenije stopnjujejo postopki in obstaja možnost denarne kazni. Splošna slika, ki jo daje pregled vseh preučevanih zakonov, sprejetih po nujnem postopku, daje nedvomno potrditev, da ima predlagatelj veliko manevrskega prostora pri obrazložitvi razloga za predlog po nujnem postopku, ki ga skoraj vedno pojasnjuje s preprečitvijo težko popravljivih posledic za delovanje države.

Na omenjeno temo sta raziskovala tudi Bačlija in Francelj (2014, 18–19), ki sta pod drobnogled vzela obravnavane in sprejete zakone na Odboru za finance in monetarno politiko (OFMP). Namen njune raziskave je bil raziskati v kolikšni meri se za namen harmonizacije s pravnim redom EU uporablja nujni zakonodajni postopek, kljub drugačnim določilom Poslovnika državnega zbora. Ugotovila sta, da je od 32 sprejetih zakonov, ki so bili sprejeti z namenom harmonizacije z EU, 13 sprejetih po rednem postopku, 15 po skrajšanem, 4 pa po nujnem postopku. Že v uvodu se postavlja dilema uporabe nujnega zakonodajnega postopka pri usklajevanju s pravnim redom EU, saj je zato v Sloveniji eventualno predpisan skrajšani zakonodajni postopek, kajti večinoma gre za manjše dopolnitve in spremembe. Pri vseh 4

zakonih, se kot razlog za predlog nujnega zakonodajnega postopka, ponovno navaja preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države. Avtorja raziskave ugotovita, da predlagatelj zgolj v enem primeru predloga zakona po nujnem zakonodajnem postopku, navede vsaj približno opravičljivo razlago, zakaj bi morebiti lahko prišlo do težko popravljivih posledic za državo, medtem ko v 3 primerih ni jasne razlage.

Spodnja raziskava potrjuje dilemo, ki jo zaznava moja raziskava, kajti več kot očitno je, da predlagatelj zakonov lahko manipulira z manevrskim prostorom, ki mu je dan pri predlogu zakonov, še posebej tistih po nujnem postopku. Ta predlagatelj je seveda Vlada RS, kajti zgolj Vlada ima tudi pravico do predloga zakona po nujnem zakonodajnem postopku. Kaj je dejanski motiv za povečano rabo nujnega postopka je vprašanje, v teh primerih pa se zdi, da je dejansko Državni zbor zgolj stroj Vlade, za hitro uresničevanje njenih zakonskih predlogov, kajti Vlada ima v vsakem sklicu Državnega zbora večino in s tem glasovalno moč.

8 ZAKLJUČEK

Če izhajam iz hipotez, lahko zaključim, da skupni delež zakonov sprejetih po rednem in skrajšanem zakonodajnem postopku raste skozi mandatna obdobja, medtem ko trend sprejete zakonodaje po rednem postopku občutno pada. Pri tem lahko delno potrdim prvo hipotezo, ki pravi, da delež zakonodaje sprejete po nujnem zakonodajnem postopku raste po mandatnih obdobjih. Ker je delež sprejete zakonodaje po nujnem postopku v mandatnih obdobjih 2004-2008 in 2008-2011 enak, torej predstavlja 23 % vseh sprejetih zakonov, v zadnjem mandatnem obdobju pa višji, lahko hipotezo deloma potrdim. Drugo hipotezo lahko popolnoma potrdim, saj delež zakonov sprejetih po skrajšanem zakonodajnem postopku skozi obravnavana mandatna obdobja konstantno raste.

Raziskovalno vprašanje je mojo diplomsko nalogo usmerilo tudi po povpraševanju o razlogih in motivih za takšen trend uporabe zakonodajnih postopkov. Skozi nalogo sem ugotovil, da je suvereno največji predlagatelj zakonov Vlada, ki vsekakor manipulira z manevrskim prostorom, ki ji je dan pri možnosti predlaganja zakonov po nujnem postopku. Vlada skoraj vedno pri uporabi nujnega postopka, ki je določen za resnično izredne primere, uporabi kot razlog preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države, ki pa jih ne pojasni vedno konkretno. Vlada najverjetneje izkorišča svojo glasovalno moč, ki jo ima v Državnem zboru, ter tako poskuša v času svojega mandata sprejeti na hiter način čimveč zamišljenih zakonov.

Osebno mislim, da je vprašanje ali bodo podobne manipulacije in zlorabe kdajkoli ponehale, kajti ne vidim razloga, zakaj bi politični odločevalci sami sebi odvzeli maneverski prostor, ki jim ga na primer daje Poslovník državnega zbora pri uporabi nujnega zakonodajnega postopka. Seveda bi s tem povečali kvaliteto slovenske zakonodaje in mogoče delno vrnili upanje v transparentnost in poštenost političnih odločevalcev v očeh javnosti in volivcev, ampak mislim da je po trendu političnega obnašanja v Republiki Sloveniji, ki ga lahko opazujemo pravzaprav od osamosvojitve dalje, kaj takega absurdno pričakovati.

9 LITERATURA

1. Bačlija Irena in Matjaž Francelj. 2014. (Zlo)raba nujnega zakonodajnega postopka pri harmonizaciji zakonodaje s pravnim redom EU. V *Pravna praksa*, ur. Dušan Skok, 18–19 . Ljubljana: Gospodarski vestnik.
2. Erer Andrej in Igor Zobavnik. 2011. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2008-2011*. Ljubljana: Državni zbor.
3. --- 2014. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2011-2014*. Ljubljana: Državni zbor.
4. Grad, Franc. 2000. *Parlament in Vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
5. Igličar, Albin. 1994. *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
6. --- 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
7. --- 2011. *Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnika in zakonodajni postopek*. Ljubljana: GV Založba.
8. Krašovec, Tatjana. 2000. Programiranje dela v državnem zboru Republike Slovenije. V *razvoj slovenskega parlamentarizma. Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji: zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Janez Prezelj, 174–199. Ljubljana: Državni Zbor Republike Slovenije.
9. Krašovec, Tatjana in Igor Zobavnik. 2008. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004-2008*. Ljubljana: Državni zbor.
10. Luhman, Niklas. 1992. *Legitimacija kroz proceduru*. Zagreb: Naprijed.
11. Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: FDV.
12. --- 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.
13. --- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja: (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*. Ljubljana: FDV.
14. Državni zbor. 2015a. *Pristojnosti in funkcije*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti/PoslanstvoDrzavnegaZbora> (20. avgust 2015).
15. --- 2015b. *Predlogi zakonov*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/konecObravnave/predlogiZakonov> (20. avgust 2015).

16. *Poslovník Državnega zbora (PoDZ-1-UPB1)*. Ur. l. RS 92/2007. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34> (20. avgust 2015).
17. *Poslovník Vlade Republike Slovenije*. Ur. l. RS 43/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2001-01-2438> (20. avgust 2015).
18. *Resolucija o normativni dejavnosti (RenDej)*. Ur. l. RS, št. 95/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200995&stevilka=4117> (20. avgust 2015).
19. *Zakon o davku na nepremičnine (ZdavNepr)*. Ur. l. RS 101/2013. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2013101&stevilka=3676> (29. avgust 2015).
20. *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2014 in 2015 (ZIPRS1415)*. Ur. l. RS 101/2013. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=115326> (29. avgust 2015).
21. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnih zavarovanjih (ZFZ-C)*. Ur. l. RS 82/2013. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=114674> (29. avgust 2015).
22. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gozdovih (ZG-E)*. Ur. l. RS 17/2014. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=116552> (29. avgust 2015).
23. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Kobilarni Lipica (ZKL-B)*. Ur. l. RS 19/2014. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=116672> (29. avgust 2015).
24. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-A)*. Ur. l. RS 39/2013. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=113126> (29. avgust 2015).
25. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja (ZVO-1F)*. Ur. l. RS 92/2013. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=114980> (29. avgust 2015).
26. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1D)*. Ur. l. RS 40/2014. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=117661> (29. avgust 2015).
27. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vinu (Zvin-B)* Ur. l. RS 111/2013. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=115798> (29. avgust 2015).
28. Vlada Republike Slovenije. 2015. *Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije za leto 2013*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/PDV2013_18072013c.pdf (29. avgust 2015).