

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tanja Vučko

Vpliv Resolucije o normativni dejavnosti na zakonodajni postopek

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tanja Vučko

Mentor: izr. prof. dr. Drago Zajc

Vpliv Resolucije o normativni dejavnosti na zakonodajni postopek

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

ZAHVALE

Iskreno se zahvaljujem mentorju dr. Dragu Zajcu za prijaznost, usmerjanje in nasvete pri pisanju diplomske naloge.

Posebna zahvala gre tudi moji družini za vso finančno in moralno podporo tekom študija, brez vas mi ne bi uspelo.

Hvala tudi g. Boštjanu Ploštajnerju in poslanski skupini Liberalne demokracije Slovenije za pomoč pri pridobivanju statističnih podatkov.

Vpliv Resolucije o normativni dejavnosti na zakonodajni postopek

Skrb in odgovornost za raven kakovosti pravnih predpisov sta sestavni del prizadevanj za uspešno delovanje in ohranjanje pravne države. Vsebinsko ustrezni, pravno pravilni in nomotehnično urejeni, kratka dobri predpisi, so samo eden, vendar pa hkrati nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro delovanje države. Državni zbor je imel na začetku svojega delovanja kar nekaj težav z urejanjem zakonodajnega postopka, kar se je pokazalo tudi v slabo pripravljenih zakonih, ki pa jih je bilo v veliki meri potrebno po sprejetju še spreminjati in dopolnjevati. V letu 2009 je Državni zbor sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti, ki jo je pripravilo Ministrstvo za javno upravo, v kateri so določena pravila za pripravo zakonov in predpisov, s katerimi naj bi se bistveno izboljšala kakovost predlogov zakonov in se posledično povečala učinkovitost Državnega zbora. V diplomskem delu sem se osredotočila na preučevanje vpliva Resolucije o normativni dejavnosti na kakovost predpisov in posledično na učinkovitost zakonodajnega postopka. V prvem delu dela sem se osredotočila na predstavitev zakonodajne funkcije, zakonodajnega postopka in predstavitvi kakovosti predpisov in učinkovitosti zakonodajnega postopka. Prvemu delu sledi empirični del, v katerem s pomočjo statističnih podatkov preverjam postavljeno hipotezo, v zaključku pa podam ugotovitve in lasten pogled na problem.

Ključne besede: zakonodajni postopek, zakon, kvaliteta predpisov, resolucija o normativni dejavnosti, učinkovitost.

The impact of the Resolution on Legislative Regulation on the Legislative Process

The concern and the responsibility for the level of quality of legal regulations present the main part of the efforts for successful functioning and preservation of a legal state. Regulations that are applicable by content, legally correct and nomotechnically regulated, in one word – good regulations, present one of and at the same time a necessary condition for the efficiency of law and proper functioning of the state. At the start, the National Assembly had many problems with regulating the legislative procedure, which reflected in badly prepared laws that needed amendments and modifications after their adoption. In 2009, the National Assembly adopted the Resolution on Legislative Regulation, drafted by the Ministry of Public Administration, which determines the rules for the drafting of laws and regulations, which would consequently improve the quality of proposed acts and also the efficiency of the legislative procedure. The first part of the thesis focuses on the presentation of the legislative function, legislative procedure and the presentation of the quality of regulations and the efficiency of the legislative procedure. It is followed by the empirical part, where the thesis includes statistical data, which verify the set hypotheses. The conclusion provides the findings and the author's view of the problem.

Key words: legislative process, law, quality of legislation, resolution on legislative regulation, efficiency.

KAZALO

1	UVOD	7
2	FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV	8
2.1	Zakonodajna funkcija	9
3	NAČELA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA.....	11
3.1	Načelo javnosti	11
3.2	Načelo stopnjevanja zakonodajnega postopka	12
3.3	Načelo samostojnosti.....	12
3.4	Načelo pisnosti	12
3.5	Načelo ekonomičnosti	12
3.6	Načelo zbornega sprejemanja zakonov	13
4	ZAKONODAJNI POSTOPEK	13
4.1	Predlog zakona	16
4.2	Predhodna obravnava	17
4.3	Redni zakonodajni postopek	18
4.3.1	<i>Prva obravnava</i>	18
4.3.2	<i>Druga obravnava</i>	18
4.3.3	<i>Tretja obravnava</i>	19
4.4	Skrajšani zakonodajni postopek	20
4.5	Nujni (hitri) zakonodajni postopek	20
4.6	Ponovno odločanje o zakonu.....	21
5	UČINKOVITOST ZAKONODAJNEGA POSTOPKA IN KAKOVOST ZAKONODAJE	21
5.1	Kakovost zakonodaje	24
6	RESOLUCIJA O NORMATIVNI DEJAVNOSTI.....	37
7	ZAKLJUČEK.....	43
8	LITERATURA.....	45
	PRILOGA A: Intervju z Boštjanom Ploštajnerjem (sekretar poslanskega kluba Liberalne demokracije Slovenije), opravljen dne 17. 8. 2011.....	48

KAZALO TABEL IN GRAFOV

Tabela 5.1: Sprejeti zakoni, spremembe zakonov in ratifikacije od leta 1992 do 2004.....	25
Tabela 5.2: Sprejeti zakoni, spremembe zakonov in ratifikacije od leta 2004 do 2011.....	26
Tabela 5.4: Število predlaganih in sprejetih zakonov po posameznih letih glede na predlagatelja od leta 2004 do 2011	28
Tabela 5.5: Število sprejetih zakonov po letu glede na vrsto zakonodajnega postopka od leta 1992 do 2004.....	31
Tabela 5.6: Število sprejetih zakonov po letu glede na vrsto zakonodajnega postopka od leta 2004 do 2001	31
Tabela 5.7: Število predlaganih in sprejetih amandmajev glede na predlagatelja od leta 1992 do 2004.....	34
Tabela 5.8: Število predlaganih in sprejetih amandmajev glede na predlagatelja od leta 2004 do 2011	35
Tabela 6.1: Odstotek upoštevanja Resolucije o normativni dejavnosti	40
Tabela 6.2: Podatki o kršitvah Resolucije po posameznih ministrstvih.....	41
Graf 5.1: Število predlaganih in sprejetih zakonov po posameznih letih glede na predlagatelja od leta 1992 do 2004	30
Graf 5.2: Število predlaganih in sprejetih zakonov po posameznih letih glede na predlagatelja od leta 2004 do 2011	30
Graf 5.3: Število sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka od leta 1992 do 2004	33
Graf 5.4: Število sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka od leta 2004 do 2011	33
Graf 5.5: Število predlaganih in sprejetih amandmajev glede na predlagatelja od leta 1992 do 2004.....	36
Graf 5.6: Število predlaganih in sprejetih amandmajev glede na predlagatelja od leta 2004	

1 UVOD

Skrb in odgovornost za raven kakovosti pravnih predpisov sta sestavni del prizadevanj za uspešno delovanje in ohranjanje pravne države. Predpisi so tista podlaga pravne države, s katero je določen pravni red, urejeno delovanje državnih organov, ravnanje pravnih subjektov in njihova medsebojna pravna razmerja. Vsebinsko ustrezni, pravno pravilni in nomotehnično urejeni, skratka dobri predpisi, so samo eden, vendar pa hkrati nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro delovanje države kot pravne države (Resolucija o normativni dejavnosti 2009, 1. poglavje).

Državni zbor je bil v času tranzicije pod velikimi pritiski po zakonodajnem urejanju, prav tako pa je bil brez posebnih parlamentarnih izkušenj, zato je imel kot nov parlament na začetku svojega delovanja kar nekaj težav z opravljanjem zakonodajne funkcije, zlasti z urejanjem zakonodajnega postopka, kar se je pokazalo tudi v slabo pripravljenih zakonih, ki jih je bilo potrebno v veliki meri po sprejetju še spreminjati in dopolnjevati. Prvi korak, s katerim je Državni zbor stremel h kakovostnejšim zakonom in bolj učinkovitemu delu, je bilo sprejetje novega Poslovnika Državnega zbora leta 2002. Sprejetje novega Poslovnika je pripomoglo k bolj učinkovitemu delu Državnega zbora, vendar ni imelo vpliva na kakovost predpisov. V letu 2009 je Državni zbor naredil še drugi korak in sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti, ki jo je pripravilo Ministrstvo za javno upravo, v kateri so določena pravila za pripravo zakonov in predpisov, s katerimi naj bi se bistveno izboljšala kakovost predlogov zakonov in s tem naj bi se še dodatno prihranilo čas zasedanj Državnega zbora in povečalo učinkovitost Državnega zbora, saj bi bili v predlogu zakona že zajeti interesi skupin, posledično bi bilo vloženi manj amandmajev, še v manjšem številu pa bi prihajalo do sprememb in dopolnitev zakonov po njihovem sprejetju.

V diplomskem delu želim preveriti ali je sprejetje Resolucije imelo vpliv na kakovost predpisov in posledično na zakonodajni postopek. Hipotezi, ki ju bom preverjala v diplomskem delu, se glasita:

H₁: Slovenski parlament je bil v času tranzicije pod velikimi pritiski po zakonodajnem urejanju in brez posebnih parlamentarnih izkušenj, zato v velikih primerih zakonodaja ni bila dovolj kakovostna .

H₂: *Resolucija o normativni dejavnosti lahko pomembno pripomore k večji kakovosti predpisov zaradi postopkov priprave predpisov, ki so navedeni v Resoluciji in s tem pripomore k učinkovitejšemu zakonodajnem postopku.*

2 FUNKCIJE SODOBNIH PARLAMENTOV

»Z izrazom predstavniško telo oz. parlament navadno označujemo tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto in sprejema najpomembnejše odločitve v družbi« (Jaklič 2010, 27). Parlamenti v postkomunističnih demokracijah imajo veliko večjo in odgovornejšo vlogo kot parlamenti v demokracijah z dolgo in nepretrgano tradicijo, saj so prizorišče, na katerem se nosilci družbene moči (politične stranke, izvršilna oblast) šele oblikujejo. Glede na vlogo novih parlamentov tako ne moremo trditi, da se vloga parlamentov v sodobnih demokracijah zmanjšuje, ter da na moči vedno bolj pridobiva izvršilna oblast (Zajc 2004, 101).

Novi parlamenti, ki so nastali v začetku dvajsetih let, so se srečevali s precej večjimi zahtevami in pričakovanji kakor parlamenti, ki so se vzpostavili v Evropi v začetnih obdobjih reparlamentarizacije in morajo dandanes opraviti veliko več nalog, le-te pa morajo biti opravljene dobro in hitro. Večina socialističnih držav je že imela takšno ali drugačno obliko parlamenta, vendar način njegovega konstituiranja ni zagotavljal legitimnosti, pravila odločanja in notranja struktura organov pa so bila povsem neprilagojena novim zahtevam, zato so morali parlamenti v procesu (re)parlamentarizacije in prevzemanja svoje nove vloge preoblikovati notranji ustroj in postopke ter zagotoviti učinkovitost, kar je pomenilo, da so morali v kratkem času razviti številne funkcije, ki so jih parlamenti z daljšo tradicijo oblikovali postopoma in v daljšem obdobju (Zajc 2004, 101).

Izraz funkcija obsega vsakovrstno delovanje, delo, službo, opravljanje dejavnosti in uresničevanje opredeljenih nalog oz. dolžnosti, ki so značilne za neko organizacijo ali institucijo, pomeni pa tudi odnos ali odvisnost, v politični znanosti pa označuje predvsem neko dejavnost v javnem interesu, ki ima določene učinke ali posledice za druge (Zajc 2004, 101). Pri ocenjevanju celovite vloge parlamenta v političnem sistemu se ne moremo omejiti le na klasične oz. odločevalske funkcije parlamentov (zakonodajna funkcija, oblikovanje vlade ipd.), kar ustreza predstavam o strogi delitvi oblasti ali pogledom, da gre pri učinkovitem vladanju za proces odločanja in nadzorovanja od zgoraj navzdol, tak pogled pa »spregleda pomen procesov

vplivanja od spodaj navzgor, ki povečujejo sposobnost parlamentov, da predstavljajo družbene interese, razrešujejo konflikte ter oblikujejo dolgoročne politike» (Zajc 2004, 102). S tega vidika lahko razločimo različne formalne in neformalne funkcije parlamentov, ki so relevantne za nepretrgano, stabilno in učinkovito delovanje političnega sistema in povezavo tega sistema s civilno družbo, med katerimi so take, ki so ustavno opredeljene in druge, t. i. splošne funkcije, ki niso nikjer zapisane, niti jih zavestno ne načrtuje sam parlament niti katerikoli drug državni organ, politični dejavniki ali interesna združenja (Zajc 2004, 102). Pomen posameznih funkcij je različen in odvisen od političnega sistema in tradicij, ter sprememb v političnem okolju, nedvomno pa je za politični razvoj pomembna razvitost funkcij parlamentov, saj je le-ta pomemben kazalec demokratičnosti in učinkovitosti sodobnih parlamentov, hkrati pa tudi demokratičnosti celotne družbe (Zajc 2004, 103). Z vidika oblastnih funkcij govorimo o treh funkcijah parlamenta, zakonodajni, nadzorni in volilni funkciji (Grad 2000, 86), v današnjem času pa lahko razločimo osem funkcij sodobnih parlamentov:

1. ustvarjanje legitimnosti,
2. predstavljanje družbenih interesov,
3. racionalizacija in razreševanje interesnih konfliktov,
4. zakonodajna funkcija,
5. funkcija sprejemanja in nadzora državnega proračuna,
6. postavljanje vlade in nadzor nad vlado in njeno politično ter upravno dejavnostjo,
7. rekrutacija in socializacija poslancev – oblikovanje nacionalne parlamentarno-vladne (evro)elite in
8. informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija (Zajc 2004, 104–238).

2.1 Zakonodajna funkcija

V sodobnih političnih sistemih opravlja zakonodajno funkcijo predstavniško telo (Igličar 1994, 41). Parlament je najpomembnejša veja oblasti, sprejema zakone kot splošna pravila, ki jih mora uresničevati izvršilna oblast, sodstvo pa upoštevati pri razsojanju. Parlament mora biti pri uresničevanju zakonodajne funkcije povsem samostojen, zakonodajalec sam sebe ne sme z ničimer omejevati (Zajc 2004, 168). Samostojnost parlamenta pri sprejemanju zakonov je omejena samo v primeru referendumu, pri katerem volivci sodelujejo neposredno, od položaja in vloge parlamenta v političnem sistemu, pa je odvisno, kako demokratično poteka proces usklajevanja različnih interesov v obrezujoče družbene norme (Zajc 2004, 168).

Državni zbor v okviru zakonodajne funkcije sprejema

- *ustavo oz. njene spremembe,*
- *zakone,*
- *druge splošne akte,*
- *poslovník Državnega zbora,*
- *avtentične razlage zakonov in prečiščena besedila zakonov,*
- *državni proračun, rebalans proračuna in zaključni račun,*
- *ratificira mednarodne pogodbe in*
- *razpisuje referendum* (Državni zbor Republike Slovenije).

Oblikovanje družbenih norm v predstavniškem telesu poteka na temelju Ustave. Ustava je pogodba, s katero se pravno vzpostavi država, je temeljni akt, s katerim se uresničuje osnovna načela demokracije in določa temeljne demokratične vrednote, pravice in dolžnosti ter način njihovega izvajanja, razmerja med državnimi organi in tudi njihove pristojnosti (Zajc 2004, 168). »Ustava je izhodiščni in splošni pravni akt, kar pomeni, da morajo biti z njo usklajeni vsi zakoni in drugi akti, ki se sprejemajo v parlamentu« (Zajc 2004, 170).

»Uresničevanje zakonodajne funkcije ni bilo nikoli enostavno. Obravnavanje in sprejemanje zakonov je izredno zahtevno in odgovorno zaradi množice novih interesnih subjektov. Formalne zakonske predloge, ki jih vlagajo predlagatelji, obravnavajo poslanci, hkrati pa preizkušajo tudi upravičenost drugih predlogov in zahtev po dopolnitvi ali spremembi predlogov, ki jih zastopajo nasprotniki predlagateljev« (Likožar 2011, 16). Za ohranitev in razvoj vsake politične skupnosti so zakoni nujno potrebni, saj vnašajo v družbeno življenje urejenost in predvidljivost, utrjujejo pravni red, pospešujejo družbeno integracijo in povezujejo državne aktivnosti (Igličar v Zajc 2004, 171). Ne glede na vlogo, ki jo ima zakon v političnem sistemu, je le-ta obvezujoč predpis, ki posega v položaj družbenih skupin in ureja odnose med njimi, prav tako pa so zakoni skupek okvirnih pravil, ki usmerjajo delovanje in obnašanje državljanov oz. skupin (Zajc 2004, 171).

Pri uresničevanju zakonodajne funkcije lahko prihaja do več nevarnosti, prva je, da parlament postane žrtev lastnega voluntarizma in pravnega idealizma, druga pa slabša kakovost nove

zakonodaje, ki se oblikuje na novo brez predhodnih izkušenj in ob silno velikih pritiskih po zakonodajnem urejanju (Zajc 2004, 174).

3 NAČELA ZAKONODAJNEGA POSTOPKA

Zakonodajni postopek, tako kot drugi pravno regulirani procesi, temelji na nekaterih načelih, ki so vključena v pravni sistem. Načela so koristna predvsem v primerih novih situacij, ki jih ni možno vnaprej pravno regulirati in jih je mogoče potem reševati z uporabo zapisanih pravil postopka in njegovih načel (Igličar 2004, 114).

3.1 Načelo javnosti

Načelo javnosti izhaja iz narave demokratično ustrojenega zakonodajnega telesa, zato je praviloma javen celoten postopek pripravljanja in sprejemanja zakona oz. zakonov. Na ta način je vsem, katerih interese bodoči zakon prizadeva znano, kdaj je podan predlog zakona, kdaj je zakon izglasovan v predstavniškem telesu in kdaj je objavljen v uradnem glasilu oz. kdaj prične veljati (Igličar 2004, 114). V slovenskem parlamentu velja načelo javnosti tudi za delo odborov in komisij, ki sodelujejo v postopku za izdajo zakona, z izjemo odborov, ki obravnavata evropske zadeve (Odbor za zadeve Evropske unije, Odbor za zunanjo politiko), katerih zasedanja niso javna (Igličar 2004, 114).

K seznanjenosti dogajanja znotraj parlamenta veliko prispevajo tudi mediji, saj je novinarjem zagotovljena pravica prisostvovanja sejam, poleg tega pa pridobivajo še posebne informacije, obvestila, uradna sporočila o delu parlamenta ter o poteku sprejemanja nekega zakona (Igličar 2004, 114). Poleg tega Državni zbor izdaja tudi zapiske s sej zborov, sklicuje tiskovne konference, omogoča neposredne televizijske in internetne prenose sej, objavlja predloge na svoji internetni strani ter v posebnih publikacijah (Igličar 2004, 115).

Načelo javnosti se uresničuje tudi preko javnega glasovanja, ki omogoča vpogled v interese, ki jih zastopajo posamezni poslanci. Različni interesi morajo biti javno predstavljeni, ter v odprtem procesu med seboj soočeni, da se združujejo v skupne interese, ki kasneje tvorijo osnovo določenemu zakonu (Igličar 2004, 115).

3.2 Načelo stopnjevanja zakonodajnega postopka

Zakonodajni postopek je organiziran kot proces, ki prehaja iz ene faze v drugo in šele, ko je končano delo v eni fazi, se lahko akt premakne v naslednjo, tako da je moč govoriti o načelu stopnjevanja zakonodajnega postopka. Po vložitvi zakonskega predloga razločimo tri osnovne faze; prvo, drugo in tretjo obravnavo (t. i. branje) zakona s končnim glasovanjem o zakonu (Igličar 2004, 115). Akt, ki naj bi postal zakon, bi moral praviloma skozi vse faze, vendar poslovnik določa tudi izjeme, tako je mogoče kakšno fazo izpustiti, ko gre za usklajevalne zakone ali akte o spremembi in dopolnitvi zakona, ter v primerih sprejemanja zakona po nujnem postopku. Načelo stopnjevanja lahko zasledimo tudi znotraj druge faze zakonodajnega postopka, ko mora predlog zakona najprej obravnavati ustrezní odbor oz. t. i. matično delovno telo (Igličar 2004, 115).

3.3 Načelo samostojnosti

Načelo samostojnosti pomeni, da je parlament pri odločanju o bodočem zakonu formalno povsem suveren, neodvisnost pa velja za vse faze zakonodajnega postopka. Predlogi zakonov lahko prihajajo od številnih subjektov, vendar parlament odloči ali je nek zakon potreben ali ne (Igličar 2004, 116). »Pri svojem delu in odločanju je parlament vezan le na ustavo, ratificirane mednarodne pogodbe oz. načela mednarodnega prava, določila evropskega pravnega reda ter poslovnik« (Igličar 2004, 116).

3.4 Načelo pisnosti

Pri načelu pisnosti gre za to, da morajo imeti vsi akti, ki se neposredno nanašajo na besedilo predloga zakona, pisno obliko. V pisni obliki morajo biti posredovani tudi predlog zakona ter amandmaji k predlogu zakona (Igličar 2004, 116).

3.5 Načelo ekonomičnosti

Z upoštevanjem načela ekonomičnosti se stremi k temu, da z manjšo porabo sredstev, časa ter osebnih naporov dosežemo enak učinek oz. večji rezultat ob enaki količini porabljenih sredstev, časa ter osebnih naporov. V zakonodajnem postopku je dopuščeno, da Zbor združi obravnavo in glasovanje več zakonskih členov, ter da preide takoj na tretjo obravnavo predloga zakona, če je bilo v drugi obravnavi spremenjenih manj kot desetina členov dopolnjenega predloga zakona ipd. (Igličar 2004, 116). Prav tako je v skladu z načelom ekonomičnosti sprejemanje zakona po

nujnem in skrajšanem postopku, ko ne veljajo roki iz rednega postopka. Pri tem pa je potrebno skrbeti, da pospešeno sprejemanje zakona ne vpliva na temeljitost in popolnost zakonodajnega dela. Načelo ekonomičnosti prav tako ne sme omogočiti, da se v zakon »vtihotapijo« ozki posamični interesi zaradi manjše pozornosti parlamenta (Igličar 2004, 117). »Vsakršno ekonomiziranje v postopku mora biti javno spodbujeno z najširšimi splošnimi družbenimi interesi. Slednji bodo največkrat zahtevali predvsem pretehtane ter odgovorno pripravljene zakone, čeprav za ceno daljšega zakonodajnega postopka. To je namreč še vedno bolj gospodarno kot pa hitro sprejemanje zakonov in potem še hitrejše spreminjanje ter dopolnjevanje« (Igličar 2004, 117).

3.6 Načelo zbornega sprejemanja zakonov

Bistvo načela zbornega sprejemanja zakonov je, da v demokratičnem sistemu zakonov ne sprejemajo posamezniki, temveč vedno zborni organ. Posameznik lahko nastopa kot poročevalec, udeleženec razprave, predlagatelj amandmaja, nikdar pa ne more sam odločati o tem, kaj naj postane zakon. Na vseh točkah, kjer v zakonodajnem procesu poteka odločanje, najdemo kolegijski organ in ne posameznika, kar zagotavlja, da se v zakonu izrazijo interesi, ki so skupni večini državljanov in ne samo posameznikom (Igličar 2004, 117).

Različne države oz. parlamenti zakone sprejemajo po zakonodajnih postopkih, ki se med državami razlikujejo. V slovenskih razmerah tranzicije in posebnih okoliščinah ko je bil naš zakonodajni postopek sprejet v začetni fazi tranzicije, so se načela uresničila skozi ustavna pravila in se v slovenskem zakonodajnem postopku realizirala na naslednji način.

4 ZAKONODAJNI POSTOPEK

»Zakonodajno odločanje v okviru formaliziranega in v parlamentu zaključenega zakonodajnega 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« (Pizzorusso v Zajc 2000, 128). »Zaradi velikega pomena, ki ga ima zakon za življenje, svobodo in premoženje posameznika in ureditev družbene skupnosti, je zelo pomembno, po kakšnem postopku nastaja« (Igličar 1994, 59). Širši proces zakonodajnega postopka je sestavljen iz različnih faz, ki potekajo v parlamentu in zunaj njega, ter med seboj tvorijo sklenjen krog (Zajc

1994, 124). V zakonodajnem procesu se v posameznih fazah uveljavljajo različni politični vplivi in družbeni interesi, saj je zakon najpomembnejši pravni vir, preko katerega lahko vodilne družbene sile uresničujejo svoje cilje in interese (Igličar 1994, 59).

Pri sprejemanju zakona v parlamentu se je uveljavilo načelo večfaznosti, kar pomeni, da mora zakon skozi dve ali več faz, preden je dokončno sprejet (Igličar 1994, 51). Faze je mogoče opredeliti z različnih vidikov. Večfaznost lahko razumemo kot potek zakonodajnega postopka, ko predlog zakona najprej obravnavajo poslanci v delovnih telesih zakonodajnega organa in nato na plenarnem zasedanju, lahko pa jo razumemo tudi kot obravnavanje zakona najprej po členih in nato v celoti oz. najprej v celoti in nato po členih (Igličar 1994, 51). »V klasični parlamentarni praksi je večfaznost pri nastajanju zakona razumljena tudi kot ločitev tega procesa na zakonodajno iniciativo, izdelavo zakonskega osnutka v ustreznem ministrstvu, sprejem tega teksta v vladi, ki ga preoblikuje v predlog zakona in potem predložitev tega predloga parlamentu v obravnavo in glasovanje« (Igličar 1994, 51).

Zakonodajni postopek se po svojih ciljnih loči od drugih postopkov, ti pa so:

- sprejemanje najbolj kakovostnih oz. najsprejemljivejših odločitev;
za najboljše odločitve veljajo tiste, ki »za daljši čas in najbolj smotno urejajo družbena razmerja oz. določajo pravice in obveznosti ter jih ni potrebno spreminjati in dopolnjevati« (Zajc 2000, 128). Odločitve morajo temeljiti na skupnih spoznanjih o tem, kaj je resnica oz. na največjem soglasju resnice (Luhmann v Zajc 2000, 128);
- odgovornost parlamenta za sprejemanje odločitev ne glede na okoliščine;
parlament mora v skladu s svojo odgovornostjo sprejemati meritorne in dokončne odločitve za rešitev problemov, ki jih ni mogoče odložiti ter odločitve, katerih posledic ne more vedno v celoti predvideti (Zajc 2000, 128);
- vodi do legitimnih odločitev;
veljajo za najpomembnejši cilj zakonodajnega postopka. Odločitve, ki jih sprejme parlament, so obvezujoče za vse državljane, pri tem pa morajo biti izpolnjeni določeni pogoji:
 - »zakonodajni postopek mora zagotavljati enake možnosti vsem udeležencem oz. omogočiti sodelovanje vsem zainteresiranim in upravičenim pod enakimi pogoji,
 - zagotoviti mora razumne roke za zbiranje potrebnih informacij in dokazov ter po potrebi njihov preizkus v javni razpravi in

- dajati mora jasna, predvidljiva pravila obnašanja vseh udeležencev« (Zajc 2000, 128). Legitimnosti odločitev se ustvarja tudi na javnih zasedanjih parlamentov, kjer udeleženci predstavijo svoja stališča in kjer se odvija boj med argumenti. Še vedno pa poteka večji del »zakonodajnega dela pri pripravi odločitev v delovnih telesih, ki so oblikovana za posamezna področja in so primernejša za zbiranje informacij, sklepanje kompromisov ter oblikovanje predlogov odločitev« (Zajc 2000, 128). Legitimnost odločitev ni povezana samo s porazdelitvijo vlog med različne udeležence, temveč tudi z delitvijo dela in ustreznim osredotočanjem na probleme, ter z vključevanjem strokovnega znanja. Za legitimnost odločitev je pomembno načelno priznavanje načela večine pri odločanju v vseh primerih, ko ni mogoče doseči splošnega soglasja. Načelo večine je tako na neki način rešitev v sili, vendar ob predpostavki politične enakosti daje večje možnosti, da bo odločitev pravilna in tudi sprejemljivejša (Zajc 2000, 128).

Zakonodajni postopek je podvržen tudi kritikam. Poznavalci političnih procesov opozarjajo, da se odločitve pogosto sprejemajo zunaj parlamenta, v neformalnih dogovorih med različnimi političnimi dejavniki, kjer igrajo glavno vlogo viri politične moči. Interesi vodilnih skupin naj bi se izraziteje kazali v zakonodajnih in administrativnih strategijah državnega aparata (Offe v Zajc 2000, 129). »Tako pobude ne prihajajo toliko iz same civilne družbe in njenih organizacij, ampak izvirajo predvsem iz struktur državne organizacije. Parlament in celoten sistem političnih institucij naj bi imel svojo posebno selektivnost, ki s posebnimi postopki in pogoji vključevanja vanje zagotavlja, da se določeni interesi lažje uveljavljajo, medtem ko se drugi iz formalnih razlogov izločijo« (Zajc 2000, 129). »Uporaba formalnih pravil, ki veljajo v procesih parlamentarnega odločanja, naj ne bi bila samo nujna formalnost, ampak naj bi do določene mere prejudicirala rezultat postopka. Vsako postopkovno pravilo naj bi omogočalo določene prednosti ali pa zaviralo vključevanje določenih interesov. Določene zahteve ali pobude se lahko učinkovito potiskajo v stran z vztrajnim odlašanjem njihovega vključevanja na dnevne rede in »neodločanjem«« (Bachrach in Baratz v Zajc 2000, 129).

Vendar pa kritiki običajno spregledujejo, da se zaradi rednih volitev in spreminjanja razmerij moči med posameznim mandatom vsa vprašanja, ki so bila potlačena ali izrinjena, lahko v najkrajšem času oz. ponovno pojavijo v ospredju politične pozornosti. Tako postanejo osrednja tema oblikovanja neke nove politike in se uvrstijo na dnevne rede oz. so vložena kot predlogi v zakonodajne postopke. Končno pa taka kritika izhaja iz napačnih predstav, da sta

širši proces političnega odločanja in zakonodajni postopek odločanja eno in isto (Zajc 2000, 130).

4.1 Predlog zakona

Faza oblikovanja predlogov je predparlamentarna faza, v kateri so opredeljena različna vprašanja in problemi kot politična vprašanja in uvrščeni na dnevne rede kot zadeve, o katerih poteka javna razprava (Norton v Zajc 2000, 125). Oblikovanje formalnega predloga zakona je povezano s t. i. predlagalno močjo. V fazi pripravljanja predloga zakona so posebej dejavne politične stranke in različne interesne skupine, katerih lobisti si prizadevajo spodbuditi zakonodajne procese, od katerih pričakujejo koristi (Pizzorusso v Zajc 2000, 125). »Zakonodajna pobuda v parlamentih se razlikuje - večjo pobudo ima običajno vlada, vendar precejšnje število zakonov predlagajo tudi poslanci in poslanske skupine, ter ponekod tudi delovna telesa in drugi ustavno in zakonsko opredeljeni predlagatelji« (Zajc 2000, 125).

Predlog zakona lahko posredujejo Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada), poslanec, vsaj 5000 volivcev in Državni svet. Predlog zakona se posreduje predsedniku Državnega zbora. Predlog zakona mora imeti določeno obliko oz. vsebino, ki je opredeljena v Poslovniku Državnega zbora. Tako mora vsak predlog zakona vsebovati naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev (Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije iz leta 2002, 114. in 115. čl.). V uvodu se poda:

- *oceno stanja in razloge za sprejem zakona,*
- *cilje, načela in poglobitve 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 prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic Evropske unije in*
- *druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona* (Poslovník Državnega zbora RS iz leta 2002, 115. čl.).

Kadar so predlagane spremembe ali dopolnitve že obstoječega zakona predlagatelj priloži predlogu zakona tudi besedilo tistih določb zakona, ki jih namerava z novelo spremeniti. V primeru, da predlog zakona ne vsebuje zahtevanih vsebin, predsednik Državnega zbora pozove predlagatelja, da predlog zakona dopolni, v primeru, da le-ta tega ne stori, se šteje, da predlog zakona ni bil vložen (Igličar 2004, 119). V primeru, da je vloženih več predlogov zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje, Državni zbor najprej obravnava predlog zakona, ki je bil posredovan (poslan) prvi in nato po vrstnem redu posredovanja še ostale predloge (Poslovnik Državnega Zbora RS iz leta 2002, 117. čl.). Matično delovno telo lahko sklene, da bo predloge zakonov, ki urejajo enako družbeno razmerje obravnavalo na isti seji, v primeru da Državni zbor oz. delovno telo še ni pričelo z obravnavo nobenega izmed predlogov (Poslovnik Državnega zbora RS iz leta 2002, 117. čl.). »Predlagatelj lahko umakne predlog zakona ali nadomesti predlog zakona z novim, do sklica seje Državnega zbora, če je bilo določeno, da bodo poslanci o predlogu zakona opravili v okviru prve obravnave plenarno razpravo« (Igličar 2004, 120). »Če predlagatelj nadomesti predlog zakona z novim, se zakonodajni postopek glede novega predloga zakona začne, ko ga predsednik Državnega zbora posreduje poslancem« (Poslovnik Državnega zbora RS iz leta 2002, 118. čl.).

4.2 Predhodna obravnava

Pri predlogih zakonov, kjer se lahko pričakuje veliko nasprotovanj ali kjer se postavlja vprašanje smotrnosti zakonskega urejanja na določenih področjih, je smiselno pred vložitvijo predloga preveriti stališča poslancev glede predloga zakona, kar pa je mogoče doseči s predhodno obravnavo predloga zakona (Igličar 2004, 120). Predhodno obravnavo predlaga predlagatelj zakona, odločitev o organiziranju obravnave pa sprejme kolegij predsednika Državnega zbora, po katerem v primeru pozitivnega sklepa predsednik Državnega zbora določi delovno telo, v katerem bo izvedena predhodna obravnava. V delovnem telesu se obravnavanje konča z oblikovanjem mnenj delovnega telesa, v razpravi pa lahko sodeluje tudi predlagatelj (Poslovnik Državnega zbora RS iz leta 2002, 119. čl.). »Sprejeto mnenje delovno telo posreduje predlagatelju, ki mora, če se odloči za vložitev zakonskega predloga, v njegovem uvodu pojasniti, kako je upošteval to mnenje pri oblikovanju predlaganih zakonskih členov. S tem je predhodna obravnava tvorno vključena v proces pripravljanja nove zakonodaje, čeprav so bile te možnosti v dosedanji praksi slovenskega zakonodajalca redko uporabljene« (Igličar 2004, 121).

4.3 Redni zakonodajni postopek

V parlamentih veljajo postopkovni standardi, preko katerih se omogoči jasnost, racionalnost, gospodarnost in demokratičnost zakonodajnega postopka. Predlogi zakona se obravnavajo v postopku, ki zagotavlja več zaporednih branj, le-ta pa omogočajo splošno razpravo o razlogih in ciljih predloga ter konkretno obravnavo posameznih členov. Obstaja splošno pravilo, da se predlog ne more vračati v predhodno obravnavo, vendar so možne izjeme (Zajc 2000, 146). Obravnavanje in sprejemanje zakona poteka v treh fazah oz. obravnavah.

4.3.1 Prva obravnava

Prva obravnava zakona se opravi le izjemoma, če jo zahteva najmanj deset poslancev, drugače pa se smatra, da je prva obravnava opravljena s posredovanjem predloga zakona poslancem (Poslovnik Državnega zbora RS iz leta 2002, 121. čl.). Prvo branje predloga zakona ne poteka v obliki proučevanja predloga na sestankih poslancev, ampak v obliki njihovega osebnega seznanjanja z vsebino predloga, torej tega prebere in pregleda vsak poslanec sam (Igličar 2004, 121).

V primeru, da zadostno število poslancev zahteva splošno razpravo o predlogu zakona v Državnem zboru, po končani razpravi poslanci sklenejo, da je predlog primeren za nadaljnjo obravnavo ali pa s sklepom, da predlog zakona ni ustrezen za nadaljnje obravnavanje in tako končajo zakonodajni postopek (Igličar 2004, 121).

Po preteku 15 dni od posredovanja predloga zakona poslancem oz. po končani splošni razpravi na seji Državnega zbora predsednik Državnega zbora določi matično delovno telo, ki bo nadaljevalo z obravnavo predloga. V obravnavo predloga se lahko vključi tudi drugo matično telo, ki meni, da zakonska vsebina delno posega v njegovo delovno področje, pri tem pa mora poslati svoje poročilo o obravnavi določenega dela zakona matičnemu delovnemu telesu (Igličar 2004, 121).

4.3.2 Druga obravnava

Druga obravnava predloga zakona poteka v dveh delih, v prvem se opravi razprava in glasovanje po členih oz. delih zakona v matičnem delovnem telesu, v drugem pa na seji Državnega zbora, na podlagi poročila matičnega delovnega telesa (Igličar 2004, 122). V tej fazi se o zakonu ne razpravlja več na splošno, ampak se razpravlja o vsakem členu predloga, ter se tako besedilo

predloga zakona dopolnjuje in spreminja le z amandmaji (Državni zbor RS). Kljub temu pa lahko »predstavnik vsake poslanske skupine, če se o zakonu ni opravila splošna razprava, v drugi obravnavi kratko predstavi stališče poslanske skupine do predloga zakona« (Državni zbor RS). Amandmaje lahko predlagajo poslanci, matično delovno telo, zainteresirano delovno telo, predlagatelj, ki lahko vloži amandmaje k vložnim amandmajem, in Vlada v primeru, če ni predlagatelj zakona v 15 dneh pred sejo Državnega zbora, na kateri bo druga obravnava (Zajc 2000, 150). Kot sem že omenila, o spremembah in dopolnitvah predloga (po členih) najprej razpravlja delovno telo, ki predlaga svoja dopolnila in pripravi poročilo za sejo Državnega zbora. Po končani obravnavi amandmajev in členov na matičnem delovnem telesu se pripravi dopolnjen predlog zakona tako, da se v predlog zakona za drugo obravnavo vključi vse na matičnem delovnem telesu sprejete amandmaje. Državni zbor opravi razpravo in glasovanje o dopolnjenem predlogu zakona in le o tistih členih zakona, h katerim so bili vloženi amandmaji. K dopolnjenemu predlogu lahko vlagajo amandmaje poslanska skupina, 10 poslancev in Vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Predlagatelj zakona pa lahko, enako kot v postopku pred matičnim delovnim telesom, vloži amandmaje k vložnim amandmajem (Poslovnik Državnega zbora RS iz leta 2002, 133. čl.).

Pri drugem branju oz. v drugi obravnavi se poslanci odločijo ali bodo opravili razpravo in glasovanje po poglavjih in ali bodo na isti seji opravili tudi tretjo obravnavo (Zajc 2000, 150). Predlagatelj lahko na isti seji opravi tretjo obravnavo zakona, v primeru, da so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga. V primeru, da ni bil sprejet noben amandma, Državni zbor na isti seji preide na glasovanje o zakonu (Poslovnik Državnega zbora RS, 139. čl.). V drugi obravnavi lahko pride tudi do zaključka zakonodajnega postopka, do katerega pride v primeru, »če matično delovno telo sklene, da zakon ni primeren za nadaljnjo obravnavo, v tem primeru Državni zbor o predlogu zakona ne razpravlja, ampak zgolj glasuje o tem sklepu - če ga potrdi, je zakonodajni postopek končan, sicer pa se zakon vrne v obravnavo matičnemu delovnemu telesu« (Državni zbor RS).

4.3.3 Tretja obravnava

V okviru tretje obravnave poslanci razpravljajo o predlogu kot celoti in opravijo glasovanje. Izjemoma poteka obravnava posameznih členov in to tistih členih predloga, h katerim so bili vloženi amandmaji v drugi obravnavi (Igličar 2004, 127). V tretji obravnavi je mogoče vlagati

amandmaje samo k tistim členom, h katerim so bili sprejeti amandmaji v drugi obravnavi. Amandma lahko poda najmanj deset poslancev, poslanska skupina, matično delovno telo, predlagatelj zakona in Vlada (Zajc 2000, 150). Po končani razpravi v tretji obravnavi zakona oz. po sprejemu uskladitvenih amandmajev poslanci glasujejo o predlogu zakona v celoti (Poslovnik Državnega zbora RS, 141. čl.). Zakon je sprejet z navadno večino, razen seveda, kadar je za sprejemanje posameznega zakona predpisana zahtevnejša večina (Državni zbor RS). Drugačna večina je zahtevana, v primeru, kadar Državni svet poda veto na zakon izglasovan v parlamentu (Igličar 2004, 128).

4.4 Skrajšani zakonodajni postopek

Po odločitvi kolegija Državnega zbora je mogoče zakon sprejeti po skrajšanem postopku. V tem postopku v prvi obravnavi ni mogoča splošna razprava, druga in tretja obravnava predloga zakona pa se opravita na isti seji (Igličar 2004, 128). V skrajšanem postopku »ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku« (Državni zbor RS). Glede na to, da ni prve obravnave, se druga obravnava prične z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu, amandmaje lahko predlagatelji vlagajo na seji do začetka tretje obravnave predloga (Igličar 2004, 129). Kot pravi Igličar (2004, 129), po skrajšanem postopku ni mogoče sprejeti novega zakona, ampak se skrajšani postopek uporablja za »manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije ali za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča« (Poslovnik Državnega zbora RS iz leta 2002, 142. čl.).

4.5 Nujni (hitri) zakonodajni postopek

(Redni) zakonodajni postopek je sestavljen iz zelo kompleksnih pravil, ki omogočajo postopno in temeljito obravnavo predlogov zakonov, med posameznimi branji predloga pa mora preteči določen čas. Tako (dolgotrajen) postopek pa ni vedno primeren oziroma mogoč v primerih, ko gre za reševanje nujnih zadev, ki zahtevajo takojšnje ukrepe (Zajc 2000, 152). Poslovnik Državnega zbora predvideva v posameznih primerih hitri zakonodajni postopek, v katerem ne veljajo roki iz rednega zakonodajnega postopka, Državni zbor združi vse tri obravnave predloga zakona v eni obravnavi, amandmaji se lahko podajo ustno na seji do konca razprave, pred glasovanjem pa jih je potrebo podati tudi v pisni obliki (Zajc 2000, 152). Nujni postopek naj bi se

uporabljal le izjemoma in sicer v primeru, »kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države, zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države« (Poslovnik Državnega zbora RS iz leta 2002, 143. čl.). Nujen postopek za sprejem zakona lahko predlaga samo Vlada, pri tem pa mora utemeljiti razloge za sprejem zakona po nujnem postopku. »Po določbah, ki veljajo za nujni postopek, se opravi tudi ratifikacija mednarodne pogodbe« (Državni zbor RS). Odločitev o uporabi nujnega postopka sprejme kolegij (Igličar 2004, 130). V primeru, da se kolegij odloči, da se predlog zakona obravnava po nujnem postopku, se predlog zakona uvrsti na prvo sejo državnega zbora po odločitvi kolegija (Poslovnik Državnega zbora RS iz leta 2002, 143. čl.). »V dosedanjem zakonodajnem odločanju Državnega zbora je število izjemnih hitrih postopkov vztrajno naraščalo« (Igličar 2004, 131). Predlagatelji, zlasti Vlada, zelo pogosto predlagajo odločanje po hitrem postopku zaradi težav in zapletov, ki se pojavljajo v rednem postopku in ki podaljšujejo obravnavo ter vnašajo negotovost in zmanjšujejo predvidljivost odločanja (Zajc 2000, 152). Tako je »hitri postopek, ki naj bi bil izjema, prevladal nad rednim postopkom, /.../, njegova pogosta uporaba pa odpira vprašanja pravne države – predlagane rešitve se namreč sprejemajo brez prave razprave oz. temeljitega preverjanja upravičenosti, zato je številne zakone treba spreminjati in dopolnjevati z novimi zakoni« (Zajc 2000, 153).

4.6 Ponovno odločanje o zakonu

Ponovno odločanje o zakonu pride v poštev le, če je Državni svet vložil zoper že sprejet zakon suspenzivni veto, torej zahteval, da Državni zbor o zakonu ponovno odloča (Poslovnik Državnega zbora RS iz leta 2002, 147. čl.). »V tem primeru najprej o zahtevi zavzame stališče matično delovno telo Državnega zbora, predstavnik Državnega sveta pa v Državnem zboru pojasni razloge nasprotovanja zakonu« (Zajc 2000, 151). O zakonu se ponovno odloča na prvi naslednji seji Državnega zbora, pri tem pa se ne odloča več z navadno relativno večino, temveč z navadno absolutno večino, razen v primeru, če je za sprejem zakona v rednem postopku predpisana zahtevnejša večina (Državni zbor RS).

5 UČINKOVITOST ZAKONODAJNEGA POSTOPKA IN KAKOVOST ZAKONODAJE

V sodobnih državah se z razvojnimi procesi, ki zahtevajo hitro prilagajanje modelov gospodarske, socialne in politične organiziranosti, povečuje tudi potreba po kakovostnem

zakonodajnem urejanju (Zajc 2004, 173). Število sprejetih zakonov se povečuje, to pa smatrajo nekateri kot dokaz širitve države in povečevanja njene moči (Beyme v Zajc 2004, 173), hkrati pa pogosto prihaja do pretirano natančnega urejanja oz. prenормiranja družbenih odnosov (Zajc 2004, 173-174). Obseg zakonodaje in globina zakonodajnega poseganja v družbene odnose sta odvisna od različnih dejavnikov, med katerimi imajo pomembno vlogo značilnosti procesov politične in gospodarske modernizacije ter globalizacije (Zajc 2004, 174).

Kot sem že omenila v enem izmed prejšnjih poglavij, (lahko) prihaja pri uresničevanju zakonodajne funkcije do pomanjkljivosti oz. nevarnosti. Prva nevarnost je, da parlament postane žrtev svojega lastnega voluntarizma in pravnega idealizma, kjer pride do tega, da si zakonodajalec v želji po hitrem spreminjanju nekega stanja začne domišljati, da zadostuje določena pravna norma, ki ima neposreden in takojšnji učinek (Zajc 2004, 174). Druga nevarnost, ki se pojavlja, pa je slabša kakovost zakonodaje, ki se oblikuje na novo brez predhodnih izkušenj in ob velikih pritiskih po zakonodajnem urejanju. Zaradi slednjega so se sodobni parlamenti spremenili v "tovarne zakonov", predlogi zakonov pa v večini prihajajo s strani vlade. V primerjavi z vlado poslanci vložijo precej predlogov, ampak so navadno manj pomembni, zato je delež sprejetih predlogov manjši (Zajc 2004, 175). Pritiski po zakonodajnem urejanju so še večji v parlamentih srednje Evrope, kar je posledica potrebe po spremembi celotnega političnega sistema, ter posledica vpliva zakonodajne tradicije, ki je naklonjena urejanju vseh zadev z zakoni, čeprav bi se lahko marsikaj uredilo s podzakonskimi akti, sprejeti zakoni pa so ponavadi slabše kakovosti in jih je potrebno dopolnjevati (Zajc 2004, 175).

Novi parlamenti so se v razmerah pritiskov po zakonodajnem urejanju srečevali z velikimi težavami načrtovanja zakonodajnega dela, ki je bilo precej težavno, pogosto nerealno in pretirano optimistično. Poglavitna razloga za neučinkovito delovanje parlamenta sta bila v pomanjkljivih zakonodajnih načrtih, katerim parlamenti niso posvetili dovolj pozornosti in so v poslovnih načrtovanjih opredelili le na splošno, ter v programih vlad, ki so prevzele največji delež zakonodajne pobude. Vlade so v pomanjkanju trdnjših zakonodajnih programov vlagale cele pakete zakonov brez reda, z velikimi zamudami in od parlamenta pričakovale, da jim bo dal takojšnjo prednost. Dnevni redi zasedanj so bili velikokrat improvizirani, vsebovali so zelo veliko število točk in se spreminjali zadnjem hipu in celo med zasedanji (Zajc 2004, 177). Do določenega izboljšanja pri načrtovanju zakonodajnega dela je prišlo po drugih ali tretjih

demokracijskih volitvah, vendar imajo novi parlamenti še vedno velike težave pri pripravi srednjeročnih in dolgoročnih programov dela in še posebej pri usklajevanju svojih programov s programi vlade (Agh 1996, 246). »Zaradi velikega prepada med pričakovanji in zmožnostmi obravnavanja in reševanja velikega števila zadev so se novi parlamenti pojavljali kot "ozka grla" v procesu družbenega odločanja in postali predmet javne kritike« (Zajc 2004, 177).

Opisane značilnosti zakonodajnega dela so se izrazito kazale tudi na začetku delovanja Državnega zbora, pri čemer je »prvi poslovnik Državnega zbora iz leta 1993 načrtovanje opredelil ob predpostavki, da bo vlada kot glavni predlagatelj zakonov oblikovala natančnejše dolgoročne zakonodajne načrte« (Zajc 2004, 177). Vsebinsko načrtovanje zakonodajnega dela na daljši rok je bilo v vseh obdobjih zelo težavno, zaradi velikih pritiskov in pomanjkljivosti s strani vlade. Na podlagi vladnih zakonodajnih usmeritev je lahko Državni zbor sprejemal okvirne in terminske programe dela za krajša obdobja, ob tem pa si je nalagal velike obremenitve ter določal prednostne naloge, ki mu jih kljub prizadevanjem ni uspelo v celoti uresničiti (Zajc 2004, 177). Dodatne težave so povzročali slabo pripravljene predlogi zakonov, predvsem predlogi, ki so bili vloženi s strani Vlade. Ta je predpostavljala, da bodo pomanjkljivosti v predlogu odpravili kar poslanci, da bo lahko svoj predlog popravila po opravljenem prvem ali drugem branju oz. ko bi ji Državni zbor vrnil predlog zakona v dopolnitev (Zajc 2004, 178).

Državnemu zboru zaradi velikih težav pri programiranju zakonodajnega dela do sprejema novega poslovnika leta 2002 ni uspelo organizirati pomembnega dela svoje zakonodajne dejavnosti v okviru rednih sej in z uporabo rednih postopkov. Zakonodajni postopek je bil zahteven in dolgotrajen, redni postopek je lahko trajal tudi sedem mesecev (Vrišer v Zajc 2004, 178). Redni zakonodajni postopek naj bi se uporabljal v vseh primerih, razen v določenih izjemah, v katerih se uporabi nujni ali skrajšani zakonodajni postopek, vendar je v praksi zaradi zahtevnosti in dolgotrajnosti rednega postopka nujni postopek iz izjeme postal pravilo. Prepogosta uporaba nujnega postopka je imela številne negativne posledice in je odpirala tudi vprašanja pravne varnosti, saj so se predlogi zakonov sprejemali brez prave razprave, preverjanja upravičenosti in temeljitejših ocen posledic, zato je bilo kasneje potrebno številne zakone spreminjati in dopolnjevati z novimi zakoni (Zajc 2004, 181).

Zaradi opisanih težav si je Državni zbor prizadeval poenostaviti zakonodajni postopek, kar je do določene mere dosegel s sprejemom novega poslovnika leta 2002, ki je razrešil nekatere ključne probleme prejšnje poslovniške ureditve: »omogočil je doslednejšo razmejitev zakonodajne in izvršilne oblasti in boljše načrtovanje dela ter določil precej bolj racionalen in ekonomičen zakonodajni postopek« (Zajc 2004, 182). Opustitev obvezne prve obravnave in možnost, da se po drugi obravnavi na isti seji opravi tudi tretja obravnava, je omogočila večjo osredotočenost na pomembnejše projekte in zagotovila velike časovne prihranke. Po novem poslovniku je čas za posamezno zasedanje vnaprej določen, zato morajo poslanci veliko bolj načrtovati svoje delo, če želijo dobro izkoristiti čas, ki jim je na razpolago, s čimer je poslovnik prispeval k osredotočanju na vsebinska vprašanja, k urejenosti ter predvidljivosti procesa odločanja, poleg tega pa se je precej zmanjšala tudi uporaba nujnega postopka (Zajc 2004, 182).

5.1 Kakovost zakonodaje

V razmerah zelo velikih pritiskov po zakonodajnem urejanju so bile možnosti priprave zakonodaje in pravočasnega sprejemanja novih zakonov manjše. Zaradi preobremenjenosti so se sprejemale manj dobre rešitve (Velišček v Zajc 2004, 196). Zaradi tega je trpela kakovost celotnega zakonodajnega outputa in njegova urejevalna sposobnost, ki je bila zelo slaba (Zajc 2004, 196). O slabi zakonodaji govorimo takrat, kadar sprejemu zakonov zelo hitro sledijo njegove spremembe in dopolnitve (Igličar 1997, 116). V zakonih so se velikokrat pojavljale praznine in protislovja, zakoni so bili slabo povezani z drugimi pravnimi akti ali pa so bili celo v neskladju z ustavo. Zaradi pomanjkljivosti je bilo potrebno že sprejete zakone hitro spreminjati in dopolnjevati, število teh spremenjenih zakonov pa je bilo zelo veliko (Zajc 2004, 196).

Zakonodajna dejavnost slovenskega parlamenta je v svojih uspehih kot pomanjkljivostih primerljiva z drugimi parlamenti držav srednje Evrope. Zakonodajna dejavnost Državnega zbora je značilen primer parlamenta nove države in hkrati države v tranziciji, pri čemer je tranzicija v drugem delu potekala skoraj hkrati z intenzivnim vključevanjem v EU (Zajc 2004, 199). »Zaradi hitenja so se zakoni sprejemali brez analiz in potreb, nerealne so bile pogosto tudi ocene posledic. Na učinkovitost zakonodajnega dela je končno vplivalo tudi majhno število poslancev, ki težko sodelujejo pri oblikovanju politik na vseh zahtevnih področjih in ne nazadnje tudi manjše strokovne službe v primerjavi z drugimi parlamenti« (Zajc 2004, 199).

Podobno kot pri vseh ostalih novih parlamentih lahko ugotavljamo tudi v zakonodajnem delu Državnega zbora zelo obsežno zakonodajno dejavnost, ki se odseva v velikem številu sprejetih zakonov. Tudi pri nas se pojavlja t. i. "legislativni paradoks" (Agh 1995, 163), ko prihaja do velikega nasprotja med obsegom zakonodajnega outputa in slabšo kakovostjo nove zakonodaje (Zajc 2004, 199). Poleg slabše kakovosti zakonodaje se kot poseben primer v tranziciji pojavlja še ena težava, tudi zakonsko prereguliranje, kar pomeni, »prepodrobno urejanje vseh mogočih družbenih odnosov, zaradi česar so možnosti kakršnekoli samostojne akcije ljudi zelo majhne« (Zajc 2004, 200). Zelo veliko število zakonskih norm povzroča nepreglednost in negotovost glede veljavnih zakonskih norm, teh pa ni mogoče odpraviti s sprejemom novih zakonov, saj bi že sama njihova vključitev v množico drugih zakonov lahko imela nasprotno učinke (Pizzorusso 1988, 347). »Veliko število pravnih norm in njihova zapletenost sta tradicionalni sestavni del pravne in politične kulture ne samo v Sloveniji, ampak tudi v drugih državah srednje Evrope. Ne gre torej samo za vprašanje kakovosti zakonodaje v ožjem smislu, temveč tudi za vnašanje subjektivnih in tradicionalnih kriterijev zakonodajnega urejanja, ki so jih opustile številne druge države« (Zajc 2004, 200).

Kakovost sprejete zakonodaje sem analizirala s pomočjo podatkov podanih v Poročilih o delu Državnega zbora v letih od 1992–2008 in Podatkovne zbirke Državnega zbora, kot indikatorje kakovosti pa sem si izbrala število sprejetih zakonov ter število zakonov o spremembah in dopolnitvah, število sprejetih zakonov glede na vrsto postopka in število predlaganih ter sprejetih v amandmajev od leta 1992 do leta 2011 in prišla do naslednjih ugotovitev.

Tabela 5.1: Sprejeti zakoni, spremembe zakonov in ratifikacije od leta 1992–2004

Sprejeti zakoni	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000–2001	2002	2003	Skupaj
Zakoni	71	82	49	40	30	35	74	43	53	38	515
Zakoni o spremembah in dopolnitvah	38	26	35	32	37	39	42	68	63	57	437
Ratifikacije	47	73	41	39	61	40	80	64	58	48	551
Skupaj	156	181	125	111	128	114	196	175	174	143	1503

Vir: Državni zbor Republike Slovenije (1996), Državni zbor Republike Slovenije (2000), Državni zbor Republike Slovenije (2004).

V obdobju od leta 1992 do leta 1997 je bilo sprejetih 272 zakonov, kar predstavlja 38,8 % vseh sprejetih zakonov, 168 zakonov o spremembah in dopolnitvah, kar je 23,9 % vseh zakonov ter 261 ratifikacij, kar je 37,2 % zakonov. V obdobju od leta 1998 in 2003 se je zmanjšalo število sprejetih zakonov na 243, kar predstavlja 30,2 % vseh sprejetih zakonov, povečalo se je število zakonov o spremembah in dopolnitvah (269), ki so predstavljali 33,5 % vseh sprejetih zakonov, prav tako se je povečalo tudi število ratifikacij (290), ki so predstavljale 36,1 % vseh sprejetih zakonov. Lahko opazimo, da se po letu 1994 začne povečevati število zakonov o spremembah in dopolnitvah.

Tabela 5.2: Sprejeti zakoni, spremembe zakonov in ratifikacije od leta 2004 do 2011

Sprejeti zakoni	2004–2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Skupaj
Zakoni	21	67	31	29	23	47	11	229
Zakoni o spremembah in dopolnitvah	78	96	80	65	110	79	41	549
Ratifikacije	51	42	46	24	35	41	12	251
Skupaj	151	205	157	118	168	167	64	1029

Vir: Državni zbor Republike Slovenije (2008).

V letih 2004 in 2005 je bilo skupaj sprejetih 151 zakonov, od tega je bilo sprejetih 21 novih zakonov, 78 zakonov o spremembah in dopolnitvah, ter 51 ratifikacij. Zakoni o spremembah in dopolnitvah predstavljajo največji delež vseh zakonov, saj je bilo 51,6 % le teh, najnižji pa je odstotek (13,9 %) novih zakonov. V letu 2006 je bilo skupaj sprejetih 205 zakonov, od tega je bilo 32,6 % novih zakonov, 47 % zakonov o spremembah in dopolnitvah ter 20,4 % ratifikacij. Za razliko od let 2004 in 2005 je bilo v letu 2006 sprejetih več novih zakonov kot ratifikacij. Leta 2007 je bilo od skupno 157 zakonov sprejetih 19,7 % novih zakonov, 50,9 % zakonov o spremembah in dopolnitvah ter 29,2 % ratifikacij, ponovno je večje število ratifikacij kot novih zakonov. Leta 2008 se je znižalo število vseh sprejetih zakonov (118), od tega pa še vedno ostaja najvišji odstotek zakonov o spremembah in dopolnitvah (55 %), ponovno se zniža odstotek ratifikacij (20,3 %), ter se poveča odstotek novih zakonov (24,5 %). Leta 2009 je bilo sprejetih

168 zakonov, od katerih je glede na vsa ostala leta, največ zakonov o spremembah in dopolnitvah, in sicer ti predstavljajo kar 65,4 % vseh sprejetih zakonov, 20,8 % je ratifikacij, ter 13,6 % novih zakonov. V letu 2010 je bil od vseh skupaj sprejet en zakon manj kot v letu 2009. Še vedno je največ zakonov o spremembah in dopolnitvah (47,3 %), poveča se odstotek novih zakonov (28,1 %), zmanjša pa se odstotek ratifikacij (24,5 %). Do avgusta leta 2011 pa je bilo sprejetih 64 zakonov, od katerih je bilo največ zakonov o spremembah in dopolnitvah (64 %), najmanj pa novih zakonov, ki predstavljajo 17,1 % vseh zakonov.

Pri pregledu vseh let, opazimo nihanja v številu vseh sprejetih zakonov, izmenjujejo se števila novih zakonov in ratifikacij, kjer je enkrat več prvih, drugič drugih, v vseh letih, pa največji odstotek od vseh sprejetih zakonov predstavljajo zakoni o spremembah in dopolnitvah, čeprav odstotki tekom let nihajo, pa se vedno gibljejo okoli 50 %.

Tabela 5.3: Število predlaganih in sprejetih zakonov po posameznih letih glede na predlagatelja od leta 1992 do 2004

Predlagatelj	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.
Poslanci	59	32	55	21	49	9	70	17	59	11	53	14
Vlada	116	77	132	89	100	75	53	54	127	117	127	99
Državni svet	1	0	2	0	1	0	4	1	1	0	1	1
Volivci	0	0	3	0	0	0	0	0	*	*	*	*
Skupaj	176	109	192	110	150	84	127	72	187	128	181	114
Predlagatelj	1999		2000-2001		2002	2003	Skupaj					

	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.
Poslanci	65	17	19	14	26	7	34	8	489	150
Vlada	184	179	34	119	148	167	146	136	1167	1112
Državni svet	6	0	1	0	0	0	0	0	17	2
Volivci	*	*	*	*	*	*	*	*	3	0
Skupaj	255	196	54	133	174	174	180	144	1676	1264

Vir: Državni zbor Republike Slovenije (1996), Državni zbor Republike Slovenije (2000), Državni zbor Republike Slovenije (2004).

V letih od 1992 do 2003 je bilo največ predlogov podanih s strani Vlade, precej manj s strani poslancev, najmanj pa s strani Državnega sveta in volivcev. Vlada je v tem obdobju podala 1167 predlogov, kar je 69,6 % vseh predlogov zakonov, od teh pa je bilo sprejetih kar 95,2 % predlogov zakonov. Poslanci so podali 489 predlogov zakonov, kar predstavlja 29,1 % vseh predlogov, od teh je bilo sprejetih 30,6 % predlogov. Državni svet je v vseh enajstih letih podal le 17 (1 %) predlogov, od katerih sta bila sprejeta 2, volivci pa le 3 predloge, od katerih ni bil noben sprejet. Vse skupaj je bilo v tem obdobju predlaganih 1676 predlogov zakonov, od katerih je bilo sprejetih 75,4 % predlogov.

Tabela 5.4: Število predlaganih in sprejetih zakonov po posameznih letih glede na predlagatelja od leta 2004 do 2011

Predlagatelj	2004-2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		Skupaj	
	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.
Poslanci	44	5	23	5	25	3	33	5	61	9	40	9	23	7	249	43
Vlada	219	145	208	201	183	154	100	114	161	158	166	158	61	57	1098	987
Državni svet	3	/	2	/	4	/	4	/	2	1	5	/	/	/	20	1
Volivci	1	1	1	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	2	1

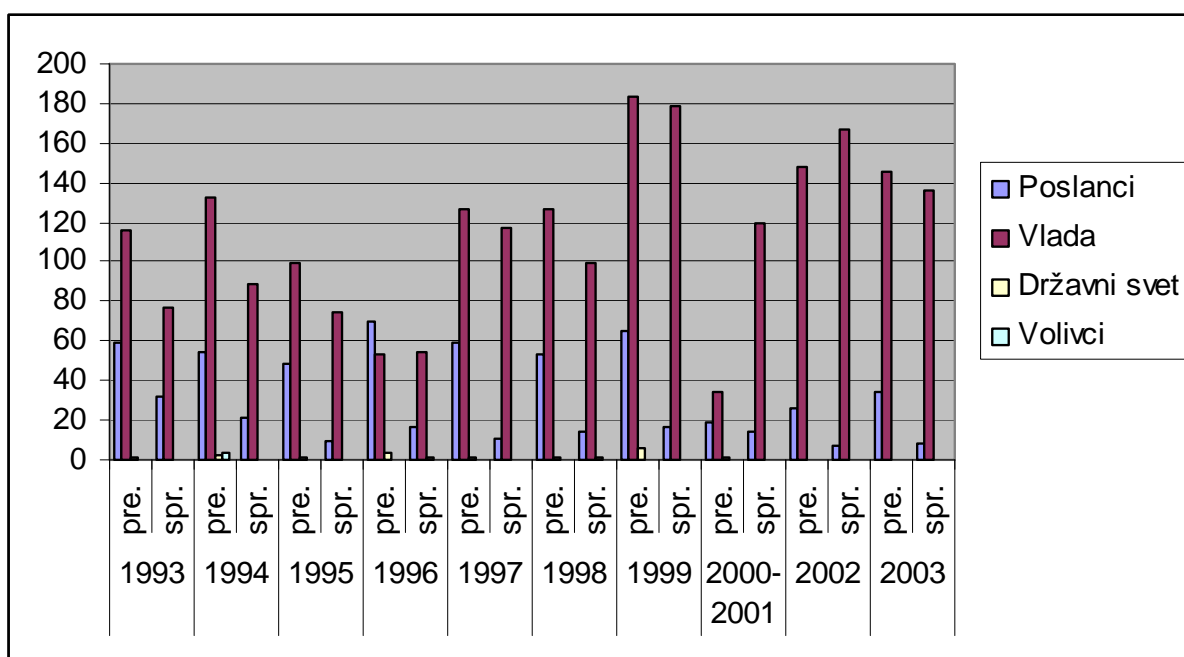
Skupaj	267	151	234	206	212	157	137	119	224	168	211	167	84	64	1369	1032
---------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	-----------	-----------	-------------	-------------

Vir: Državni zbor Republike Slovenije (2008).

V letih 2004 in 2005 je bilo predlaganih 267 zakonov, od katerih je bilo sprejetih 151, kar predstavlja 56,5 %. Največ zakonov je predlagala Vlada in sicer 219, kar je 82 % vseh zakonov, najmanj pa volivci, ki so predlagali en zakon, ki je bil tudi sprejet. Za Vlado je prišlo največ predlogov zakonov (44) s strani poslancev (16,4 %), vendar je bilo od teh sprejetih le 11,3 % (5) zakonov. Medtem ko je bilo sprejetih 66,2 % predlogov, ki so prišli s strani Vlade. Državni svet je podal 3 predloge od katerih noben ni bil sprejet. V letu 2006 je bilo sprejetih 88 % predlogov zakonov od skupaj 234 predlogov. Ponovno je največ predlogov prišlo s strani Vlade (88,8 %), od katerih je bilo 96,6 % sprejetih, 23 (9,8 %) predlogov zakonov so podali poslanci, od katerih jih je bilo sprejetih 21,7 %, Državni svet je podal 2 predloga, ki nista bila sprejeta, volivci so podali en predlog, ki pa tudi ni bil sprejet. V letu 2007 je bilo sprejetih 74 % predlogov zakonov od skupaj 212 predlogov. Kot v prejšnjih letih je največ predlogov prišlo s strani Vlade (86,3 %), od katerih je bilo 84,1 % sprejetih, 25 (11,7 %) predlogov zakonov so podali poslanci, od katerih jih je bilo sprejetih 12 %, Državni svet je podal 4 predloge, ki niso bili sprejeti, s strani volivcev ni bilo podanega nobenega predloga. V letu 2008 je bilo skupaj podanih 137 predlogov zakonov, sprejetih pa je bilo 119 predlogov, kar je 86,8 %. Največ predlogov je podala Vlada, od katerih jih je bilo tudi največ sprejetih. Poslanci so podali 33 (24 %) predlogov, sprejetih pa je bilo le 5 (15,1 %). Državni svet je podal 4 predloge, od katerih ni bil noben sprejet, s strani volivcev pa ni bilo podanega nobenega predloga. Leta 2009 je bilo sprejetih 75 % predlogov zakonov od skupaj 224 predlogov. Poslanci so podali 61 (27,2 %) predlogov, od katerih je bilo sprejetih 9 (14,7 %) predlogov, Vlada je podala 161 (71,8 %) predlogov, sprejetih jih je bilo 158 (98,1 %), Državni svet je podal 2 predloga, od katerih je bil en sprejet, volivci niso podali nobenega predloga. Leta 2010 je bilo vloženi 211 predlogov zakonov, sprejetih je bilo 168, kar je 79,6 %. Vlada je predlagala 166 zakonov, od katerih je bilo sprejetih 158, poslanci so predlagali 40 zakonov, sprejetih je bilo 9, Državni svet je predlagal 5 zakonov, vendar ni bil noben sprejet, volivci ponovno niso vložili nobenega predloga. Do avgusta leta 2011 je bilo podanih 86 predlogov zakonov, od katerih je bilo sprejetih 64, kar je 74,4 % zakonov. Državni svet in volivci niso vložili nobenega predloga, poslanci so vložili 23 predlogov, sprejetih je bilo 7, Vlada pa je podala 61 predlogov, od katerih jih je bilo 57 sprejetih.

V vseh analiziranih letih lahko opazimo, da je še vedno glavšina predlogov vložena s strani Vlade, prav tako pa sprejetih največ vladnih predlogov. Poslanci sicer podajajo predloge, vendar je delež sprejetih, precej nižji v primerjavi z deležem Vlade. Za Državni svet lahko rečemo, da je precej neaktiven, saj je v vseh sedmih letih podal le 20 predlogov, od katerih je bil sprejet le en, še manj pa so aktivni volivci, kar je razumljivo, saj naj bi v njihovem interesu delovali poslanci.

Graf 5.1: Število predlaganih in sprejetih zakonov po posameznih letih glede na predlagatelja od leta 1992 do 2004



Graf 5.2: Število predlaganih in sprejetih zakonov po posameznih letih glede na predlagatelja od leta 2004 do 2011

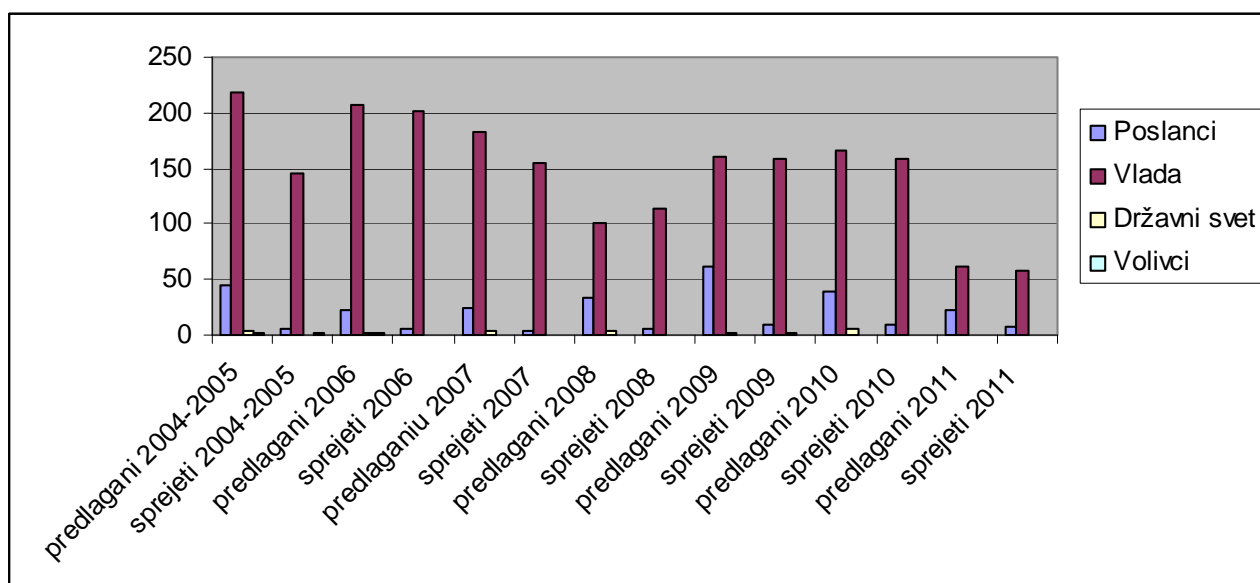


Tabela 5.5: Število sprejetih zakonov po letu glede na vrsto zakonodajnega postopka od leta 1992 do 2004

Vrsta postopka	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000-2001	2002	2003	Skupaj
Redni postopek	34	64	29	24	14	20	41	23	50	42	341
Nujni postopek	63	64	44	29	41	41	55	60	42	26	465
Skrajšani postopek	12	0	11	19	12	13	20	28	24	28	167

Vir: Državni zbor Republike Slovenije (1996), Državni zbor Republike Slovenije (2000), Državni zbor Republike Slovenije (2004).

Kako kakovostni bodo zakoni oz. predpisi je odvisno tudi od vrste zakonodajnega postopka. V letih od 1992 do 2003 je bilo največ zakonov sprejetih po nujnem zakonodajnem postopku, nekaj manj po rednem in najmanj po skrajšanem zakonodajnem postopku. Po nujnem postopku je bilo sprejetih nekaj manj kot polovica zakonov (47,7 %). Tako je bilo po rednem postopku sprejetih 35 % zakonov in 17,1 % zakonov po skrajšanem postopku.

Tabela 5.6: Število sprejetih zakonov po letu glede na vrsto zakonodajnega postopka od leta 2004 do 2001

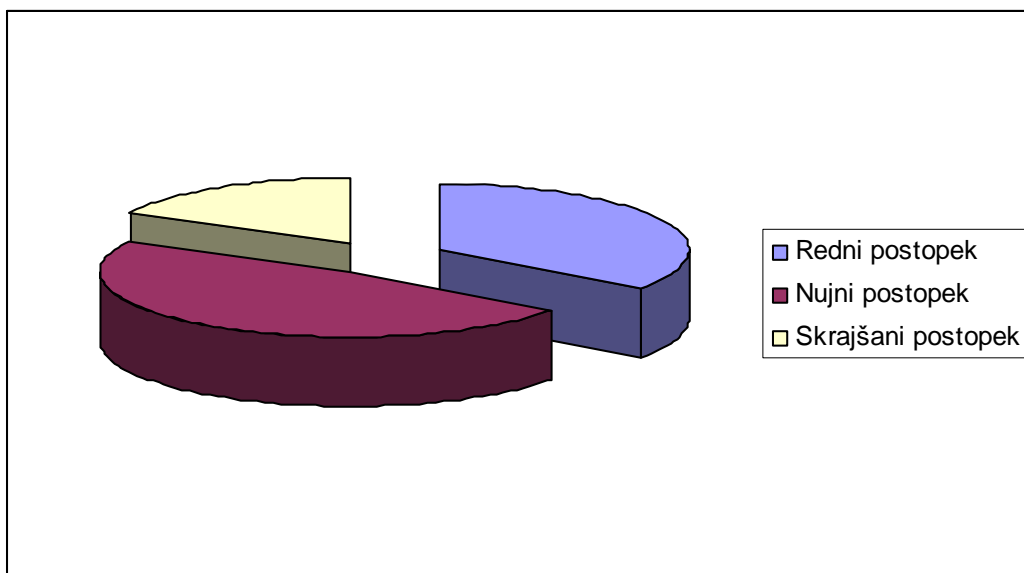
Vrsta postopka	2004-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Skupaj
Redni postopek	23	92	54	40	48	60	15	332
Nujni postopek	29	26	23	29	31	28	15	181
Skrajšani postopek	47	46	34	25	54	37	22	265
Ratifikacija	51	42	46	24	35	42	12	252
Skupaj	150	206	157	118	168	167	64	1030

Vir: Državni zbor Republike Slovenije (2008).

V letih 2004 in 2005 je bilo največ zakonov sprejetih po skrajšanem postopku in sicer 31,3 %, 19,3 % zakonov je bilo sprejetih po nujnem postopku, le 15,3 % zakonov pa je bilo sprejetih po rednem zakonodajnem postopku. Leta 2006 se je stanje izboljšalo, in sicer je bilo 44,6 % zakonov sprejetih po rednem postopku, 22,3 % zakonov po skrajšanem postopku in 12,6 % zakonov po nujnem postopku. V letu 2007 je stanje precej podobno kot v letu 2006, saj je bilo ponovno največ zakonov sprejetih po rednem zakonodajnem postopku, in sicer 34,3 %, po skrajšanem postopku je bilo sprejetih 21,6 % zakonov in po nujnem postopku 14,6 % zakonov. Podobno velja tudi v letu 2008, ko je bilo 33,8 % zakonov sprejetih po rednem postopku, za razliko od prejšnjega leta je bilo več zakonov sprejetih po nujnem postopku (24,5 %), ter manj po skrajšanem postopku (21,1 %). Leta 2009 je bilo sprejetih več zakonov po skrajšanem postopku kot pa po rednem in sicer je bilo po skrajšanem postopku sprejetih 32,1 % zakonov, 28,5 % pa po rednem postopku. Po nujnem postopku je bilo sprejeto 18,4 % zakonov. V letu 2010 se ponovno poveča odstotek zakonov sprejetih po rednem postopku, takih je 35,9 % zakonov, po skrajšanem postopku je bilo sprejetih 22,1 % zakonov, najmanj pa je bilo sprejetih zakonov po nujnem zakonodajnem postopku in sicer je takih 16,7 % zakonov. Do avgusta leta 2011 je bilo po rednem in nujnem postopku sprejeto 23,4 % zakonov, po skrajšanem postopku pa je bilo sprejetih 34,3 % zakonov. V vseh preučevanih letih je bilo kljub nihanjem največ zakonov sprejetih po rednem zakonodajnem postopku (32,2 %), najmanj pa po nujnem zakonodajnem postopku (17,6 %). Po skrajšanem postopku je bilo v sedmih letih sprejetih 25,7 % zakonov. Kljub temu, da je odstotek zakonov, ki so bili sprejeti po nujnem postopku najnižji, je še vedno visok glede na pravila, ki jih določa Poslovnik Državnega zbora, prav tako je glede na tega previsok odstotek zakonov, sprejetih po skrajšanem postopku, saj naj bi se ta dva postopka uporabljala le izjemoma, v praksi pa vidimo, da sta kar pogosta, medtem ko je uporaba rednega zakonodajnega postopka prenizka,

kar negativno vpliva na kakovost zakonov in jih je potem potrebno kasneje spreminjati, zaradi pomanjkljivosti, ki so bile spregledane v nujnem in skrajšanem postopku.

Graf 5.3: Število sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka od leta 1992 do 2004



Graf 5.4: Število sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka od leta 2004 do 2011

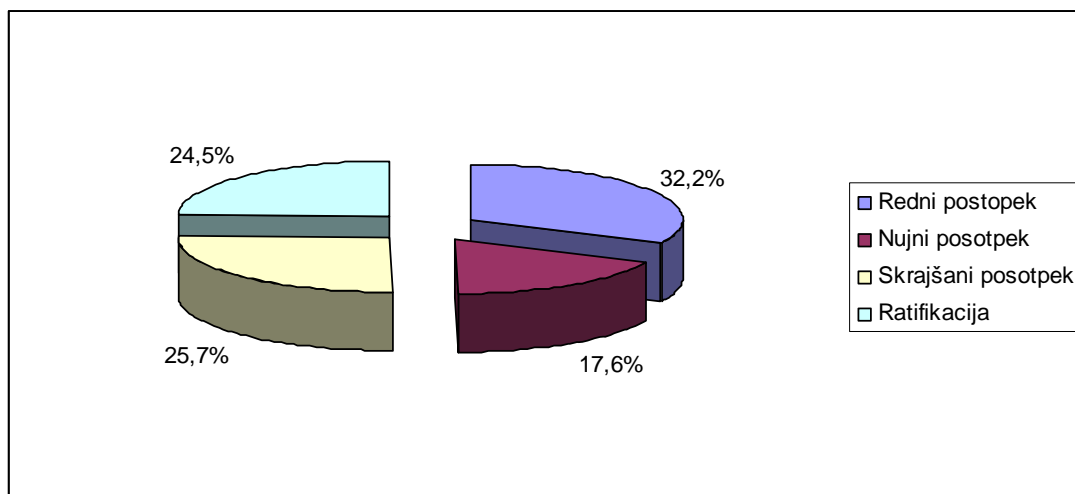


Tabela 5.7: Število predlaganih in sprejetih amandmajev glede na predlagatelja od leta 1992 do 2004

	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.
Delovno telo	484	385	611	515	586	481	539	472	398	365	726	636
Poslanci in poslanske skupine	1486	588	2089	874	2622	1304	2743	1238	860	277	978	321
Vlada	374	316	811	694	782	636	761	623	810	606	719	459
Skupaj	2344	1289	3511	2083	3990	2421	4043	2333	2068	1248	2423	1416
	1999		2000-2001		2002		2003		Skupaj			
	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.		
Delovno telo	1109	1056	703	468	1028	882	974	889	7158	6149		
Poslanci in poslanske skupine	1678	626	1005	356	1922	502	1591	630	16974	6073		
Vlada	1291	947	1338	989	1060	743	90	60	8036	6073		
Skupaj	4078	2629	3046	1813	4010	2127	2655	1579	32168	18295		

Vir: Državni zbor Republike Slovenije (1996), Državni zbor Republike Slovenije (2000), Državni zbor Republike Slovenije (2004).

Kako kakovostni so zakoni in predpisi (lahko) ugotavljamo preko tega, koliko je bilo zakonov o spremembah in dopolnitvah, prav tako pa tudi s pregledom vloženih amandmajev, teh naj bi bilo manj v primeru kakovostnega predloga. V obdobju med letoma 1992 in 2003 opazimo, da je bilo vloženo veliko število amandmajev, največ s strani poslancev in poslanskih skupin, ki so v vseh letih vložili nekje med 1000 in 2000 amandmajev, v vseh letih skupaj 16978 amandmajev, od teh pa je bilo v povprečju sprejetih le okoli 35 % amandmajev. Precej manj amandmajev so vložila delovna telesa Državnega zbora, vendar je bilo sprejetih več amandmajev v primerjavi z amandmaji, vloženimi s strani poslancev in poslanskih skupin. Delovna telesa so v tem obdobju vložila 7158 amandmajev, sprejetih pa je bilo kar 85,9 % predlaganih amandmajev. Vlada je v primerjavi z delovnimi telesi vložila nekaj več amandmajev (8036), vendar jih je bilo sprejetih manj (75,5 %) v primerjavi z delovnimi telesi.

Tabela 5.8: Število predlaganih in sprejetih amandmajev glede na predlagatelja od leta 2004 do 2011

Vlagatelj	2004-2005		2006		2007		2008	
	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.
Delovno telo	708	664	1469	1433	440	429	187	186
Poslanci in poslanske skupine	882	170	1922	915	2080	924	1853	1360
Vlada	48	31	92	55	100	99	9	9
Skupaj	1638	865	3483	2403	2620	1452	2049	1555
Vlagatelj	2009		2010		2011		Skupaj	
	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.	pre.	spr.
Delovno telo	331	328	248	243	290	283	3673	3566
Poslanci in poslanske skupine	2019	1441	4781	3797	2650	1524	16187	10131
Vlada	47	38	11	9	16	14	323	255
Skupaj	2397	1807	5040	4049	2956	1821	20183	13952

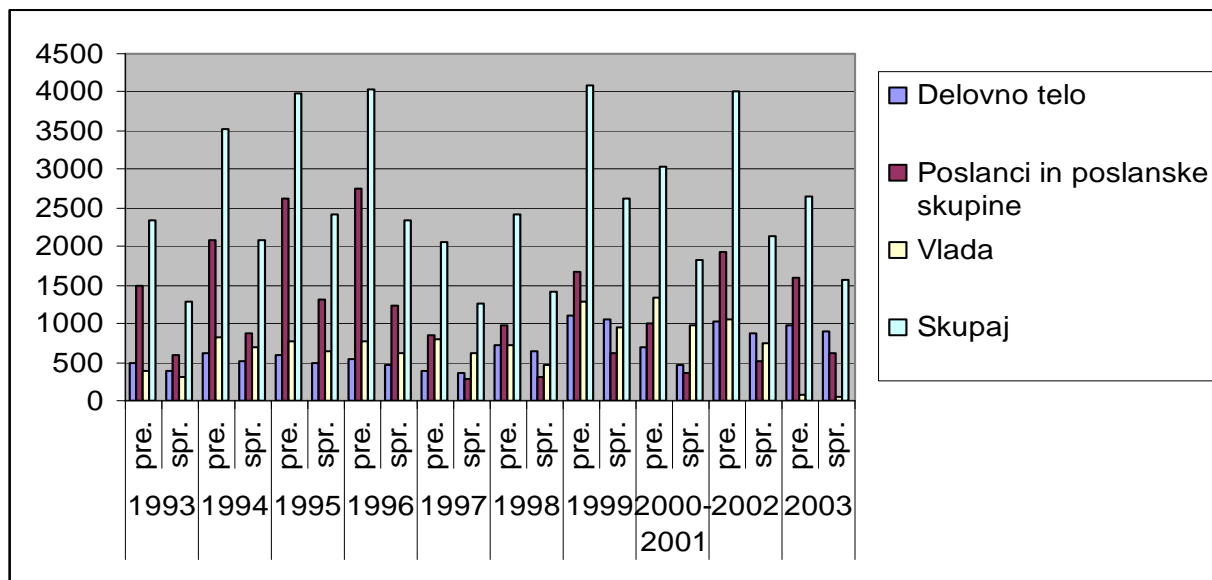
Vir: Državni zbor Republike Slovenije (2008).

V letih od 2004 do avgusta v letu 2011 so v vseh letih največ amandmajev vložili poslanci in poslanske skupine, veliko število amandmajev so vložila tudi delovna telesa, najmanj pa Vlada. Veliko število vloženih amandmajev je bilo tudi sprejetih. V letih 2004 in 2005 je bilo sprejetih 93,7 % amandmajev, vloženih s strani delovnih teles, 19,2 % amandmajev vloženih s strani poslancev in poslanskih skupin, ter 64,5 % amandmajev vloženih s strani Vlade. Leta 2006 je bilo nekoliko manj sprejetih amandmajev, vloženih s strani delovnih teles (97,5 %), več je bilo sprejetih amandmajev vloženih s strani poslancev in poslanskih skupin (47,6 %), ter nekoliko manj sprejetih amandmajev vloženih s strani Vlade (59,7 %). V letu 2007 je bil enak odstotek sprejetih amandmajev, vloženih s strani delovnih teles (97,5 %), znižal se je odstotek sprejetih amandmajev vloženih s strani poslancev in poslanskih skupin (44,4 %), ter se močno povečal odstotek sprejetih amandmajev vloženih s strani Vlade (99 %). V letu 2008 se je še povečal odstotek sprejetih amandmajev, vloženih s strani delovnih teles (99,4 %), v primerjavi s prejšnjim letom se je povečal odstotek sprejetih amandmajev vloženih s strani poslancev in poslanskih skupin (73,3 %) in sprejeti so bili vsi amandmaji vloženi s strani Vlade. Leta 2009 so se znižali

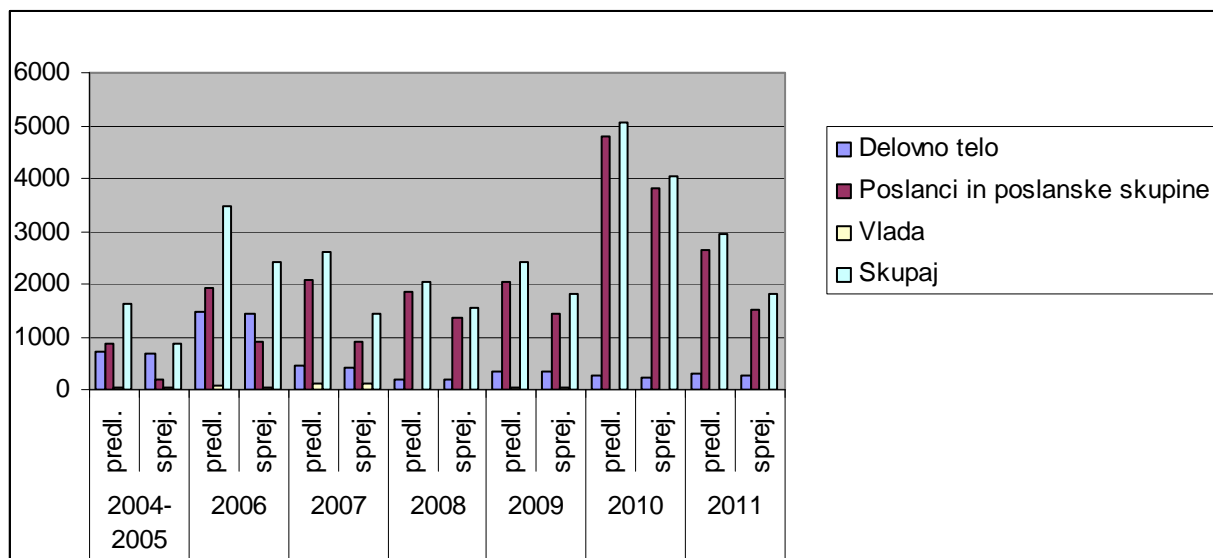
odstotki sprejetih amandmajev, vloženi s strani delovnih teles (99 %), amandmajev vloženi s strani poslancev in poslanskih skupin (71,3 %), ter amandmajev vloženi s strani Vlade (80,8 %).

V letu 2010 se je ponovno znižal odstotek sprejetih amandmajev, vloženi s strani delovnih teles (97,9 %), ter odstotek sprejetih amandmajev vloženi s strani poslancev in poslanskih skupin (79,4 %), povečal pa se je odstotek sprejetih amandmajev vloženi s strani Vlade (81,8 %). Do avgusta leta 2011 je bilo sprejetih nekoliko manj amandmajev, vloženi s strani delovnih teles (97,5 %), več amandmajev vloženi s strani poslancev in poslanskih skupin (57,5 %), ter več amandmajev vloženi s strani Vlade (87,5 %). V povprečju je bilo sprejetih 97,5 % amandmajev, ki so jih predlagala delovna telesa, 56,1 % amandmajev, ki so jih vložili poslanci in poslanske skupine, ter 81,9 % amandmajev, ki jih je vložila Vlada. Število vloženi amandmajev se tekom let povečuje in znižuje, vendar lahko opazimo, da se število amandmajev vloženi s strani delovnih teles in Vlade počasi zmanjšuje, prav tako je po letu 2009 opaziti upad v številu amandmajev podanih s strani poslancev in poslanskih skupin, medtem ko je pred tem obdobjem število naraščalo.

Graf 5.5: Število predlaganih in sprejetih amandmajev glede na predlagatelja od leta 1992 do 2004



Graf 5.6: Število predlaganih in sprejetih amandmajev glede na predlagatelja od leta 2004 do 2011



6 RESOLUCIJA O NORMATIVNI DEJAVNOSTI

Iz razlogov in ugotovitev, ki jih prikazujem v statistiki, je bila končno predlagana in sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti, katere glavni namen je povečati kakovost predpisov. Resolucija vsebuje oceno stanja na področju priprave predpisov ter določa politiko za bodoče predpise, izhodišča in načela za pripravo predpisov, namen izdelave in uporabe presoje posledic predpisov, načela in priporočila za sodelovanje z javnostjo in aktivnosti za uresničevanje Resolucije. Po osamosvojitvi Slovenije so se uredila zakonodajna področja in sprejeti so bili sistemski zakoni, vendar je zaradi pritiskov po zakonodajnem urejanju prihajalo do napak, ki so ostale v sistemu tudi do danes. Še vedno je prisotno pretirano normiranje, delno urejena pravna področja, primeri predpisov, ki imajo nasproten učinek od želenega, nedodelanost rešitev, nedosledno implementiranje zakonov in podobno. Zakoni se pogosto pripravljajo pod časovnimi pritiski, pri čemer se ne upoštevajo predpisani roki in brez ustreznega sodelovanja s strokovno in splošno javnostjo. Zakoni, ki so sprejeti brez sistematičnega nadzora in analitičnega ocenjevanja, ne morejo učinkovito urejati družbenih razmerij, kar pa je cilj vsakega predpisa (Resolucija o normativni dejavnosti). Za kakovostne predpise veljajo predpisi, ki so dobro pripravljene, širše družbeno sprejemljivi in v praksi ustrezno implementirani (Ministrstvo za javno upravo, 2011a). V Resoluciji o normativni dejavnosti je mogoče razbrati štiri načine, s katerimi je možno povečati

kakovost predpisov. Glede na Resolucijo bi do boljših predpisov prišli preko presoje posledic, sodelovanja javnosti, odprave administrativnih ovir in zniževanja bremen ter poenostavitve zakonodaje, poudarek pa je na presoji posledic predpisov ter povečevanju sodelovanja z javnostjo. Resolucija o normativni dejavnosti postavlja smernice in minimalne standarde sodelovanja z javnostjo, pri katerih izpostavlja šest načel, ki jih morajo upoštevati predlagatelji zakonov oz. predpisov. Ta načela pa so;

- *načelo pravočasnosti: pravočasno obveščanje javnosti in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, pripravo predlogov, pripomb in mnenj);*
- *načelo odprtosti: omogočanje posredovanja pripomb in predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev;*
- *načelo dostopnosti: dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev;*
- *načelo odzivnosti: obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj;*
- *načelo transparentnosti: zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni in postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb in predlogov in mnenj vseh udeležencev;*
- *načelo sledljivosti: zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj kakor tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja (npr. zapisnikov), ter njihova dostopnost (Ministrstvo za javno upravo, 2011c).*

Kot minimalne standarde za vključevanje javnosti Resolucija določa, da sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov traja od 30 do 60 dni, kjer so izjema predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje ni mogoče (nujni postopki, državni proračun). Prav tako bi morali predlagatelji zakona pripraviti ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje. Po končanem postopku sodelovanja naj bi se pripravilo poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa. Poziv k sodelovanju oblikovanja predloga se mora izvesti na način, ki bo zagotovil odziv ciljnih skupin in strokovnih javnosti ter obveščenost najširše javnosti, prav tako pa se morajo oblikovati liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon, in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja (Ministrstvo za javno upravo, 2011c). Velik del Resolucije o normativni dejavnosti je namenjen pripravi presoje posledic predpisov in usmeritvam za namene tovrstne presoje. V šestem poglavju Resolucije so podane smernice za

oblikovanje politike oz. predpisov in pripravo presoje posledic, ki potekajo v sedmih korakih. Prvi korak je opredelitev problematike, tej sledi opredelitev ciljev. Tretji korak je preučevanje in iskanje alternativnih možnosti za rešitev problema, kateremu sledi ugotavljanje verjetnih okoljskih, gospodarskih in socialnih posledic, nato pa še ugotavljanje finančnih in administrativnih posledic. Zadnja dva koraka pa sta primerjava alternativnih možnosti in uveljavitev, spremljanje ter evalvacija predpisa (Ministrstvo za javno upravo, 2010).

Junija leta 2009 je potekala razprava o predlogu Resolucije, na kateri so udeleženci razprave podprli predlog Resolucije in poglobitna načela boljšega urejanja predpisov, podali pa so tudi pripombe. Pred javno razpravo je Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS) podal pripombe, ki so se nanašale predvsem na besedilo o sodelovanju z javnostjo pri pripravi predpisov in opredelitev do prejetih predlogov. V javni razpravi pa so podali mnenje še Avtoprevozniška zbornica, katere predlogi so se nanašali na uvedbo trga dela v javnem sektorju in na sistematično debirokratizacijo uprave, Konfederacija Pergam, ki je predlagala vključitev »socialnega dialoga« v besedilu resolucije, Trgovinska zbornica Slovenije, katere predlogi so se nanašali na vključitev omogočanja obravnave tudi tistih predlogov, kjer po naravi predpisa ne morejo sodelovati pri pripravi gradiv. Prav tako so dodali omembo reprezentativnih organizacij – zbornic. Poleg tega so podali tudi predloge glede 9. člena osnutka sprememb poslovnika, ki so odsev predlaganih sprememb Resolucije (Ministrstvo za javno upravo, 2009a). AJPES je podal predloge, ki so se nanašali na vključitev usmeritev za sodelovanje slovenskih institucij in javnosti pri pripravi zakonodaje EU; da se uvede strokovno telo, ki bo skrbelo za terminološko ustreznost ekonomskih izrazov; ter da naj se posveti posebna pozornost načrtovanju finančnih posledic v smislu »result-oriented budgeting«. AJPES poleg tega predlaga tudi, da so administrativne posledice prikazane ločeno od finančnih posledic. Predloge je podala tudi Umanotera; ti predlogi se nanašajo na spremembo naslova. Opozarjajo na določeno neuravnoveženost besedila, predlagajo posvečanje več pozornosti implementaciji in podpornim ukrepom (Ministrstvo za javno upravo, 2009a). Pri posvetu o še takratnem predlogu Resolucije je ministrica za javno upravo Irma Pavlinič Krebs razložila, »da je splošna usmeritev Ministrstva za javno upravo na področju priprave boljših predpisov dvigovanje zavesti o tem, da so jasnejši, preprostejši in razumljivejši predpisi ključ do zadovoljnejših državljanov in učinkovitejšega gospodarstva« (Ministrstvo za javno upravo, 2009b). Resolucija o normativni dejavnosti po besedah ministrice pomeni zavezo vsakokratni oblasti, da se samoomejuje v

postopku oblikovanja politik. Po sprejetju Resolucije naj bi postopek sprejema predpisov trajal več časa, posledično pa naj bi bili predpisi na koncu bistveno bolj kakovostni in usklajeni s pričakovanji javnosti (Dnevnik). Vlada se z Resolucijo zavezuje, da se bo pri pripravi zakonov usklajevala z zainteresirano strokovno in civilno javnostjo. Drugi del presoje učinkov predpisov pa je ministrstvo želelo pripraviti tako, da mora pripravljavec predpisov presoje upravljati bolj zavzeto kot do sedaj, nadaljnje analize presoje pa naj bi bile vidne tudi v Državnem zboru (Dnevnik).

Pri analizi statističnih podatkov ni opaziti razlike v kakovosti predpisov, saj se tudi po sprejetju Resolucije še vedno sprejema veliko število zakonov o spremembah in dopolnitvah, prav tako pa se k predlogom zakonov še vedno vlaga veliko število amandmajev. Na slabe rezultate prav gotovo v določeni meri vpliva neupoštevanje Resolucije, ki se lepo pokaže pri preverjanju kršitev glede objav predlogov zakonov in posledično sodelovanja z javnostjo pri pripravi predpisov, torej enega izmed navodil oz. načel Resolucije, ki naj bi pripomogli k boljšim predpisom. Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS), je po sprejetju Resolucije o normativni dejavnosti vzpostavil števec kršitev Resolucije, pri sledenju kršitvam pa se je osredotočil na časovni okvir, v katerem ima javnost možnost s pripombami vplivati na vsebino aktov in je ugotovil, da vlada sistematično krši Resolucijo (RTV SLO; MMC – prvi interaktivni medijski portal). Najnižji odstotek upoštevanja Resolucije je opaziti v prvem časovnem obdobju po začetku veljave, najvišji pa v zadnjem prikazanem obdobju.

Tabela 6.1: Odstotek upoštevanja Resolucije o normativni dejavnosti

Časovno obdobje	Število objavljenih aktov	Število aktov, ki kršijo ReNDej	Odstotek upoštevanja ReNDej
25. 11. 09–06. 12. 09	27	24	11,11
07. 12. 09–13. 12. 09	21	17	19,05
14. 12. 09–20. 12. 09	13	8	38,46
21. 12. 09–27. 12. 09	6	5	16,67
28. 12. 09–03. 01. 10	4	2	50,00
04. 01. 10–10. 01. 10	9	5	44,44
11. 01. 10–17. 01. 10	17	8	52,94
18. 01. 10–24. 01. 10	14	5	64,29
25. 01. 10–31. 01. 10	5	3	40,00
01. 02. 10–07. 02. 10	9	7	22,22
08. 02. 10–14. 02. 10	2	1	50,00
15. 02. 10–21. 02. 10	10	2	80,00
	= 137	= 87	= 36,50

Vir: Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (2010).

Tabela 6.2: Podatki o kršitvah Resolucije po posameznih ministrstvih

Ministrstvo	Število objavljenih aktov	Število aktov, ki kršijo ReNDej	Odstotek kršitev
Ministrstvo za finance	13	12	92,3
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	9	1	11,1
Ministrstvo za gospodarstvo	15	15	100,0
Ministrstvo za javno upravo	0	0	Ni aktualnih objav
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	40	16	40,0
Ministrstvo za kulturo	1	1	100,0
Ministrstvo za notranje zadeve	5	2	40,0
Ministrstvo za obrambo	2	2	100,0
Ministrstvo za okolje in prostor	24	12	50,0
Ministrstvo za pravosodje	0	0	Ni aktualnih objav
Ministrstvo za promet	12	10	83,3
Ministrstvo za šolstvo in šport	14	12	85,7
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	3	3	100,0
Ministrstvo za zdravje	1	1	100,0
Ministrstvo za zunanje zadeve	0	0	Ni aktualnih objav

Vir: Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (2010).

Največ kršitev je opaziti na Ministrstvu za gospodarstvo, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Ministrstvu za zdravje, ki so kršila Resolucijo pri vseh objavljenih predlogih. Visok odstotek kršitev se pojavlja tudi na Ministrstvu za finance (92,3 %), Ministrstvu za šolstvo in šport (85,7 %) in Ministrstvu za promet (83,3 %). Najmanj kršitev pa ima Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, kjer so Resolucijo kršili v 11 %. Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za zunanje zadeve na svoji spletni strani nimajo aktualnih objav predlogov predpisov (Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij, 2010). Kot vidimo, večji del ministrstev Resolucije ne upošteva, manjši del jo upošteva delno, praviloma pa le Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. »Več kot 50 % spoštovanje Resolucije beležimo še pri Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter pri Ministrstvu za notranje zadeve« (Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij, 2010). Res je, da je števec

kršitev osredotočen na kršitve, povezane z objavami predlogov zakonov, vendar je dober pokazatelj o tem, v kolikšni meri se spoštuje in upošteva Resolucija, saj lahko že po teh kršitvah sklepamo, da ministrstva Resolucije ne jemljejo resno in verjetno tudi ne upoštevajo njenih ostalih navodil oz. načel.

O Resoluciji o normativni dejavnosti sem govorila tudi s sekretarjem poslanske skupine LDS¹, ki pravi, da po njegovem mnenju Resolucija bistveno ne vpliva na kakovost predpisov in da so bila pričakovanja Vlade ter zaposlenih v Državnem zboru večja. Razloge, zakaj Resolucija zaenkrat še ne vpliva na kakovost zakonov, vidi v tem, da Resolucija ni v veljavi dolgo časa, tistim, katerim je Resolucija namenjena, te niso vzeli za svojo, ministrstva oz. tisti, ki pripravljajo predloge predpisov, premalo upoštevajo pripombe in predloge, ki jim jih v zvezi s posameznim predpisom posreduje zunanja zainteresirana javnost, ter premajhni ali prepozni odzivi zainteresirane zunanje javnosti na objavljen predlog predpisa v skladu z Resolucijo (Ploštajner 2011).

¹ Liberalna demokracija Slovenije

7 ZAKLJUČEK

V diplomskem delu sem se ukvarjala z vprašanjem kakovosti zakonodaje in učinkovitosti zakonodajnega postopka in poskušala ugotoviti ali je imelo sprejetje Resolucije o normativni dejavnosti kaj vpliva na omenjena problema. Potrebno je poudariti, da je na izboljšanje učinkovitosti zakonodajnega postopka močno vplivalo že sprejetje novega Poslovnika Državnega zbora, le-ta pa ni imel velikega vpliva na kakovost zakonov. »Spremembe poslovnika kot so racionalizacija in ekonomičnost zakonodajnega postopka, boljše načrtovanje dela Državnega zbora in bolj smotrna razporeditev dela med delovnimi telesi, ne pomenijo veliko, v kolikor zakonodaja, ki jo sprejema Državni zbor ni kakovostna« (Likožar 2009, 109). »Ne nazadnje učinkovito delo Državnega zbora ne pomeni veliko število sprejetih zakonov, ampak njihova kakovost, ki se kaže predvsem v tem, ali se z zakonom ustrezno rešuje vsebina, ki je predmet urejanja in ali so zagotovljeni pogoji za njegovo izvajanje in spremljanje« (Velišček v Likožar 2009, 109). Pri analizi statističnih podatkov sem prišla do naslednjih ugotovitev: število sprejetih zakonov je od leta 2004 do avgusta leta 2011 nihalo, največ takih zakonov je bilo sprejetih v letu 2010, najmanj pa v obdobju 2004–2005, z izjemo leta 2011, ki še ni končano in je bilo do avgusta sprejeto 11 zakonov. V vseh letih prevladujejo zakoni o spremembah in dopolnitvah, največ jih je bilo sprejetih leta 2009. V primerjavi z leti pred sprejetjem Resolucije, torej letom 2009, in po sprejetju ni bistvenih razlik, ponovno z izjemo leta 2011, kjer je bilo do danes glede na prejšnja leta sprejetih najmanj zakonov o spremembah in dopolnitvah. Število predlaganih in sprejetih zakonov se je po letu 2009 nekoliko zmanjšalo v primerjavi s prejšnjimi leti.

Od predlagateljev ima Vlada še vedno v rokah večino zakonodajne pobude, vendar se število predlogov, ki jih vlaga v obravnavo, zmanjšuje, medtem ko se povečuje zakonodajna pobuda s strani poslancev. Državni svet v vseh letih vloži v obravnavo okoli 5 predlogov, volivci pa ostajajo pasivni. Zmanjševanje števila predlaganih zakonov lahko nakazuje na boljšo kakovost predlogov, saj priprava traja dlje časa in tako pride v obravnavo manjše število predlogov. V letih od 2004 do 2011 sta se v največji meri uporabljala redni in skrajšani postopek, medtem ko se je nujni postopek uporabljal v nekoliko manjšem deležu, ki pa je še vedno visok. Glede na to, da se vedno več zakonov sprejema po rednem zakonodajnem postopku, ima to vpliv na sprejemanje boljših zakonov, ki jih kasneje ne bo potrebno spreminjati oz. dopolnjevati. Število predlaganih amandmajev se je močno povečalo v letu 2010, velik odstotek pa jih je bilo tudi sprejetih. Število

se je le nekoliko zmanjšalo v letu 2011, vendar je višje kot v letih pred letom 2009. Hipotezo, kjer trdim, da je bil *slovenski parlament v času tranzicije pod velikimi pritiski po zakonodajnem urejanju in brez posebnih parlamentarnih izkušenj, zato v velikih primerih zakonodaja ni bila dovolj kakovostna* torej lahko potrdim, kar se je pokazalo v velikem številu sprejemanja zakonov o spremembah in dopolnitvah. Hipotezo, kjer trdim, da *Resolucija o normativni dejavnosti lahko pomembno pripomore k večji kakovosti predpisov zaradi postopkov priprave predpisov, ki so navedeni v njej in s tem pripomore k bolj učinkovitemu zakonodajnem postopku*, pa ne morem v celoti potrditi. Razlog, zakaj hipoteze ne morem v celoti potrditi, je v tem, da verjetno še ni preteklo dovolj časa, da bi se lahko zaznale velike spremembe in še ni mogoče narediti prave *ex-post* evalvacije, saj mora po sprejetju določenega zakona, predpisa ipd. preteči dovolj časa, da se lahko preučuje njegove posledice. Glede na preučevane statistične podatke se zaenkrat še ni pokazal bistven vpliv na zakone in zakonodajni postopek, čeprav je v določenih primerih mogoče čutiti rahle spremembe oz. rahel vpliv.

Kot trdi g. Ploštajner, sicer težko trdimo, da Resolucija ne vpliva na učinkovitost in racionalnost dela v Državnem zboru, vendar je ta vpliv minimalen, neznaten. Razlog, zakaj Resolucija ni tako uspešna pri zasledovanju svojih ciljev, je v tem, da se zaenkrat državni organi z njo ne obremenjujejo in je ne jemljejo dovolj resno, kar potrjujejo tudi podatki o kršitvah Resolucije. Kljub prizadevanjem Ministrstva za javno upravo in Državnega zbora se predlogi zakonov še vedno pripravljajo na stari način kot pred sprejetjem Resolucije, saj se tako predlog lahko hitreje pripravi, pa četudi se ga potem spreminja z amandmaji na sejah Državnega zbora in se tako podaljšuje tudi zakonodajni postopek.

»Resolucija ni in tudi ne bo nadomestila tistega, kar se ob vsakem predlogu zakona dogaja v Državnem zboru, tako v okviru redne procedure sprejemanja zakona, kot tistega, kar se dogaja vzporedno s to proceduro (lobiranje, dogovarjanje med poslanci in poslanskimi skupinami, neformalne oblike vplivanja itd.)« (Ploštajner 2011). Pravi vpliv Resolucije o normativni dejavnosti bo verjetno viden šele čez nekaj let, ko bodo pravila in navodila iz Resolucije prišla v vsakdanjo uporabo pri pripravi zakonov in jo bodo pripravljavci zakonov upoštevali v večji meri ali ko se bo prelevila v zakon, v katerem bodo predvidene posledice za kršitelje.

8 LITERATURA

Agh, Attila in S. Kurtan. 1995. *The first Parliament*. Budapest: HCDS.

--- 1996. *Meso-politics in Central Europe: Fighting with infantile disease in europeanization and democratization – the second steps*. Budapest: HCDS.

Državni zbor Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php> (10. julij 2011).

--- 1996. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 1992–1996*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1> (20. julij 2011).

--- 2000. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 1996–2000*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1> (20. julij 2011).

--- 2004. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2000–2004*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1> (20. julij 2011).

--- 2008. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 2004–2008*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&o=20&new=1> (20. julij 2011).

Igličar, Albin. 1994. *Zakonodajno odločanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

--- 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Zbirka Scripta.

Inštitut za civilizacijo in kulturo. 2005. *Analiza razvoja slovenskega parlamentarizma*. Ljubljana: Zbirka Zbiralnik.

Jaklič, Matjaž. 2010. *Pomen Poslovnika Državnega zbora za učinkovitost njegovega dela*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Likožar, Urška. 2011. *Parlamentarni poslovnik kot mala ustava, urejenost zakonodajnega postopka z vidika demokratičnosti, ekonomičnosti in racionalnosti ter parlamentarna učinkovitost (primer poslovnika DZ RS)*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ministrstvo za javno upravo. 2009a. *Javna razprava o Resoluciji o normativni dejavnosti – končno poročilo*. Dostopno prek: [resolucija-javna_razprava_MJU_koncno_porocilo_10julij09.doc](#) (1. avgust 2011).

--- 2009b. *Posvet o predlogu Resolucije o normativni dejavnosti*. Dostopno prek: [www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.../porocilo_s_posveta_19jun09.doc](#) (1. avgust 2011).

--- 2010. *Sodelovanje javnosti in presoja posledic predpisov*. Dostopno prek: [www.mju.gov.si/...predpisi...predpisi/MJU-31.3.2010-rz_usposabljanje.ppt](#) (5. avgust 2011)

--- 2011a. *Sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov; Izvajanje Resolucije o normativni dejavnosti*. Dostopno prek: [www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/.../RZ-mju-javnost-februa2011.ppt](#) (5. avgust 2011).

--- 2011b. *Presoja posledic predpisov in politik*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/boljsi_predpisi_in_odprava_administrativnih_ovir_oao/presoja_posledic_predpisov_in_politik/](#) (5. avgust 2011).

--- 2011c. *Sodelovanje z javnostjo*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/boljsi_predpisi_in_odprava_administrativnih_ovir_oao/sodelovanje_z_javnostjo/](#) (5. avgust 2011).

Pizzorusso, Alessandro. 1988. *Law in the making; a comparative survey*. Berlin: Springer Verlag.

Ploštajner, Boštjan. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 17. avgust.

Poslovnik Državnega zbora (uradno prečiščeno besedilo) (PoDZ-1-UPB). Ur. l. RS 92/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200792&stevilka=4543> (27. julij 2011).

Resolucija o normativni dejavnosti naj bi prinesla boljšo zakonodajo. 2009. *Dnevnik*, 29. oktober. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042311024> (27. julij 2011).

Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej). Ur. l. RS 95/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200995&stevilka=4117> (26. julij 2011).

RTV SLO. 2010. *Resolucija ni zakon. Ministrstva se nanjo (še) požvižgajo?* Dostopno prek: <http://www.rtv slo.si/slovenija/resolucija-ni-zakon-ministrstva-se-nanjo-se-pozvizgajo/224633> (27. julij 2011).

Zajc, Drago. 2000. *Parlamentarno odločanje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij. 2010. *Izsledki Števca kršitev Resolucije o normativni dejavnosti za obdobje nov. 2009 – feb. 2010*. Dostopno prek: www.cnvos.si/.../izsledki_stevca_krsitev_resolucije_o_normativni_dejavnosti_za_obdobje_nov_2009-feb_2010 (1. avgust 2011).

--- 2011. *Števec kršitev Resolucije o normativni dejavnosti*. Dostopno prek: http://civilni-dialog.net/stevec/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=70 (1. avgust 2011).

PRILOGA A: Intervju z Boštjanom Ploštajnerjem (sekretar poslanskega kluba Liberalne demokracije Slovenije), opravljen dne 17. 8. 2011.

Kaj so bili po Vašem mnenju poglobitni razlogi za sprejem Resolucije o normativni dejavnosti?

Temeljni razlogi za sprejem Resolucije so zapisani v sami Resoluciji. Menim, da sta glavna razloga, lahko bi rekli temeljna namena Resolucije dva, in sicer priprava boljših predpisov, ki jih sprejemata Državni zbor in Vlada Republike Slovenije, in večja transparentnost oz. bolj aktivno vključevanje zunanje zainteresirane javnosti v sam postopek priprave predpisov.

Resolucija se osredotoča predvsem na pripravo kakovostnih predpisov, katerih kasneje ne bi bilo potrebno dopolnjevati oz. spreminjati, menite, da ji uspeva uresničevati svoje cilje? Zakaj da oz. zakaj ne?

Moja pavšalna ocena je, da Resolucija bistveno ne vpliva na kakovost predpisov ki jih sprejema Državni zbor in da so bila pričakovanja Vlade kot tudi nas v Državnem zboru večja. Razlogov je več, sam pa bi izpostavil nekatere:

1. Objektivno dejstvo je, da Resolucija ni v veljavi dolgo časa.
2. Tistim, katerim je Resolucija namenjena (bodi si kot dolžnost bodisi kot možnost), torej deležniki državni organi, ki so pristojni za pripravo zakonodaje kot tudi deležniki zunanje javnosti (razne interesne, poklicne organizacije, društva, skupine in posamezniki) Resolucijo niso vzeli za svojo.
3. Ministrstva oz. notranje organizacijske enote, ki pripravljajo predloge predpisov, premalo upoštevajo pripombe in predloge, ki jim jih v zvezi z posameznim predpisom posreduje zunanja zainteresirana javnost.
4. Premajhen ali prepozen odziv zainteresirane zunanje javnosti na objavljen predlog predpisa v skladu z Resolucijo.

Ali po Vašem mnenju Resolucija kaj vpliva na delo v Državnem zboru oziroma na zakonodajni postopek z vidika njegove učinkovitosti (krajši postopki ipd.)?

Težko bi rekel, da Resolucija ne vpliva na učinkovitost in racionalnost dela v DZ vendar pa sem prepričan, da je ta vpliv minimalen, neznaten, pri čemer je to odvisno tudi od posameznega predloga zakona. Na splošno ugotavljam, da Resolucija ni in tudi ne bo nadomestila tistega, kar se ob vsakem predlogu zakona dogaja v DZ tako v okviru redne procedure sprejemanja zakona kot tistega, kar se dogaja vzporedno s to proceduro (lobiranje, dogovarjanje med poslanci in poslanskimi skupinami, neformalne oblike vplivanja itd.).

V kolikšni meri so poslanci oz. poslanska skupina seznanjeni z Resolucijo, se pri pripravi zakonov držite navodil in načel, ki so navedeni v njej? V primeru, da se Resolucija ne spoštuje v tolikšni meri kot bi se lahko, zakaj je temu tako?

Poslanske skupine in poslanci so po moji oceni seznanjeni z vsebino Resolucije in njenim osnovnim namenom. Sama Resolucija več obveznosti predvideva za Vlado oz. pristojna ministrstva. Kadar so predlagatelji zakonov posamezni poslanci in strokovna služba poslanske skupine sodeluje pri pripravi posameznega akta, se skuša pri tem upoštevati smernice Resolucije, vendar pa menim, da bo potrebno to področje bolj podrobno urediti tudi v poslovniku DZ in na ta način doseči, da to postane obveznost poslancev DZ, kadar se pojavljajo kot predlagatelji zakonov.

Kako bi lahko po Vašem mnenju izboljšali kakovost predpisov? Menite, da je Resolucija dobra rešitev ali obstaja alternativa, ki bi prinesla boljše rezultate?

Osebno menim, da kakovosti predpisov ne more rešiti samo Resolucija temveč predvsem večja strokovnost in usposobljenost tistih, ki v procesu nastajanja predpisov sodelujejo (zaposleni v državni upravi). Prenehanje s prakso, da se delajo spremembe predpisov zaradi samih sprememb in zaradi neustreznih interpretacij posameznih predpisov (želja po prenормiranju).