

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katja Lužnik Štanta

mentor:izr. prof. dr. Drago Zajc

Spremembe kazenskih zakonikov v Republiki Sloveniji po osamosvojitvi

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju prof. dr. Dragu Zajcu za strokovno svetovanje, potrpežljivost in pomoč pri nastajanju magistrskega dela.

Za pomoč pri iskanju literature se zahvaljujem tudi uslužbencem knjižnice Državnega zbora.

Spremembe kazenskih zakonikov v Republiki Sloveniji po osamosvojitvi

Slovenija se je konec 80 tih let preteklega stoletja znašla v vrtincu hitrih političnih, gospodarskih in pravnih sprememb, ki so zajele vzhodno in srednjo Evropo. V procesu demokratične tranzicije, ki vključuje ločitev pravnega področja od političnega in deideologizacijo, je prišlo do urejanja vrste področij in s tem novega pravnega reda. Eden primarnih ciljev je bila tudi vzpostavitev pravne države, v kateri je delovanje državnih organov vezano na ustavo in zakone in v kateri so zagotovljene temeljne pravice. Pravna država lahko svoje poslanstvo uresniči samo z demokratičnim sprejetjem pravil, ki vse pravne subjekte obravnavajo enako, ki kršitve in pravne posledice vnaprej določi in ne privilegira določenih skupin itd. V tem smislu gre za prehod enega pravnega sistema v drugega, kar terja tudi prilagajanje pravne ureditve novim razmeram.

Po sprejemu slovenske Ustave leta 1991 je bilo potrebno preoblikovati oziroma vzpostaviti skladno z načeli pravne države celoten pravni red v Sloveniji, z njim tudi kazenski zakonik, ki je eden najpomembnejših zakonikov v državi. Osamosvojitve Republike Slovenije je omogočila, da so že jeseni leta 1991 stekle priprave za novo slovensko kazensko zakonodajo, ki je bila sprejeta leta 1995. Pri novem Kazenskem zakoniku iz leta 1995 gre za odziv na negativne rešitve in izkušnje iz preteklosti, za sistemsko spremembo in spremembo v smislu deideologizacije, ni pa bil povsem v nasprotju s prejšnjima, socialističnima (slovenskim in zveznim) iz leta 1977, saj je ohranjal kontinuiteto, ko je šlo za pozitivne rešitve, poseben poudarek pa je dal načelom, ki so bila v skladu z zahtevami sodobne kriminalitetne politike in s temeljnim namenom zagotovitve spoštovanja človekovih pravic. Kljub temu, da je bil sestavljen s strani uglednih pravnih strokovnjakov v Sloveniji, so se med akterji kresla mnenja predvsem glede potrebnosti njegovega noveliranja, češ da so spremembe politično motivirane, represivne in izrazito na strokovno nizki ravni. Ob njegovi uporabi so se namreč pojavljale ugotovitve, da vsebinska in oblikovna prevetritev določb ni bila najbolj korenita, da bi iz kazenskega prava odpravila sledi prejšnjih teoretičnih in ideološko obarvanih izhodišč o kazenskem pravu. V nadaljnjih letih se je Slovenija odločila za vključitev v Evropsko unijo in druge mednarodne organizacije, kar je zahtevalo tudi prilagajanje svojega pravnega reda evropskemu pravnemu redu. Kot posledico navedenega in procesa deideologizacije je takratna koalicijska vlada predlagala sprejem novega Kazenskega zakonika, ki ga je Državni zbor sprejel leta 2008.

V postopku sprejemanja obeh kazenskih zakonikov in njihovih novel, je sodelovalo več različnih akterjev, vsak pa je imel svoj obseg pristojnosti in odgovornosti ter svojo vlogo, njihovo medsebojno delovanje pa je bilo nujno potrebno za končni rezultat. Kljub vsemu pa vloga strokovne javnosti pri sprejemu zakonika iz leta 2008 ni prišla do izraza, zaradi česar je sprejetje novega Kazenskega zakonika sprožilo v strokovni javnosti, ob odsotnosti vsakršne temeljite razprave, polemike predvsem glede načina priprave in hitrosti njegovega sprejetja. Na sprejem zakonikov pa je določen vpliv imela tudi politika, saj je vlada v vseh primerih nastopala kot predlagateljica.

Ključne besede: tranzicija, pravna država, kazenski zakonik, akterji.

The Penal Codes of the Republic of Slovenia and their amendments after independence

In the end of the 80 years of the last century Slovenia landed in the middle of rapid political, economic and legal changes, which have shaken Central and Eastern Europe. In the process of democratic transition, which includes separation of the legal and political areas and elimination of ideology, different areas were regulated and the new legal order was established. One of the primary objectives was the establishment of the rule of law, in which the activities of state bodies bound by the Constitution and laws and guarantees fundamental rights. The rule of law can only realize its mission by adopting democratic rules that all legal entities are treated equally, that violation and the legal consequences are pre-determined and does not give priority to certain groups, etc.. In this sense the transition is meant to be a change from one legal system to another, which requires the adaptation of regulation to new situations.

After the adoption of the Slovenian Constitution in 1991, it was necessary to transform and establish the entire legal system in Slovenia based on the principles of rule of law, also the Penal Code, as one of the most important codes in the country. Slovenia's independence in the autumn of 1991 enabled preparations for the new Slovenian penal law which was adopted in 1995. The new Penal Code of 1995 is a response to negative solutions and experiences from the past, systemic change and change in terms of elimination of ideology. It was not quite in contrast to the previous, socialists (slovenian and federal) of 1977, as it maintained continuity when it came to positive solutions, special emphasis is placed on principles that are in accordance with the requirements of modern criminal policy and with the ultimate aim of ensuring and respecting human rights. Despite the fact it was written by the eminent legal experts in Slovenia, had actors different opinion especially in their views of need for the updating, saying that the changes are politically motivated, repressive and at a low level. When applying the findings appeared that provisions of the amendments through the contest and design were not so radical, in order to eliminate teoretical and ideological positions on criminal law. In subsequent years, Slovenia decided to join the European Union and other international organizations, which also required the adaptation of its own law to the European acquis. Due to that and the process of elimination of ideology, the coalition government proposed the adoption of a new Penal Code, adopted by the National Assembly in 2008.

In the process of adopting two penal codes and their amendments involved many different actors, each of them had their range of powers, responsibilities and individual role, their interaction was also necessary for the final result. Nevertheless, the role of professional public in adopting the Code of 2008 did not come to the fore, resulting the adoption of the new Penal Code raised in the proffessional public, in the absence of any thorough discussion, controversy especially in the methods of preparation and speed its adoption. Policy also had some influence in the process of adopting the Codes, as the government in all cases acted as proposer.

Keywords: transition, rule of law, Penal Code, actors.

KAZALO

1 UVOD	14
1.1 OPREDELITEV TEME MAGISTRSKE NALOGE.....	14
1.2 OBRAZLOŽITEV RAZISKOVALNE RELEVANTNOSTI.....	19
1.3 CILJ IN HIPOTEZE.....	20
1.4 METODOLOŠKI OKVIR.....	21
2 KAZENSKO PRAVO IN TRANZICIJA	24
2.1 TRANZICIJA.....	24
2.2 TRANZICIJA V PRAVU.....	25
2.3 TRANZICIJA V SLOVENIJI.....	30
3 PРАВNA DRŽAVA IN NJENA VLOGA V ČASU TRANZICIJE	33
3.1 PРАВNA DRŽAVA.....	33
3.2 ČLOVEKOVE PRAVICE V PРАВNI DRŽAVI.....	36
3.2.1 Človekove pravice v Sloveniji do osamosvojitve.....	36
3.2.2 Človekove pravice v tranziciji.....	37
3.2.3 Problemi na področju človekovih pravic, ki izhajajo iz tranzicijskih okoliščin.....	38
3.2.4 Človekove pravice in kazensko pravo v Sloveniji.....	40
3.3 KAZENSKO PRAVO IN PРАВNA DRŽAVA.....	42
3.4 SPLOŠNE ZNAČILNOSTI PРАВNE DRŽAVE, POMEMBNE ZA KAZENSKO PRAVO.....	44
3.5 USTAVNI OKVIR KAZENSKEGA PRAVA.....	46
4 KRATEK PREGLED ZGODOVINE KAZENSKEGA PRAVA NA SLOVENSKEM	49
5 AKTERJI V PROCESU OBLIKOVANJA SODOBNEGA KAZENSKEGA PRAVA	56
5.1 UVOD.....	56
5.2 ODNOSI MOČI MED POSAMEZNIMI AKTERJI.....	57
5.3 POLITIČNE STRANKE.....	59
5.3.1 Poslanske skupine.....	61
5.3.2 Koalicijsko povezovanje.....	62
5.3.3 Opozicija.....	63
5.4 VLADA.....	64
5.4.1 Oblikovanje vlad in koalicij ter sestava državnega zbora v obdobju sprejema kazenskih zakonikov in njihovih sprememb.....	65
5.4.1.1 Sestava Državnega zbora RS v času sprejemanja Kazenskega zakonika Republike Slovenije leta 1995.....	66
5.4.1.2 Sestava Državnega zbora RS v času sprejema Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika Republike Slovenije iz leta 1999 (v nadaljevanju novela KZ-A).....	66
5.4.1.3 Sestava Državnega zbora RS v času sprejema Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika iz leta 2004 (v nadaljevanju novela KZ - B).....	67
5.4.1.4 Sestava Državnega zbora RS v času sprejemanja Kazenskega zakonika-1 iz leta 2008.....	67
5.4.1.5 Sestava Državnega zbora RS v času sprejema Zakona o spremembah (in dopolnitvah).....	67

kazenskega zakonika (novel KZ-1A in 1B)	68
5.5 STROKOVNA JAVNOST (KOT INTERESNA SKUPINA)	68
5.6 USTAVNO SODIŠČE IN NJEGOVA VLOGA V TRANZICIJI	71
5.6.1 Ustavno sodišče in materialno kazensko pravo v Sloveniji	76

6 SPREJEMANJE KAZENSKIH ZAKONIKOV V SLOVENIJI..... 79

6.1 PRAVNA UREDITEV ZAKONODAJNEGA POSTOPKA	79
6.1.1 Redni zakonodajni postopek.....	79
6.1.1.1 Prva obravnava predloga zakona	80
6.1.1.2 Druga obravnava predloga zakona.....	81
6.1.1.2.1 Obravnava v matičnem delovnem telesu	81
6.1.1.2.2 Obravnava na seji državnega zbora	82
6.1.1.3 Tretja obravnava predloga zakona	83
6.1.2 Skrajšani zakonodajni postopek.....	84
6.1.3 Nujni postopek za sprejem zakona	85
6.1.4 Ponovno odločanje o zakonu	85
6.1.5 Razglasitev zakona.....	86
6.2 PRVI KAZENSKI ZAKONIK V SAMOSTOJNI SLOVENIJI IZ LETA 1995	86
6.2.1 Uvod.....	86
6.2.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu KZ ter potek sprejema	88
6.2.2.1 Argumenti za sprejem	88
6.2.2.2 Argumenti proti sprejemu	90
6.2.2.3 Potek sprejema in glavni akterji.....	93
6.3 NOVELI KAZENSKEGA ZAKONIKA REPUBLIKE SLOVENIJE	97
6.3.1 Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika Republike Slovenije iz leta 1999 (KZ-A)	97
6.3.1.1 Uvod.....	97
6.3.1.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu novele KZ-A ter potek sprejema.....	98
6.3.1.2.1 Argumenti za sprejem	98
6.3.1.2.2 Argumenti proti sprejemu	99
6.3.1.2.3 Potek sprejema in glavni akterji.....	102
6.3.2 Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika iz leta 2004 (KZ-B).....	108
6.3.2.1 Uvod.....	108
6.3.2.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu KZ - B ter potek sprejema	109
6.3.2.2.1 Argumenti za sprejem	109
6.3.2.2.2 Argumenti proti sprejemu	112
6.3.2.2.3 Potek sprejema in glavni akterji.....	114
6.4 KAZENSKI ZAKONIK IZ LETA 2008 (KZ-1)	117
6.4.1 Uvod.....	117
6.4.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu KZ-1 ter potek sprejema.....	118
6.4.2.1 Argumenti za sprejem	118
6.4.2.2 Argumenti proti sprejemu	119
6.4.2.3 Potek sprejema in glavni akterji.....	127
6.4.2.4 Zahteva Državnega sveta RS, da Državni zbor RS ponovno odloča o Kazenskem zakoniku-1.....	129
6.5 ZAKON O SPREMEMBI KAZENSKEGA ZAKONIKA (KZ-1A) IZ LETA 2009	133
6.5.1 Uvod.....	133

6.5.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu ter potek sprejema	133
6.5.2.1 Argumenti za sprejem	133
6.5.2.2 Argumenti proti sprejemu	135
6.5.2.3 Potek sprejema in glavni akterji.....	135
6.6 ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH KAZENSKEGA ZAKONIKA IZ LETA 2011 (KZ-1B).....	138
6.6.1 Uvod.....	138
6.6.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu ter potek sprejema	139
6.6.2.1 Argumenti za sprejem	139
6.6.2.2 Argumenti proti sprejemu	140
6.6.2.3 Potek sprejema in glavni akterji.....	147
6.6.2.4 Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-23/12 z dne 19.4.2012	150
7 SKLEP	153
8 LITERATURA	162

SEZNAM KRATIC

AVNOJ Antifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije
DeSUS Demokratska stranka upokojencev
DS Državni svet
DZ Državni zbor
EU Evropska unija
FLRJ Federativna ljudska republika Jugoslavija
KZ Kazenski zakonik Republike Slovenije
KZ-A Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika Republike Slovenije
KZ-B Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika
KZ-1 Kazenski zakonik
KZ-1A Zakon o spremembah Kazenskega zakonika
KZ-1B Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika
LDS Liberalno demokratska stranka; Liberalna Demokracija Slovenije
NATO North Atlantic Treaty Organization
NeP Nepovezani poslanci
NSi Nova Slovenija
OZN Organizacija združenih narodov
PoDZ-1 Poslovnik Državnega zbora
RS Republika Slovenija
SD Socialni demokrati
SDS Slovenska demokratska stranka
SDSS Socialdemokratska stranka Slovenije
SE Svet Evrope
SFRJ Socialistična federativna republika Jugoslavija
SHS Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev
SKD Slovenski krščanski demokrati
SLS Slovenska ljudska stranka
SNS Slovenska nacionalna stranka
SMS Stranka mladih Slovenije

SRS Socialistična republika Slovenija

UL Uradni list

ZIKS-1 Zakon o izvrševanju kazenskih sankcij

ZKP Zakon o kazenskem postopku

ZN Združeni narodi

ZLSD Združena lista socialnih demokratov

ZRN Zvezna republika Nemčija

1 UVOD

1.1 Opredelitev teme magistrske naloge

Po letu 1989 so se v vzhodni in srednji Evropi tako na političnem, kot tudi na ekonomskem, socialnem in drugih področjih začele dogajati velike spremembe. Hitre politične in gospodarske spremembe in prehodi držav v demokracijo t.i. družbena modernizacija je zajela spremembe na vseh področjih človekovega mišljenja in delovanja, saj so bili različni vidiki modernizacije, kot so gospodarski napredek, urbanizacija, razvoj šolstva in zdravstva itd. v zgodovini tesno povezani z razvojem demokracije. Najpomembnejši del družbene modernizacije, t.i. politično modernizacijo, je mogoče opredeliti na več načinov, njena temeljna značilnost pa je deideologizacija v smislu odprave ideoloških kriterijev¹, ki predpostavlja predvsem racionalizacijo oblasti, to je odpravo različnih tradicionalnih, družinskih, lokalnih ali verskih avtoritet in njihova zamenjavo s sekularizirano, legitimno nacionalno oblastjo. Nadalje pomeni tudi utrditev suverenosti nacionalne države nasproti zunanjim vplivom kot nasproti notranji in lokalni oblasti, jasno delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast, ter razvoj in osamosvojitve posebnih strokovnih področij kot so pravno, gospodarsko, vojaško od političnega, osamosvojitve in samostojnost sredstev obveščanja in vse večjo politično participacijo ljudi in državljanov pri uveljavljanju njihovih interesov in odločanju o skupnih zadevah, kar pomembno zmanjšuje nadzor različnih centrov moči nad njimi (Huntington 1968, 34). V tem smislu pomeni politična modernizacija tudi prehod od politično monističnih avtoritarnih vzhodnoevropskih in drugih političnih sistemov k demokratičnim političnim sistemom, ki ustrezajo sodobnim demokratičnim merilom (Zajc 2004, 80).

Posebnost slovenskega vzorca demokratične tranzicije (kot to prehodno obdobje imenujemo) je njena evolutivna pot. Pri drugih vzhodnoevropskih državah so vzorci tranzicije namreč vključevali pogajalski vzorec (Poljska), implozijo oz. zlom sistema (Vzhodna Nemčija in Češkoslovaška), nasilni vzorec (Romunija) in državni udar v vladni palači (Bolgarija), edinstvenost Slovenije pa po mnenju dr. Rizmana predstavlja štirikratna tranzicija: kot novo nastala država, ob politični, ekonomski in socialni tranziciji, kot smo ji bili priča v ostalih državah, zajema tudi izgradnjo nacionalne države (Rizman 2002, 138).

¹ Mišljeno je tudi v smislu odprave ideoloških meril, temelječih na razrednih, verskih, posebnih skupinskih in drugačnih interesih, vrednotah in znanstvenih dognanjih, ki vsiljujejo določen pogled na svet in celoto družbenih ciljev ter preprečujejo demokratičen način oblikovanja skupnega interesa (Zajc 2000,12 in Zajc 2004, 79-80).

Z razpadom socializma in z razdružitvijo od Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ) pride v Sloveniji do novega pravnega reda in s tem novega urejanja vrste pravnih področij (tudi kazenskega prava), saj prinaša tranzicija na pravnem področju vrsto spremenjenih sistemov in institutov. Gre tudi za popolnoma spremenjen lastninski sistem, za prilagoditev temu sistemu s procesom privatizacije, denacionalizacije in drugimi, vključno s spremenjenim sistemom lokalne samouprave. Prav tako gre za sistem tržnega gospodarstva, ki se kaže zlasti v spremenjeni odgovornosti gospodarskih subjektov za lasten razvoj, kot tudi v spremenjeni naravi delovnopравниh razmerij. Gre torej za prehod iz enega pravnega sistema v drugega ter za prilagajanje pravnikov temu sistemu, kar pogosto zahteva tudi novo znanje (Berden 1997). Navedene spremembe so se v Sloveniji začele že leta 1989 z amandmaji k takratni ustavi, nadaljevale pa so se s sprejetjem nove slovenske ustave leta 1991 ter oblikovanjem in sprejetjem novih zakonov prilagojenim na novo formiranemu pravnemu redu.

Eden izmed primarnih ciljev tranzicije je bila vsekakor tudi vzpostavitev pravne države. Pravna država je moderna država, v kateri je delovanje državnih organov pravno vezano in v kateri so zagotovljene temeljne pravice. S tem pojmom razumemo pravno politični sistem, ki zagotavlja varstvo pravic državljanov pred arbitrarnostjo in zlorabo oblasti in s tem njihovo svobodo ter ob enem pa tudi enakost vseh pred zakonom. Osnovni instrument za doseg te ciljev je torej pravni red. To pomeni, da ustava, zakoni in drugi formalni pravni viri, v katerih so določene pravice in dolžnosti, obravnavajo pravne subjekte enako (enakost pred zakonom), da so vnaprej določene pravne kršitve in postopek za ugotavljanje le teh ter pravne posledice (načelo pravne varnosti). Če naj pravna država udejanja svoje temeljno poslanstvo, torej varstvo pravic državljanov pred arbitrarnostjo in zlorabo oblasti, ter zagotavljanje enakosti vseh pred zakonom, mora njen pravni red vsebovati sistem demokratično sprejetih, skladnih pravil, ki so dovolj splošna, da ne prizadevajo ali privilegirajo le določene skupine in ki njihovim nasprotnikom ne nalagajo nerazumno težavnih, temveč realno dosegljive zahteve, utemeljene s cilji, ki jim sledijo pravna pravila (načelo sorazmernosti). Sestavina pravne države pa so tudi pravna sredstva, s katerimi pravni subjekti uveljavljajo pravice in dosegajo, da se uresničujejo dolžnosti (Dolenc 2008; Pavčnik 2008). Pravo kot temelj pravne države pa ima tudi različne namene. Namen kazenskega prava je, da pomaga vzdrževati mirno, urejeno in relativno stabilno družbo. V današnjih okoliščinah je poslanstvo kazenskega prava varstvo človekovega dostojanstva, pravic, svoboščin in drugih njegovih pravnih dobrin, kot tudi nekaterih posebej pomembnih družbenih, javnih pravnih dobrin pred napadi in ogrožanji s strani drugih posameznikov, kriminalnih skupin, državnega

aparata in nosilcev družbene oblasti ter moči, sicer se lahko spremeni v instrument ekstremne ideologije in politike, v golo nasilje, skrito za videzom prava (Bavcon 2006).

Kazenski zakonik velja takoj za ustavo, za enega najpomembnejših zakonikov na področju prava, v katerem so zapisane norme in pravila, ki posameznika prisiljujejo k obnašanju, ki je za družbo sprejemljivo in zaželeno. Tako kazensko pravo omogoča premoč prava nad vsakršnim nasiljem saj gre za sredstvo s katerim vsaka država najbolj neposredno prisiljuje posameznike, da spoštujejo splošna pravila in razmerja. Temeljna predpostavka kazenskega prava pa je, da je kazen učinkovito sredstvo nadzora človekovega vedenja.

Kot za vse ostale veje prava, velja tudi za kazensko pravo, da je bilo podvrženo spremembam, do katerih je prišlo zaradi sprememb političnega sistema, družbenih sprememb in novih oblik kriminala. Visoka stopnja represivnosti, politična odvisnost sodišč in nesorazmerna moč policije, ki sta bili značilnost real socialističnih sistemov v Evropi do leta 1989, so vprašanje kazenske in kaznovalne represije postavili za eno osrednjih vprašanj sodobne državne ureditve in političnega sistema. Iz spoznanj, ki temeljijo na izkušnjah novejših zgodovine zlasti totalitarnih držav sledi, da mora biti kazensko pravo uzakonjeno tako, da predstavlja najmanj dva temeljna družbena regulativa: na eni strani naj predstavlja inštrument državne represije, ki je nujno sredstvo za zagotavljanje varstva posameznika, njegovih pravic ter za varovanje drugih temeljnih družbenih vrednot, po drugi strani pa naj predstavlja sistem omejitev in pogojev, v okviru katerih bo država ta instrument represije uporabljala, s čimer so človeku in državljanu dane garancije glede okvirov in možnosti poseganja v njegove pravice in temeljne svoboščine.

Kazensko pravo je zapisano v kazenskih zakonikih, ki niso navadni zakoni. To naj bi bili zakoniki, ki so nadčasovni in presejali generacije, bili naj bi nadideološki, nepolitični ter odraz kulturne identitete ljudstva, ki mu je treba zagotoviti nepristransko, zakonito, pravično in strokovno pravilno sojenje. Vendar se kazenske politike, kot način uresničevanja kazenskega prava, spreminjajo ... (Zajc 2010).

Pri vzpostavitvi pravne države so v tranzicijskih državah imela bolj ali manj ključno vlogo ustavna sodišča². Ko se je enkrat formiral ustavni red, so se politični procesi odvijali bolj ali manj v skladu s

2 Prva ustavna sodišča so bila leta 1920 ustanovljena v Avstriji in Češkoslovaški, po vojni pa so jima sledile Nemčija in Italija; Jugoslavija je bila prva od socialističnih držav, ki je leta 1963 ustanovila ustavno sodišče, šele leta 1986 ji je sledila Poljska (Schwartz 1997, 13).

sprejetimi institucionaliziranimi rešitvami, večja demokratičnost pa je dopuščala nove institucionalne rešitve, kar je vodilo do širšega demokratičnega diskurza v družbi. Po eni strani so ustvarjale ustavni red, po drugi strani bi institucionalne inovacije omogočale širše razmišljanje o perspektivah življenja posameznika in skupnosti (Nahtigal 2002, 86). Vendar pa se ob vzpostavitvi pravne in demokratične države, kljub radikalnosti sprememb, nikoli ne more povsem prekiniti vseh oblik kontinuitete s prejšnjo pravno ureditvijo, prakso in mišljenjem. Del „stare zgodovine“ se tako vsaj še nekaj časa ohranja v različnih pravnih običajih in pravnem mišljenju, praviloma pa se ta del zgodovine ohrani tudi v okviru prenovljene institucionalne zgradbe. Tu se je pokazala pomembna vloga ustavnih sodišč, saj se je v 90-tih letih predvsem Ustavno sodišče, kot tudi druga ustavna sodišča v Vzhodni Evropi, izkazalo kot odločilni protagonist uveljavljanja izročila in kulture pravne države. Navedeno pomeni, da je na eni strani z razlagami ustave vzpostavilo precedenčne temelje za razumevanje posameznih ustavnih načel in pravil, na drugi pa bolj kot je želelo aktivno sodelovati pri reševanju družbenih konfliktov, bolj je moralo izražati politične odločitve in manj lahko ostati zvesto avtonomnemu pravniškemu mišljenju. Največji uspeh, ki so ga ustavna sodišča dosegla, je uspeh, povezan z vzpostavljanjem in razčlenitvijo posameznih razredov temeljnih človekovih pravic, posebej tistih ki se nanašajo na problem diskriminacije na temelju etične pripadnosti, diskriminacije žensk ter tistih, nanašajočih se na široko področje zasebnosti omejevanja arbitrarnih posegov države v zasebnost državljanov, zlasti v kazenskih postopkih (Cerar 2000; Nahtigal 2002, 98). Pri sprejemu kazenske zakonodaje pa so pomembno vlogo odigrali tudi preostali akterji, vključno s političnimi strankami, koalicijsko vlado in strokovno javnostjo.

Znano sicer je, da se v kazenskem pravu, njegovi zakonodajni obliki, zlasti pa praksi najbolj jasno razodeva bit vsake države in družbene ureditve (Bavcon v Bavcon 2006, 35).

Ob osamosvojitvi Republike Slovenije leta 1991, se je na podlagi 1. odstavka 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list Republike Slovenije št. 1/91; v nadaljevanju UL RS) uporabljala zakonodaja bivše SFRJ, torej tudi nekdanji zvezni Kazenski zakon SFRJ in republiški Kazenski zakon Socialistične republike Slovenije (v nadaljevanju SRS), oba iz leta 1977, saj Republika Slovenija celovite zakonodaje še ni imela. Z navedeno določbo so se lahko na območju Republike Slovenije uporabljali bivši zvezni predpisi kot republiški, pod pogojem, da ne nasprotujejo pravnemu redu Republike Slovenije.

Vendar nekdanja zakona, zvezni in republiški, nista mogla postati enakovreden sestavni del slovenske kazenske zakonodaje, saj nista nastala zaradi varstva pravnih vrednot nove slovenske države, prav tako tudi nista bila v celoti skladna z novim pravnim redom Republike Slovenije, kar se je s sprejemom slovenske ustave le še poglobilo. Vsi navedeni dejavniki so terjali čim hitrejši sprejem novega, celovitega kazenskega zakona, ki naj bi bil na sodoben način, brez ideoloških obremenitev podlaga nove, sodobne pravne ureditve Republike Slovenije.

Zaradi tega je bil prvi slovenski Kazenski zakonik Republike Slovenije (v nadaljevanju KZ RS) sprejet v štirih letih po osamosvojitvi, kar je znatno manj kot se sicer pripravljajo reforme kazenskega prava. Objavljen je bil v Uradnem listu RS (v nadaljevanju UL RS) št. 63/94 z dne 13.10.1994, pričel pa je veljati dne 1.1.1995.

Sprejeti novi kazenski zakonik je za razliko od prejšnjega izhajal iz spoznanja, da je kazensko pravo produkt človeške kulture in civilizacije, zato je tudi poslanstvo kazenskega prava in sprejetega Kazenskega zakonika varstvo človekovih pravic, temeljnih svoboščin in drugih njegovih dobrin, kakor tudi nekaterih občin ali javnih vrednot pred napadi in ogrožanji s strani drugih posameznikov, državnega aparata in drugih nosilcev oblasti in družbene moči.

Kljub temu, da je bil zakonik sestavljen s strani uglednih pravnih strokovnjakov in je v Sloveniji in v svetu, predvsem v Italiji, užil kar nekaj dobrih ocen (Bavcon 2008b; Fišer 1998), so se mnenja med pravnimi strokovnjaki kresala predvsem glede potrebnosti noveliranja novega Kazenskega zakonika, češ da so spremembe politično motivirane, represivne in izrazito na strokovno nizki ravni.

Pri notranji uporabi prvega Kazenskega zakonika so se pokazale tudi slabe strani. Predvsem ni bila opravljena dovolj temeljita reforma kazenskega prava, saj je kot svojo podlago upošteval predvsem prejšnjo ureditev, v kateri so se le spreminjale, dopolnjevale ali črtale določbe, ki po uporabljenih izrazih niso bile v skladu z novo pravno ureditvijo. Hkrati pa prevetritev določb ni bila dovolj korenita, da bi iz kazenskega prava odpravila sledi prejšnjih teoretičnih, sociološko in ideološko obarvanih izhodišč o kazenskem pravu kot prisilnem sredstvu naddržavne organiziranosti družbe (Poročevalec državnega zbora, št. 14/2008; v nadaljevanju Poročevalec DZ), zato je vlada oz. ministrstvo za pravosodje pripravilo predlog novega kazenskega zakonika.

V nadaljnjih letih se je Slovenija odločila za vključitev v Evropsko unijo in sodelovanje v globalizacijskih procesih in s tem tudi za prilagajanje svojega pravnega reda evropskemu pravnemu redu, kar je pomenilo, da je s sprejemom novega kazenskega zakonika tudi že izdelala svoje stališče in ga upoštevala pri svoji kazenskopravni ureditvi.

Zaradi potrebe po prilagajanju evropskemu okolju in mednarodni skupnosti ter pojava novih kaznivih dejanj, ki so nastala z razvojem družbe, je takratna koalicijska vlada predlagala nov Kazenski zakonik, ki ga je državni zbor sprejel dne 20. 5. 2008. Novi Kazenski zakonik-1 (v nadaljevanju KZ-1), drugi v samostojni Sloveniji, je začel veljati 1. 11. 2008. Njegovo sprejetje je sprožilo polemike v javnosti ter strokovni javnosti češ, da za nov kazenski zakonik ni potrebe, da je sam zakonik nastal na hitro v ozkem krogu treh kazenskopравnih strokovnjakov in da časa za temeljito razpravo ni bilo, pa tudi, da je predlog politično motiviran, na strokovno nizki ravni in pretirano represiven.

1.2 Obrazložitev raziskovalne relevantnosti

Glede na to, da gre za enega najpomembnejših zakonikov v Republiki Sloveniji, je namen moje magistrske naloge prikazati problematiko (pre)oblikovanja kazenske zakonodaje v Republiki Sloveniji v procesu tranzicije oz. od osamosvojitve dalje do danes in vplive nanjo. Začetki nastajanja novega pravnega reda segajo še v čas, ko je bila Slovenija del Jugoslavije in ko so se začeli kazati zametki prehoda v nov družbeni sistem. Zanimivo bi bilo pogledati, kateri so bili tisti razlogi in okoliščine, ki so zahtevali spremembo kazenske zakonodaje ter ali je sprememba kazenskega zakonika posledica tranzicije ter v čem. Podlaga navedenemu pa bodo tudi ugotovitve v zvezi s pravno državo, predstavitvijo kaj to je, njeno povezanostjo s kazenskim pravom ter njeno vlogo v času tranzicije. Navedena dejstva bom iskala v strokovni literaturi, ki se nanaša na samo tranzicijo na področju prava, pravno državo, v strokovnih člankih ter v dokumentih iz prakse Ustavnega sodišča. Veliko vlogo pri nastajanju „novega“ pravnega reda je imelo in ima kot eden od akterjev prav gotovo tudi Ustavno sodišče, kot najvišji sodni organ v državi in pri varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Glede na to, da je poslanstvo kazenskega prava varstvo človekovih pravic, temeljnih svoboščin in drugih njegovih dobrin, želim z nalogo tudi posebej ugotoviti, katere človekove pravice so se v Kazenskem zakonu SFRJ oz. SRS zlorabljale za politične namene, kar je terjalo v novi ustavi in zakonodaji novo opredelitev in razporeditev človekovih pravic in svoboščin. V zvezi s tem se bom pri preučevanju oprla na stališče prof. dr. L. Bavconu in drugih strokovnjakov, ki so preučevali človekove pravice in svoboščine v Sloveniji. Predstavila bom tudi posamezne akterje, ki so pomagali sooblikovati

kazenska zakonika in njihove novele.

V drugem sklopu naloge pa želim raziskati, kako so potekale konkretne priprave glede nastanka in sprejema tako Kazenskega zakonika iz leta 1995 kot iz leta 2008, in proučiti vzroke in razloge za nastanek popolnoma novih zakonikov, s poudarkom na glavnih akterjih, ki so sodelovali pri nastanku in sprejemu omenjenih zakonov ter sam potek sprejema zakonikov in odzive nanj, tako s strani stroke kot politike. Ob omenjenem bom preučila tudi spremembe Kazenskega zakonika iz leta 1995 in 2008, ter na podlagi analize tranzicijskih okoliščin in mnenj vpletenih akterjev ugotavljala ali so bile spremembe potrebne in ali so bile politično pogojene ter v kolikšni meri. Pri tem bom upoštevala razpoložljivo literaturo predvsem v obliki člankov, zapisnikov sej delovnih teles, sej Državnega zbora, osebnih mnenj pravnih strokovnjakov, politikov, Poročevalca Državnega zbora, odločb Ustavnega sodišča in ostalega gradiva.

1.3 Cilj in hipoteze

Čeprav iz naslova magistrske naloge izhaja, da je sam naslov usmerjen bolj v pravno področje, se bom v nalogi osredotočila na spremembe kazenskega zakonika bolj iz politološkega vidika. Tako bo cilj magistrskega dela predvsem:

- preučiti ustrezno domačo in tujo literaturo v zvezi pojma tranzicija ter pravna država, prikaz kako se je le ta odražala pri nastanku in sprejemu prvega Kazenskega zakonika v samostojni Sloveniji. V okviru tega bom prikazala tudi kakšno vlogo je imelo ustavno sodišče v obdobju tranzicije ter prikaz človekovih pravic, ki so se v Kazenskem zakonu SFRJ oz. SRS zlorabljale za politične namene v obdobju pred osamosvojitvijo, kar je terjalo v novi zakonodaji novo opredelitev in razporeditev človekovih pravic in svoboščin,
- preučiti in prikazati glavne akterje v pravni tranziciji,
- ugotoviti kako in na kakšen način ter zakaj sta nastala in se spreminjala KZ RS in KZ-1 in prikaz posameznih faz sprejemanja zakonikov,
- pa tudi dogodke in odzive, ki jih je sprejem zakonikov izzval.

V skladu s cilji magistrske naloge bom preverjala naslednje hipoteze:

H1: Prehod v nov politični sistem v okviru širšega procesa tranzicije, ki je zahteval osamosvojitvev

prava od politike, je dal večji poudarek človekovim pravicam in pravni državi, zahteval pa je tudi prenovo Kazenskih zakonov SFRJ in SRS, ker sta bila v določeni meri ideološka.

Kazenski zakonik iz leta 1995 je bil pripravljen in sprejet v posebnih okoliščinah, v obdobju ko se je po vzpostavitvi samostojne države, vzpostavljala in oblikovala nov in lasten pravni red, kar relevantnim akterjem v težnji po vzpostavitvi demokratične zakonodaje ni dovolilo zadostnega vpliva. Popolnoma drugačna situacija se je odražala leta 2008, zato iz tega izhaja hipoteza:

H2: V procesu pripravljavanja Kazenskih zakonikov v Republiki Sloveniji so imeli različni akterji različne vloge.

Tudi Kazenski zakonik iz leta 1995 ni ustrezal vsem pričakovanjem, zato je bila potrebna priprava in sprejetje novega kazenskega zakonika, kar se je zgodilo leta 2008. Praksa tako v Sloveniji kot v tujini je, da je pri pripravi nove zakonodaje s svojimi izkušnjami in znanjem vključena tudi širša strokovna javnost. Iz tega zato izhaja hipoteza:

H3: Pri pripravi novega Kazenskega zakonika v letu 2008, v nasprotju z dotedanjo zakonodajno prakso, ni sodeloval širši krog strokovne javnosti in je bil sprejet tudi zaradi določenega vpliva aktualne politike.

1.4 Metodološki okvir

Magistrsko delo je vsebinsko razdeljeno na dva sklopa. Prvi sklop je poleg uvodnih predpostavk posvečen tranziciji, pravni državi, zgodovinskemu pregledu in orisu kazenskih zakonikov v SFRJ in SRS in različnim akterjem. Drugi sklop pa obsega na splošno potek zakonodajnega postopka, razloge in argumente za sprejem zakonikov, potek in način sprejemanja kazenskih zakonikov v Republiki Sloveniji in odzive nanje.

Strukturno pa je magistrsko delo razdeljeno na osem poglavij.

V prvem, uvodnem poglavju bom opredelila problematiko in namen magistrskega dela, predstavila cilje in hipoteze ter metodološki okvir.

V drugem poglavju bom najprej na splošno opisala stanje v katerem se je znašla Slovenija v obdobju tranzicijskih sprememb. Poudarek sem dala predvsem na obdobje tranzicije, opisala kaj se je takrat dogajalo na področju kazenskega prava, nato bom predstavila pojem pravne države ter njeno vlogo v času tranzicije ter kakšna je bila vloga človekovih pravic in politike v tem obdobju in kaj je pripeljalo do oblikovanja novih pravic ter s tem novega kazenskega zakonika. Nadalje se bom spustila v zgodovino Kazenskih zakonov v SFRJ in SRS in jih na splošno opisala, v petem poglavju pa opisala kateri so bili in kakšno vlogo so pri tem imeli relevantni akterji pri sprejemu sodobne kazenske zakonodaje.

V šestem poglavju bom teoretično, na kratko predstavila postopek sprejemanja zakonov v parlamentu, torej zakonodajni postopek, kot najsplošnejši in najpomembnejši proces sprejemanja pravnih aktov kot zavezujočih za vso družbo in skozi katere faze sta šla tudi oba Kazenska zakonika iz leta 1995 in iz leta 2008.

Preostala podpoglavja so namenjena konkretni analizi, in predstavitvi poteka obravnave in sprejema obeh Kazenskih zakonikov in njihovih novel v delovnih telesih in v Državnem zboru RS. V vseh podpoglavjih bom natančno predstavila mnenja predlagateljev zakonikov in njihove argumente za sprejem, mnenje nasprotnikov sprejema zakonikov ter njihove argumente, ob tem pa aplicirala tudi odzive in mnenje strokovne javnosti. Pri tem bom pojasnila tudi vsebino vlaganja amandmajev ter potek končnih glasovanj v delovnih telesih in na sejah državnega zbora.

V sedmem poglavju pa bom predstavila zaključke, glede na ugotovitve v zvezi s postavljenimi hipotezami, ki sem jih potrdila oz. ovrgla ter sklepne misli.

Na koncu bom navedla še uporabljeno literaturo, razvrščeno po abecednem redu, ki sem jih uporabila pri pisanju naloge.

Postavljene hipoteze bom preverjala s pomočjo naslednjih raziskovalnih metod:

- analize in interpretacije tako primarnih virov kot sekundarnih pisnih virov in analize virov elektronskih medijev; med slednje uvrščam vso literaturo, ki se nanaša na proces tranzicije, pravno državo, zgodovino kazenskega prava ter splošno o kazenskem pravu, literaturo, ki se nanaša na različne akterje v postopku sprejemanja kazenskih zakonov in njihove naloge,

odločbe Ustavnega sodišča RS, periodiko Državnega zbora RS, na internetu dostopne dobesedne zapise sej delovnih teles in sej Državnega zbora RS in na državnozbornem omrežju dostopno literaturo kot so dokumenti, mnenja in poročila ter zapisniki sej,

- deskriptivnega pristopa, s katerim bom pojasnila temeljne pojme in splošne orise, opisala posamezna opravila ter potek zakonodajnega postopka v posameznih delovnih telesih in v državnem zboru ter postopke in ravnanja ob obravnavi predlogov zakonikov in vse v zvezi s sprejemom zakonov ...,
- kronološke analize, s katero bom jasno predstavila mnenja političnih strank in poslanskih skupin glede predlogov zakonikov po posameznih branjih ter mnenja stroke ter pravnih strokovnjakov.

2 KAZENSKO PRAVO IN TRANZICIJA

2.1 Tranzicija

Pravo si je že skozi zgodovino pridobilo status relativno samostojnega področja, saj na eni strani vsebuje pravila, ki izhajajo iz doseženega in uveljavljenega družbenega in ekonomskega razvoja, na drugi strani pa tudi samo vpliva na tak razvoj. Sledijo si obdobja stabilnega pravnega sistema, ki ureja dosežen in uveljavljen družbeni in ekonomski razvoj in obdobja, ko želijo odločujoče družbene sile prav prek pravnega sistema odločilno vplivati na razvoj družbenega in ekonomskega sistema (Ude 2005). Bistvo tranzicijskega procesa predstavljata, poleg družbenih sprememb, sprememba gospodarskega sistema iz samoupravnega, ki je temeljil na družbeni lastnini v tržno ekonomijo in sovpadajoč prehod iz enostrankarskega sistema v sistem parlamentarne demokracije. Gre za temeljne, hitre in dolgoročne spremembe, za začetek zapletenega procesa preoblikovanja političnih in gospodarskih sistemov nekdanjih socialističnih držav v sodobne, tržno usmerjene predstavniške demokracije, ki temeljijo na vladavini prava in spoštovanju človekovih pravic (Novoselec 2003, 177).

V tranzicijskem procesu je pomembna kakovost institucionalnih sprememb, strukturnih sprememb in tudi neformalne pravne ravni. Razmerje moči med vplivnimi skupinami, uveljavljanje decentraliziranih javnih in zasebnih institucij ter njihova medsebojna konkurenca, spoštovanje pravnega reda in neformalnih norm, ki omogočajo neprisilno uravnavanje delovanja ljudi, upoštevanje vrednot, kulture, moralne in etične držbe, ki v delovanju institucij uveljavljajo transparentnost in javnost delovanja, učinkovit nadzor javnosti, učinkovit pravni red in sodni sistem, pa so le eni od pogojev za uspeh tranzicije (Kovač 2000, 518).

Ker tranzicija poteka na vseh ravneh družbenega življenja, gospodarstva, politike in pravnega sistema, je ena od njenih značilnosti zapletenost in dolgotrajnost, kar pa je v veliki meri tudi posledica potrebe po preoblikovanju institucij oz. izgradnji novih. V tem poglavju se bom osredotočila na vzvode, ki so (bili) potrebni za uspešno transformacijo pravnega sistema v sodoben, demokratičen pravni sistem, ki bo temeljil na vladavini prava.

Na kakšen način je potekala tranzicija, je odvisno tudi od tipa tranzicije, ki so ga izbrale države za prehod v demokracijo. Gre predvsem za dva pristopa k tranziciji in sicer za tako imenovano

tranzicijsko ortodoksijo ter za gradualizem. Bistvo prve so bile hitre spremembe, bistvo drugega pristopa pa postopnost, vendar so v praksi države skoraj vedno uporabile kombinacijo obeh. Pri tranzicijski ortodoksiji gre za radikalen prelom s preteklostjo, ko oblast v državi ne priznava nobenih možnosti za prehod v demokracijo niti, da bi se izbral kakšen drug potek sprememb. Gre za drastične ukrepe, ki najprej zelo znižajo življenjski standard, ki pa se na novih osnovah hitro dvigne, saj se najprej izvedejo stabilizacijski programi, nato pa strukturne reforme. Takšen pristop je bil uporabljen v vzhodni in srednji Evropi, na Poljskem, na Češkoslovaškem, v Estoniji, Latviji in Bolgariji (Lavigne 1999, 113). Drugi tip tranzicije je gradualizem, postopna tranzicija, ki je usmerjen k enakemu cilju kot „šok terapija“, je pa čas prehoda daljši, da bi se zmanjšali stroški prehoda in povečali politično sprejemljivost političnih reform (Kovač 2000, 517). Primer države, ki je vodila gradualističen tip tranzicije je Madžarska, značilen pa je še za Slovenijo in Litvo.

Začetke tranzicije v svetu umeščamo v obdobje med letoma 1989 in 1990 in sicer z začetkom političnih dogodkov, ki so pripeljali do padca komunizma, npr. padec berlinskega zidu, prve demokratične volitve na Poljskem in oborožen napad na demonstrante na Trgu nebeškega miru v Pekingu (Lavigne 1999, 25), v istem obdobju se je tranzicijski proces začel tudi v Sloveniji (ki je bila še federativna republika znotraj Jugoslavije).

2.2 Tranzicija v pravu

Kot pojem pravne tranzicije v splošnem pomenu opredeljujemo proces postopnih sprememb pravnega sistema, ki izhaja iz novih normativnih okvirov. Za uspešno izpeljavo tranzicijskega procesa, je zato nujno potrebno, da izginejo prejšnji normativni okviri, ki so bili razlog tranzicijskih procesov.

Gre za mirno gibanje, ki postopno vključuje nove elemente in načela v obstoječ pravni sistem in ga tako spremeni v popolnoma drugačnega. Vendar bi v tem smislu ustavni in pravni razvoj v Sloveniji in postkomunističnih državah centralne Evrope le težko opisali s postopnimi spremembami, saj je vključeval precej revolucionarnih značilnosti in nenadnih sprememb političnega sistema, ki so se nadaljevale s kompleksnimi socialnimi in gospodarskimi spremembami. Navedeno se je odvijalo v zelo kratkem obdobju, saj so kljub različnemu času in tempu političnih sprememb v različnih državah, vsi komunistični režimi v srednji in vzhodni Evropi „izginili“ v času med 1989 in 1990. Pozneje so jih uspešno nadomestili liberalni demokratični politični sistemi. Po drugi strani pa miren značaj gibanj nakazuje, da so revolucije v Evropi v letu 1989 dogovorno, med takratno oblastjo in novo oblikovano

opozicijo, preoblikovale politični in ustavni sistem (Roberts in Priban v Priban in ostali 2003, 1).

Navedene spremembe so vplivale tako na pravno kulturo in prakso, kar se je odrazilo v pravnem in pravosodnem sistemu v državah srednje in vzhodne Evrope. Na novo vsebino pravnih aktov je imela precejšnji vpliv obstoječa praksa institucij, ki so bile predmet sprememb (Roberts in Priban v Priban in ostali 2003, 2).

Po dr. A. Mavčiču pravne elemente tranzicije predstavljajo:

- spremembe ustave, saj je na prvi stopnji socialne in politične transformacije je šlo za spremembe komunističnih ustav,
- zakonodaja se še vedno pojmuje kot varstvo javnega interesa s posledico, da so javnim oblastvenim organom dodeljene široke diskriminatorne pristojnosti,
- juridifikacija: zlasti začetek dela ustavnih sodišč, uvedba sodne presoje ustavnosti,
- aktivizem,
- politično sodstvo: preganjanje članov prejšnjega režima,
- sodna presoja in sodišča: težave pri zagonu, ker so bili sodniki vzgojeni v prejšnjem režimu (Mavčič 2009).

Na začetku prehoda, ponavadi še pred začetkom same tranzicije so v nekaterih državah srednje in vzhodne Evrope nastale posebne institucije, t.i. okrogle mize, ki so nadomestile pomanjkanje vsebinske razprave v parlamentih in omogočile neformalni opoziciji predstavitev svojih zahtev. Okrogle mize so potekale med oblastjo in novo oblikovano opozicijo oz. njenimi skupinami in so bili posebni pogajalski instrumenti, ki so pomagali odpraviti pomanjkanje legitimnosti prejšnjih predstavniških institucij, ki niso uživale zaupanja državljanov kot tudi novih opozicijskih elit, ki niso dokazale svoje legitimnosti na volitvah (Zajc 2004, 107; Agh 1998, 86). Vlade in opozicija so se postopno angažirale v procesu političnih pogajanj; prvotni poudarek je bil obdržati politično stabilnost, ob tem pa bi bistveno spremenili nacionalne ustavne, politične in ekonomske temelje. Prav dogovori so bili tisti instrument zavarovanja začasne politične stabilnosti za olajšanje kompleksih političnih sprememb. Velik poudarek pri političnih pogajanjih je bil na krepitvi ideje »vladavine prava«, ki so jo sprejeli vsi udeleženci, čeprav je bilo to načelo eno temeljnih načel, ki naj bi se jih doseglo s političnimi spremembami. Države v katerih so okrogle mize igrale pomembno vlogo v procesu politične preobrazbe, so uresničevale pomembno sicer nekoliko paradoksalno idejo revolucije s pravili. Nadzor politične prihodnosti je bil

olajšan s kvazi pravno racionalnostjo pogajanj, ki so bila zasnovana za odobritev ustavnega in pravnega normativnega sistema. Normativni in začasni značaj pogajanj ima veliko simbolično vrednost v procesu revolucionarnih sprememb in globoko vpliva na neposredne ustavne in pravne spremembe. Podpira pojem pravne kontinuitete med starim komunističnim in novim demokratičnim sistemom in bistveno oslabi vse poskuse implementacije retroaktivnosti političnih kaznivih dejanj v preteklosti. Tako so bile okrogle mize tipičen primer začasnega nadzora nad razmerami z bodočimi političnimi vplivi (Priiban v Priiban in ostali 2003, 29-30).

Pravo je postalo eno najpomembnejših diskurzivnih in integrativnih tehnik. Kljub temu se je politična identiteta soočila z nepravilno politično zgodovino, kjer so bile nastajajoče politične in pravne strukture ter proces odločanja ujeti med preteklostjo in prihodnostjo. Tako so bili napori za ponovno vzpostavitev liberalnih, demokratičnih pogojev in vladavine prava vkalupljeni v preteklih krivicah, političnih zatiranjih in nasilju. Posledica tega je bila soočenje s preteklostjo in vzpostavitev »svoje« oblike resnice (Priiban v Priiban in ostali 2003, 30).

V začetku devetdesetih let so bile ustavne in pravne spremembe ter zakonodaja rezultat dveh strategij in sicer prve proceduralne oz. postopkovne, ki se nanaša na nove ukrepe in institucije kot so prosti trg, parlamentarna ter večstrankarska demokracija ter druge normativne, ki je poskušala opredeliti vrednote na poti do novega institucionalnega okvira in pravil političnih iger. Njen cilj je bil oblikovanje nove identitete, obveznosti in zaveze naroda kot politične entitete in vladanja. V procesu postkomunističnih sprememb sta bili obe strategiji prisotni, z njima pa se je lažje razumela kompleksnost postkomunističnih zakonodaj (Priiban v Priiban in ostali 2003, 30-31).

H. L. A. Hart in H. Kelsen sta trdila, da vsaka revolucija vsebuje elemente politične in pravne diskontinuitete. Nov ustavni in pravni sistem pozneje oblikujeta nov normativni okvir, ki naj bi bil bolj ali manj različen od prejšnjega (Hart 1994, 118-120; Kelsen 1945, 117-219). Nova ustava predstavlja normativni prelom s pravno in politično preteklostjo. Nova pravna načela se uporabljajo za pretekla dejanja, ki so bila takrat v naprej označena za kazniva dejanja in nepravice. Posledica pravne diskontinuitete je zato lahko radikalni odhod iz starega sistema z revolucionarnim uničenjem normativnega okvira ali pa mirna tranzicija, ki postopno vključuje nove elemente in načela v obstoječ pravni sistem in ga postopno spremeni v popolnoma drugega (Priiban v Priiban in ostali 2003, 36).

Dr. A. Mavčič navaja, da tranzicijske države težijo k cilju pravne države zaradi varstva družbe in človekovih pravic nasproti dominaciji države in partije ter k promociji tržne ekonomije. Te dominantne ideje pa večkrat pomenijo le negacijo prejšnjega sistema, kjer se ideja trga na splošno uporablja kot privlačna obljuba, pri tem pa ni velike želje, da se plača socialna cena za tržno usmerjeno preobrazbo. Odsotnost ustavne tradicije je sicer upoštevanja vredna v tranzicijskem pravnem in ustavnem procesu preobrazbe, glavni problem novega režima pa je, da so bili člani politične elite in sodstvo vzgojeni v prejšnjem režimu (Mavčič 2009).

Dr. M. Nahtigal je mnenja, da pristop k reformam ne sme biti tak, da bi se rešitve našle v prepisovanju tujih institucionalnih ureditev, ki je neinventivna in nekreativna dejavnost in ne pomeni tudi hitrejšega razvoja, hkrati pa tuje institucionalne rešitve v drugem pravnem sistemu ne učinkujejo avtomatično. S tem se po mnenju dr. M. Nahtigala že vnaprej odrekamo lastni izkušnji in procesu kolektivnega učenja, predvsem pa možnosti za resničen ekonomski in demokratični razvoj naše družbe. Izbira institucionalne ureditve ni vedno nevtralna izbira, ampak nadaljevanje bolj ali manj demokratičnega diskurza znotraj političnih aktivnosti posameznih družb, kar pomeni izbiro določenega načina medosebnih odnosov, določenega načina delovanja in življenja v dani družbi. Resnični družbeni učinki znotraj določene institucionalne ureditve so področje, kjer se odvija politika, naloga pravnikov pa je zgolj vzdrževanje obstoječe institucionalne ureditve, čim bolj utemeljene na abstraktnih univerzalnih pravnih pravilih. Tako razvoj institucionalne ureditve in možnost nadaljnje transformacije obstoječih institucionalnih ureditev ni del obstoječe pravniške razprave (Nahtigal 2002, 13-16).

Pravniki, ki so aktivno sodelovali pri vzpostavitvi demokratičnega diskurza, so se pri izvajanju reform zadovoljili z opravljenim delom. Vendar pa je dr. M. Nahtigal mnenja, da je za alternativni, bolj produktiven pristop k reševanju sodobnih pravnih problemov, nujno potreben širši interdisciplinarni pristop, ki vključuje sodobna spoznanja iz sociologije, politologije in ekonomije, saj so se pravniki znašli v situacijah na katere niso bili pripravljeni in se za takšne situacije tudi niso šolali (Nahtigal 2002, 20-25).

Dosledno sankcioniranje vseh kršitev, ki se v času transformacije dogajajo pa je naslednji korak v smeri preseganja razmerja med trdno definiranim, stabilnim pravom ter dinamičnim, hitro spreminjajočim se pravom v času reform. Brez navedenega je, kot navaja dr. M. Nahtigal, z vidika posameznika racionalno izigravati skupne interese in skupno dobro, z namenom zagotoviti si osebne koristi, kar

pomeni postavljanje pravne države na stranski tir v nedoločeno prihodnost (Nahtigal 2002, 21).

Ker na začetku transformacije nikoli ni mogoče predvideti končnih učinkov transformacijskega procesa, je potrebno reformske procese vedno znova podvreči kritičnemu vrednotenju in reviziji ter prilagajanju resničnim družbenim okoliščinam. Končna ocena uspešnosti reform je odvisna od pripravljenosti na proces kolektivnega učenja med izvajanjem reform, od kolektivne mobilizacije do velikosti zastavkov, ki jih imajo posamezni člani neke skupnosti v skupnem projektu (Nahtigal 2002, 44-45). Za začetek ekonomskih in demokratičnih reform v družbi je pogoj obstoj t. i. institucionalnega agenta reform (le te so generirane od spodaj), ob tem da je institucionalni sistem odprt in fleksibilen ter da nedogmatično obravnava obstoječe institucionalne rešitve. Vendar tudi ta rešitev ni učinkovita, če ne pride do politične mobilizacije in organizacije civilne družbe ter do okrepljenega demokratičnega diskurza o poteku reform, kakor tudi do vzpostavljanja prostora za podajanje alternativnih predlogov (Nahtigal 2002, 74). Pri tem pa ne smemo pozabiti, da noben institucionalni okvir ni nevtralen, ampak nagne tehtnico na eno ali drugo stran (Unger 1996).

Za širjenje demokratičnega diskurza bi morali istočasno podajati alternativne predloge neodvisno od obstoječe institucionalne ureditve in pokazati na bolj fleksibilne in sprejemljive rešitve z vidika gospodarskega razvoja in demokracije. Institucionalna reforma bi vsekakor spodbudila bolj kreativen pristop k obstoječim in neinventivnim političnim programom, predvsem pa bi povečala zanimanje za primerjalne izkušnje bolj ambicioznih držav (Nahtigal 2002, 73).

Ustavni red je mogoče opredeliti ali kot dokončen seznam institucionalnih rešitev, znotraj katerih se odvijajo politična dognanja, ali pa kot vsota institucionalnih inovacij, ki so nastale zaradi okrepljene demokracije in ne onemogočajo ustvarjanja novih institucionalnih rešitev, ki bi vodile do širšega demokratičnega diskurza v družbi. V tem smislu prav sistem zavor in ravnovesij (checks and balances) predstavlja institucionalno blokado za izvajanje reform, saj sproti skrbi za transformacijsko nezmožnost vlade in za demobilizacijo večinskega prebivalstva (Nahtigal 2002, 86-93).

Institucionalne spremembe so vedno povezane z vprašanji, ki se nanašajo na konkretne okoliščine dane družbe in ne na iskanje univerzalnih principov, ki bi avtomatično vodili do najboljših rezultatov. Na poti izvajanja institucionalnih reform je zato potrebno tudi upoštevati, da tvorci posameznih institucionalnih rešitev nikoli ne morejo imeti pred očmi vseh učinkov, ki jih posamezne institucionalne

rešitve prinašajo, zaradi česar moramo biti pripravljeni na vedno nova definiranja in redefiniranja le teh, ki se jim je potrebno prilagoditi. Ob tem pa so pomembni tudi institucionalni detajli, saj majhne razlike lahko pripeljejo do pomembnih strukturnih sprememb znotraj ustavne delitve oblasti in imajo potencialno velike posledice za delovanje celotne družbe, saj so se institucionalni mehanizmi izkazali za izredno rigidne (Nahtigal 2002, 93-94).

2.3 Tranzicija v Sloveniji

Tranzicija kot pravni, politični politični, ustavnopravni in zakonodajni proces se je v Sloveniji začela leta 1989 s sprejemom amandmajev k takratni Ustavi SRS, ki so pomenili preureditev političnega sistema in ponovno uveljavitev klasičnih človekovih pravic. Dejansko pa se je vzpostavitev novega pravnega sistema začela s sprejemom Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Slovenije sprejete 25. 6. 1991, na temelju katere je bila 23. 12. 1991 sprejeta nova Ustava Republike Slovenije, ki uveljavlja povsem novo ustavno ureditev. Največja odstopanja s prejšnjo ureditvijo so na področju državne ureditve, kjer je uvedeno načelo delitve oblasti namesto načela enotnosti oblasti, parlamentarni je nadomestil skupščinskega, predstavniški pa delegatskega, več kontinuitete je bilo na področju pravic in svoboščin. S tem je bil postavljen temelj za sprejem nadaljnje nove zakonodaje.

Ustava pa je le eden od dejavnikov, ki sovplivajo na kakovost demokratične ureditve države, njeno legitimnost, učinkovitost in stabilnost. Drugi dejavniki so demokratična tradicija, politična kultura tolerance in kompromisa, nacionalno soglasje o temeljni politični formuli oziroma odsotnost ostrih etničnih in razrednih nasprotij. Ustava vpliva na stabilnost in legitimnost nosilcev oblasti tudi tako, da opredeljuje razmerja med državljani in vsako od nosilnih ustanov državne oblasti ter vzajemna razmerja neodvisnosti, kontrole in sodelovanja med državnimi ustanovami samimi (Jambrek 1992, 315) in je Slovenijo pripeljala na povsem nov začetek poti, v nov svet in na obzorja, ki so na široko odprta itd. (Bučar v Jambrek 1992, 17).

Glavni cilji Slovenije po osamosvojitvi so tako bili izoblikovanje političnega sistema parlamentarne demokracije, gospodarska preobrazba (glavni spremembi sta bili denacionalizacija in privatizacija družbene lastnine), utrditev po hudi gospodarski in socialni recesiji ter vključitev v Evropsko unijo in Nato (Ivanič 1999, 139-140). Po osamosvojitvi Slovenije in po spremembi političnega in ekonomskega sistema se je bilo v Sloveniji potrebno usmeriti k pravnim odnosom značilnim za zasebno lastnino in tržni model gospodarjenja, pravo pa je imelo nalogo razvijati družbeni, ekonomski in politični sistem

ter ga vračati v stare tirnice, upoštevajoč razvoj na področju človekovih pravic in svoboščin (Ude 2005).

Osamosvojitve Republike Slovenije je omogočila, da so se že jeseni 1991 začele priprave za novo slovensko kazensko zakonodajo, saj se je samo še povečevala že v osemdesetih letih nastala potreba po novem kazenskem zakoniku, ki bi zamenjal prejšnja iz leta 1977. Do sprejetja novega Kazenskega zakonika Republike Slovenije je prišlo šele na seji Državnega zbora dne 19. 9. 1994, veljati pa je začel 1. 1. 1995. Do sprejetja tega zakona pa sta v Republiki Sloveniji na podlagi ustavnega zakona iz leta 1991 veljala Kazenski zakon SFRJ in Kazenski zakon SRS iz leta 1977 ter drugi jugoslovanski predpisi s področja kazenskega prava, če niso nasprotovali Ustavi Republike Slovenije.

Sestavljalce Kazenskega zakonika Republike Slovenije so navdihovale domače in tuje izkušnje ter spoznanja o kazenski represiji kot enem izmed osrednjih vprašanj sodobne državne ureditve in političnega režima. Ker so pisci osnutka kazenskega zakonika izhajali iz spoznanja, da je kazensko pravo produkt človeške kulture in civilizacije, je tudi poslanstvo kazenskega prava varstvo človekovih pravic, temeljnih svoboščin in njegovih drugih dobrin, kot tudi nekaterih običaj ali javnih vrednot pred napadi in ogrožanji s strani drugih posameznikov, državnega aparata in drugih nosilcev oblasti in družbene moči. Zaradi poudarka na garantni funkciji (kazensko pravo ima tudi nalogo, da varuje človeka in občana pred morebitnim samovoljnim, nezakonitim in nečlovečnim represivnim delovanjem državnega aparata) kazenskega prava, so bile vse določbe splošnega in posebnega dela kazenskega zakonika s posebno pozornostjo oblikovane tako, da bi bile kolikor je mogoče izključene možnosti za njihove zlorabe. Upoštevana so bila spoznanja novejših teorij kazenskega prava in veljavni kazenski zakoniki nekaterih držav zahodne Evrope (Bavcon 2006, 41).

Slovenski Kazenski zakonik iz leta 1995 je bil nov zakon, ki je bil hkrati odziv na negativne izkušnje iz preteklosti, hkrati pa je ohranjal kontinuiteto, ko gre za pozitivne rešitve, ki bi se jim bilo nesmiselno odreči (Pittaro 2000, 291). Drugačna zasnovanost kazenskega zakonika v primerjavi s prejšnjim iz leta 1977, je razvidna iz razporeditve zaporedja objektov kazenskopravnega varstva glede na njihovo stopnjo na hierarhični lestvici vrednot. Povečana skrb za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa se je izrazila v oblikovanju posebnega poglavja o kaznivih dejanjih s tem naslovom (Bavcon 2006, 42-43).

Tudi po sprejemu nove zakonodaje, kot je bil v obravnavanem primeru nov Kazenski zakonik iz leta 1995, so se še vedno pojavljale ocene, da ima le ta ostanke prejšnjega režima (dikcija, struktura ...). Sprejete so bile še nadaljnje spremembe kazenske zakonodaje, leta 2008 pa še popolnoma nov zakonik, ki je bil tudi že dopolnjen z dvema novelama, kar nakazuje, da se proces modernizacije še ni zaključil. Nenehno spreminjanje kazenske zakonodaje, ki po svoji vsebini ščiti najbolj varovane človekove pravice in za katero je v Evropi značilen počasnejši in temeljitejši način priprave sprememb, nakazuje, da se proces tranzicije v Sloveniji še ni končal.

3 PRAVNA DRŽAVA IN NJENA VLOGA V ČASU TRANZICIJE

3.1 Pravna država

Pravo vpliva na politiko, gospodarstvo in družbo na številne načine in služi kot primarni mediator družbenih odnosov med ljudmi. V tem smislu razumemo pravo predvsem kot vrednostno normativni sistem, ki se nanaša pretežno na zunanje vidike družbenih razmerij in je namenjen preprečevanju ter razreševanju družbenih konfliktov, s katerim jih je mogoče relativno učinkovito nadzorovati in po potrebi sankcionirati. S tem je mišljeno moderno, pozitivno pravo, katerega značilnosti zajamemo s pojmom pravne države (Cerar v Šumič Riha 2001, 16).

S pravno državo se dandanes v sodobni družbi srečujemo na vsakem koraku ter na najrazličnejših področjih, predvsem jo je kot tako mogoče opredeliti kot spremljevalni pojem modernega političnega, ekonomskega in pravnega sveta (Cerar v Šumič Riha 2001, 35). Vendar pa pojem in prakse pravne države sovpadajo z razvojem moderne družbe, pri čemer se razvita pravna država v tem pogledu pojavi šele z določenim časovnim zamikom.

Pojem pravne države je izredno pester pojem z različnimi ustavnimi vidiki, postavljenimi načeli, ki se neredko delijo v podnačela in različnimi pravno-filozofsko političnimi teorijami. Domovina pravne države je bila in ostala nemška filozofija države in prava ter teorija nemškega konstitucionalizma. Pomembne, relevantne elemente teorije pravne države ne pa samega pojma, je mogoče zaslediti v Kantovi teoriji prava, spisih Fichteja ali Wilhema von Humboldta (Plauštajner 1993). V magistrski nalogi se bom osredotočila predvsem na poglede slovenskih pravno filozofskih strokovnjakov na pravno državo, predvsem na mnenje dr. M. Pavčnika kot vodilnega strokovnjaka za teorijo prava in pravne države v zadnjih letih v Sloveniji.

Po mnenju dr. M. Pavčnika je pravna država moderna država, kjer delovanje državnih organov temelji na pravu, v kateri so zagotovljene temeljne pravice, hkrati pa je organizirana kot demokratična država, ki temelji na načelu delitve oblasti. Zasnova moderne pravne države je sad zgodovinskega razvoja, saj je njen nastanek posledica državne organiziranosti, v katerih dejavnost osrednjih državnih organov ni vnaprej določena oz. določljiva z ustreznimi splošnimi pravnimi akti predstavniškega telesa. V Evropi so se ustanove pravne države izoblikovale kot odziv na policijsko državo, v kateri je težišče odločanja pri upravi, ki deluje skladno z državnim interesom kot ga dojema sama (internimi navodili), njene

odločitve niso vezane na pravo in se pravnemu nadzorstvu izmikajo, ker ga policijska država kot taka ne prenese (Pavčnik 2008).

Pravna država je kot pojmovna shema prilagojena le določenemu tipu družbe, zaradi česar jo je mogoče ohranjati le, dokler se ta družba oziroma njeni podsistemi bistveno ne spremenijo. Če je družbeno dogajanje ugodno za individualni razvoj posameznika in družbo, je smiselno načela in pravila pravne države temu prilagoditi, v nasprotnem primeru, pa pomeni pravna država zavoro za preprečevanje ali upočasnjevanje takšnega razvoja.

Pravnost je osrednji element pravne države. Za pravno državo velja, da ustava, zakoni in drugi formalni pravni viri obravnavajo pravne subjekte enako in predvidljivo. Pravna pravila morajo biti skladna in dovolj splošna, da ne prizadenejo ali privilegirajo določenih skupin ljudi, jasna, relativno stabilna in v praksi enotno uporabljana. V naprej morajo biti določene pravne kršitve (načelo *nullum crimen nulla poena sine lege certa*) in postopek po katerem državni organ ugotavlja, ali je bila pravna kršitev storjena in njeno pravno posledico. V pravni državi so pravice in dolžnosti pravnih subjektov določene z zakonom, najpomembnejše med njimi pa so kot temeljne pravice vsebovane in na pravno obličen način razglašene z ustavo oziroma drugim ustavnopravnim dokumentom. Sestavina pravne države so tudi pravna sredstva, s katerimi se uveljavljajo pravice in dosegajo, da se uresničujejo dolžnosti (Dolenc 2008; Pavčnik 2008).

Poglavitna razsežnost pravne države je po dr. M. Pavčniku vsebinski in postopkovni pravni okvir, v katerem naj poteka pravno odločanje in v okviru katerega naj odločajo državni organi. Postopkovni okvir pravne države je kakovosten, če je skladen z vsebinskim okvirom in če omogoča dovolj pravnih poti, da se legalno uveljavlja tisto, kar sprejemamo kot legitimno. Če bi se temu odrekli, bi se po mnenju Habermasa odrekli tudi pravni državi (Habermas 1993, 541; Pavčnik 2008).

Dandanes tvorijo pravno državo v ožjem in širšem pravnem smislu predvsem različna načela, kot vrednostna merila vsebinskemu opredeljevanju pravnih pravil, njihovo razumevanje in način njihovega izvrševanja. Med pravna pravila, ki so poleg načel najstvena prvina prava, štejemo tista, ki izražajo tip vedenja in ravnanja, ki določno povedo, kakšne so pravice in dolžnosti pravnih subjektov (Pavčnik 2008).

Načelo pravne države je v bistvu izraženo v celoti ustavnih določb, zlasti ob dejstvu, da so mnoge norme v medsebojni odvisnosti. V širšem pomenu štejemo kot načela pravne države predvsem naslednja (ustavna) načela: načelo varovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, načelo delitve oblasti, načelo, da zakone sprejema parlament kot splošni predstavniški organ, načelo podrejenosti izvršilne oblasti in sodstva ustavi in zakonu, načelo pravne varnosti, ki se kaže v predvidljivosti in zanesljivosti pravnih aktov ter zagotavljanju zaupanja v pravo, načelo prepovedi retroaktivnosti pravnih predpisov, načelo jasnosti zakonov in drugih pravnih aktov, načelo neodvisnosti sodstva, načelo sodnega nadzora upravnih odločb, načelo omejevanja diskrecionarnega presojanja upravnih organov ter načelo pravičnosti. Poleg navedenih pa načelo pravne države vsebuje številna druga načela skladno z naravo posameznih pravnih panog kot npr. načelo zakonitosti in določnosti kaznivih dejanj in sankcij v kazenskem pravu itd. (Šinkovec 2008; Cerar v Šumič Riha 2001, 39).

Pravna država je temelj ustavnega načela. Ustava kot temeljni pravni akt predstavlja temeljni vsebinski in postopkovni okvir pravne države, predvsem kot pravna celota splošnih pravnih načel in pravnih pravil. Slednja pa splošna načela v tako imenovanem normativnem delu izpeljujejo in konkretizirajo. V naravi ustave je, da predstavlja širok manevrski prostor, ki zakonodajalcu omogoča zelo odprto in obsežno področje presoje, saj ustavni okvir pravne države dopušča, da je zakonodajalec lahko ustvarjalen in da zasnovo pravne države dviga na višjo raven, ki ne sme zdrsniti pod raven, ki ustreza splošno sprejetim standardom vladavine prava. V ustavnosodni praksi se pojavlja stališče o jasni in določni opredeljenosti pravnih pravil, ki jih je mogoče izvajati tako, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja izvršilne oblasti, vendar pa nedvomno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov na katere se nanašajo. Da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne, je po mnenju dr. M. Pavčnika naivno stališče, ki ne ustreza realnosti, ampak je potrebno od zakonodajalca zahtevati tolikšno stopnjo določnosti, da vsaj na ravni pravnega razumevanja in odločanja omogoča racionalno in predvidljivo pravno argumentiranje. Zadostna določenost in jasnost pravnih pravil pa je nujna sestavina načela pravne države in le pravni red, ki ga sestavljajo takšna pravna pravila omogoča pravnim subjektom, da prepoznajo mejo med dovoljenim in prepovedanim. Če zakoni takšnih meril ne izpolnjujejo, ne ustrezajo vladavini prava (Pavčnik 2008; Dolenc 2008).

V pravni državi morajo biti tudi določno opredeljena kazniva dejanja, pravice in pravne dolžnosti pravnih subjektov (še posebej omejitve pravic in stopnjevanje dolžnosti), kot tudi pristojnost in postopek, v katerem državni organi odločajo o pravicah in pravnih dolžnostih. Pri tem pa mora sam

pomen pravnega pravila izhajati iz meril vsebovanih v pravnem besedilu, ki jih lahko preverimo z ustaljenimi načini, metodami razlage. K jasnosti pravnih pravil pripomorejo a) zakonodajalec z javnim oblikovanjem zakonskih besedil, b) pravna stroka z graditvijo ustreznih razlagalnih metod in c) sodišča (predvsem vrhovno in ustavno) z zagotavljanjem enotne sodne prakse. V kolikor tega ni, ne moremo govoriti o razlagi (Pavčnik 2008; Dolenc 2008).

Zato je tudi s stališča zaupanja v pravo pomembno vprašanje spreminjanja zakonodaje. Splošno sprejeto je, da je razlagalno predvidljiva zakonodaja pomembna prvina pravne države, saj če tega ne bi bilo, bi se kljub istemu zakonskemu besedilu njegova vsebina, ki jo ugotavljajo pristojni državni organi, nenehoma spreminjala. Zaupanja v pravo ni, če zakonodaja ni relativno stabilna. Sunkovito spreminjanje zakonodaje načeloma ni dopustno, v normalnih družbenih razmerah se mora zakonodaja postopoma prilagajati in odzivati na nove družbene razmere (Pavčnik 2008).

3.2 Človekove pravice v pravni državi

3.2.1 Človekove pravice v Sloveniji do osamosvojitve

Jedro demokratičnosti, pravnosti in ustavnosti so človekove pravice, ki so vrednostno merilo in minimalna vsebina, ki jo mora vsak politični in pravni sistem ter oblast spoštovati, v kolikor želi ohraniti minimalno raven demokratičnosti in pravnosti (Teršek 2009). Človekove pravice so absolutne in univerzalne, varovane pa so le toliko, kolikor jih oblast in posamezniki v resnici spoštujejo in kolikor jih uspe država preko pravnih institucij v resnici zagotoviti posameznikom, katerim so bile kršene (Cerar v Zupančič 2002).

V Sloveniji kot v eni od republik bivše socialistične Jugoslavije ureditev pred osamosvojitvijo ni bila naklonjena človekovim pravicam. Ustavni in državno institucionalni sistem jih ni postavljajal v ospredje in ni izoblikoval jasnih pravnih omejitev državnih organov, katere posledica je bila njihovo kratenje (Šturm v Zver 1998, 27).

Odstopanja od klasičnega pojmovanja pravic, v razvoju človekovih pravic v povojnem ustavnemu razvoju so razlog in rezultat vseh drugih odstopanj npr. od načela delitve oblasti, načela enakosti volilne pravice. Pod vplivom sovjetske ustave iz leta 1936, se v prvem obdobju po vojni človekovih pravic in svoboščin ni obravnavalo kot neodtujljivih, prirojenih ali trajnih, ampak so bile odvisne od

državne oblasti, ki jih je omejevala in razlagala po prostem preudarku. Tudi kasneje se ni odreklo zoženemu pojmovanju državljskih pravic, ki pa so na formalni ravni v glavnem ostale podobne klasičnim. Za nadaljnji razvoj je značilno opuščanje izrazov, npr. državljan oz. človek, v ustavi iz leta 1963 se pojavi izraz občan, kot nosilec temeljnih pravic in svoboščin v sistemu družbenega samoupravljanja, z ustavo iz leta 1974, pa se je prenesel poudarek na delovnega človeka oz. samoupravljalca. Ta ustava je postavila v ospredje pravico do samoupravljanja kot nedotakljivo in neodtuljivo pravico delovnega človeka in občana, ki naj bi vsakomur zagotavljala odločanje v vseh oblikah samoupravne organiziranosti, v delovnih organizacijah in teritorialnih družbenopolitičnih skupnostih, kar je s tem pomenilo, da se svoboščine in pravice uresničujejo v medsebojni solidarnosti ljudi. Šele z ustavo iz leta 1974 je bila omenjena pravica do dela, v ustavi so bile nadalje našteje pravice do socialnega zavarovanja, stanovanja, izobraževanja, šele na to so bile našteje pravice do svobode misli, izražanja, združevanja ter izražanja pripadnosti svojemu narodu. Samoupravljanje je omejilo vrsto klasičnih osebnih in političnih pravic, brez katerih politične in ekonomske pravice niso bile uresničljive. Izrivanje klasičnih političnih pravic je omejevalo možnost za kritiko in opozicijo in omogočalo nastanek monopolnih družbenopolitičnih organizacij. Omejevanje klasičnih človekovih in državljskih pravic se je maščevalo samemu sistemu, saj je postajal vedno bolj neodziven na spremembe, neučinkovitost pa je skušal popravljati z neprestanimi spremembami in dopolnitvami, ki je njegovo delovanje le še bolj zapletel. Kot navaja dr. D. Zajc, je neuresničljivost demokracije, ki je osebne in politične pravice izvajala iz vnaprej določenega, retrogradnega in protirazvojnega projekta, v katerem je bila ekonomska enakost dosežena na račun politične svobode, narekovala popoln prelom s celotnim povojnim pojmovanjem ustavnosti (Zajc 1992, 77-78).

3.2.2 Človekove pravice v tranziciji

Že pred začetkom tranzicijskega prehoda se je povečala občutljivost za vprašanje človekovih pravic, ki se je izražala v prizadevanjih za demokratizacijo in osamosvojitvev. Tranzicija kot pot do demokratične pravne države, v kateri so dobro varovane človekove pravice, je prinesla korenite spremembe zakonodaje, struktur oblasti in prakse državnih organov, vendar pa gre za dolgoročen proces, v katerem je potrebno vzpostaviti celovito državno subjektiviteto in razrešiti številna vprašanja. Prehod je zahteval spremembo in modernizacijo zakonodaje, struktur in prakse, kar pa ni bilo izvedljivo brez temeljite spremembe miselnosti odločujočih. Posledica takšnih dogajanj je nestabilen in zaradi pogostih sprememb ne povsem konsistenten pravni red, na drugi strani pa so se pričakovanja ljudi o pozitivnih in hitrih spremembah hitro soočila z realnostjo (dolgotrajno odločanje državnih organov, poprava

nepravilnosti, ki so se zgodile v preteklosti ter soočenje s poprej nepoznanimi problemi - brezposelnostjo in posledično tudi s socialno stisko). Med drugim je tranzicija povzročila velike spremembe v ekonomskih in socialnih pravicah (Bizjak 1998).

Prvi pogoj za trajno vzpostavitev norm človekovih pravic zahteva stabilen politični sistem z vladavino prava, v katerem mora obstajati trden in neprotisloven pravni sistem, ki se spreminja in prilagaja tako, da pri državljanih ohranja in krepi zaupanje v pravo, ki je za vse enako, ki se dejansko izvaja in od katerega lahko vsakdo pričakuje ustrezno zaščito svojih pravic in interesov, pri tem pa bo podvržen predpisanim sankcijam, če njegovo ravnanje ne bo v skladu s predpisanim (Bizjak 1998).

Za učinkovito uveljavljanje in varovanje človekovih pravic je pomembna tudi konsolidirana demokracija, ki omogoča učinkovito varovanje človekovih pravic. Po Dahlu sta temeljni razsežnosti demokracije pluralistična konkurenca in politična participacija, katerih uresničitve v veliki meri vpliva na obnašanje elit (Dahl 1971). Te si ne morejo nekaznovano privoščiti arbitrarnosti in samovolje, pa tudi ne pravne ureditve, ki bi dajala izrazito prednost določenim skupinam in potiskala ob rob nekatere druge. Navedeno preprečuje prisvojitve oblasti s strani določene elite, kar je najresnejša grožnja spoštovanju pravic in svoboščin. Ni pa prava pluralistična konkurenca že kar vzpostavljena, čim so dane možnosti večstrankarskih volitev, prav tako tudi ne politična participacija. Potrebno je preveriti proceduralne in institucionalne minimume, saj je ob formalnem izpolnjevanju teh kriterijev jasno, da so vsebinsko nekateri zelo šibko uresničeni, zlasti glede pluralizma virov informiranja in vzročne zveze med vladno politiko in voljo volilcev (Bizjak 1998).

Ob pravnem in političnem vidiku tranzicije se ne sme spregledati socialnega vidika, ki je najbolj posegel v življenja ljudi in prinesel nove socialne probleme. Za vzpostavitev trdne demokratične države, ki spoštuje človekove pravice, je zato istočasno z demokracijo in tržnim gospodarstvom pomembna vzpostavitev obsežnih socialnih varovalk, ker bi nasprotno lahko demokratično doseženi rezultati ekonomske in socialne politike ostali pod določenim pragom znosnosti za velik delež prebivalstva (Bizjak 1998).

3.2.3 Problemi na področju človekovih pravic, ki izhajajo iz tranzicijskih okoliščin

V Sloveniji človekove pravice in svoboščine zagotavlja slovenska ustava iz leta 1991, ki jim namenja celotno drugo poglavje, pri tem pa Slovenijo na tem področju zavezujejo tudi številni mednarodni

dokumenti h katerim je pristopila. Pomembna je določba, po kateri se pravice in svoboščine uresničujejo neposredno z ustavo in da jih ustava vse enako priznava. V primerjavi s prejšnjo ustavo je značilna povsem drugačna razporeditev pravic in svoboščin, saj so med prvimi omenjene enakost, varstvo osebne svobode, človekove osebnosti in dostojanstva ter pravica do sodnega varstva, poudarek je na zasebni lastnini, nato pa je še poudarjena svoboda izražanja, svoboda vesti, pravica do zbiranja in združevanja in volilna pravica ... (Zajc 1992, 78). Za varovanje človekovih pravic je bila na podlagi 159. člena Ustave ustanovljena nova institucija varuha človekovih pravic, poleg njega pa delujejo številne nevladne organizacije.

V času tranzicije so se po poročilu varuha človekovih pravic pri varstvu in spoštovanju človekovih pravic v Sloveniji pojavile številne težave. V tem času namreč stabilen pravni red še ni bil vzpostavljen, vladavina zakonov je bila šibka in občasno protislovna, možnost arbitrarnega odločanja je uporabljena prepogosto, spremembe zakonov, ki prinašajo nedorečene rešitve, so ljudje občutili kot kršitev njihovih pravic. Posledica tega je bilo pogosto vlaganje zahtev za presojo ustavnosti in zakonitosti, posledično pa razveljavitev določb številnih zakonov. Nastajale so zamude pri izdaji izvedbenih predpisov, kar je bilo prej pravilo kot izjema. Zato pomembnih predpisov za pravice posameznika ni bilo mogoče začeti korektno izvajati, pravne praznine pa se je skušalo zapolnjevati z analogijami, praviloma v škodo posameznika. Posledica tega je tudi, da državne institucije niso odločale v zakonitem roku oziroma v razumnem času, kar pomeni, da niso uspele učinkovito izvajati predpisov. Dolgotrajnost sodnega varstva pravic ima v mnogih primerih enake učinke, kot če takega varstva sploh ne bi bilo. Ob tem se zaostrujejo številni socialni problemi, s katerim se družba do sedaj ni soočala, kar velja še posebej za tiste probleme, ki imajo vzrok v dolgotrajni brezposelnosti (Bizjak 1998).

Posledica oblikovanja novega pravnega reda pa je po ugotovitvah varuha človekovih pravic tudi vlaganje večjega števila pobud glede kršenja človekovih pravic, na zakonodajnem področju pa je pomembno opozarjanje na neustrezne in zastarele predpise, predvsem zaradi prednostnega ukvarjanja s predpisi na gospodarskem področju in splošnimi političnimi vprašanji, predpisi pomembni za uveljavljanje in varovanje človekovih pravic pa pogosto obstajajo ob strani. Problem pa se je pokazal tudi pri uvajanju številnih novih predpisov, saj še tako temeljit zakonodajalec ne more predvideti vseh situacij, ki jih prinaša življenje, pojavljajo se tudi kolizije in pravne praznine med posameznimi novo sprejetimi zakoni. Zato bi bilo po mnenju varuha za krepitev pravne države in demokracije, potrebno

sprotno analiziranje problemov pri uresničevanju posameznih temeljnih pravic in svoboščin, kot podlago pa bi bilo potrebno vzeti mednarodno pravne akte in judikaturu organov, ki bedijo nad njihovim uresničevanjem. Navedeno kaže na medsebojno odvisnost procesa utrjevanja demokracije in prizadevanja za visoko stopnjo spoštovanja človekovih pravic (Bizjak 1998).

3.2.4 Človekove pravice in kazensko pravo v Sloveniji

Kot navaja dr. L. Bavcon je dobro znana resnica, da se v kazenskem pravu v njegovi zakonski obliki in zlasti v praksi jasno razodeva bit vsake družbene in državne ureditve oziroma političnega režima. Politični sodni procesi v državi so zanesljiva značilnost avtoritarnih, enostrankarskih držav. V takšni državi že na ravni zakonodaje naletimo na nelegitimne določbe, ki omejujejo človekovo pravico do svobodnega in javnega izražanja mnenj in prepričanj, ter na določbe, ki so značilne po svoji nedoločenosti in raztegljivosti. Za takšen sistem je še značilno, da politično instrumentalizirana služba državne varnosti uporablja načine nadzora državljanov, kakor tudi oblike druge oblike izsiljevanja in poniževalnega ravnanja z ljudmi ali celo mučenja. Ni zagotovljenega poštenega sojenja, omejena je pravica do obrambe, sodstvo in sodniki niso neodvisni, veliko je število obsojencev zaradi verbalnih političnih deliktov itd. (Bavcon v Bavcon 2006, 35).

V tem smislu so bile v povojni socialistični Jugoslaviji najbolj ogrožene človekove pravice in svoboščine na področju tako imenovanih političnih deliktov, saj se je tu kljub vsem spremembam navkljub obdržalo pojmovanje, ki v kazenskem pravu vidi predvsem instrument oblasti za izvajanje svoje politike. Oblasti v Jugoslaviji so po letu 1951 še vedno imele možnost posegati po kazenski represiji kot skrajnem sredstvu politične represije. Kriza v 80. letih je tako v Sloveniji kot tudi v drugih republikah okrepila zahteve javnosti po demokratizaciji. Navedeno je skupaj z ekonomsko, politično in mednacionalno krizo okrepilo represivne težnje zveznega centra moči, kar pomeni več političnih procesov pred rednimi in vojaškimi sodišči od leta 1981 naprej. Kazniva dejanja kontrarevolucije (114. čl.), sovražne propagande (133. čl.), združevanja za sovražno dejavnost (136. čl.) in ogrožanje teritorialne celovitosti države kot so bila opredeljena v Kazenskem zakonu SFRJ, so bila ena najpogostejših (Bavcon v Bavcon 2006, 36-37).

Vse to je pomenilo aktivnejšo dejavnost kazenskopravne stroke, s čimer je prišlo do sprememb tudi v kazenski zakonodaji. Posebna komisija skupščine Slovenije je leta 1988 izdelala predlog za spremembe KZ SFRJ, katere so bile večinoma upoštevane v novemu KZ SFRJ iz julija leta 1990. Kljub

osamosvojitvi Slovenije pa je bil še vedno v veljavi Kazenski zakonik SRS iz leta 1977, s spremembami in dopolnitvami iz julija 1990. Kot navaja dr. L. Bavcon, pa navedeno dejstvo ni imelo hujših posledic za pravno varnost in pravice državljanov na tem področju, saj so le te bolj odvisne od demokratičnosti ali nedemokratičnosti družbene ureditve kot od določb kazenske zakonodaje (Bavcon v Bavcon 2006, 37-38).

Ustava je poglavitni vir za kazensko in vsako drugo zakonodajo. Konec leta 1991 je Slovenija sprejela novo ustavo, kar je z vidika kazenskega prava bilo posebnega pomena. Kazensko pravo opravlja predvsem dve funkciji in sicer zaščitno ter garantno, kar pomeni, da mora hkrati varovati človekove dobrine, kot so njegovo življenje, telesna nedotakljivost, čast, premoženje, kot tudi splošne družbene ali javne dobrine, pri tem pa mora dosledno spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine. Tako se glede dobrin, ki jih mora varovati kazensko pravo napaja iz ustave, prav tako tudi glede človekovih pravic in svoboščin, ki jih s svojimi represivnimi posegi in v imenu preprečevanja kriminalitete ne sme nelegitimno kršiti (Bavcon v Bavcon 38-39).

Ustava RS se v poglavju o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah opira na Splošno deklaracijo OZN o človekovih pravicah (1948) in na Mednarodni pakt o človekovih državljanskih in političnih pravicah (1966).

Pravice in svoboščine določene z ustavo, ki so pomembne za kazensko pravo, dr. L. Bavcon razvršča najprej glede na temeljno načelo, da je namreč državi prepovedan vsak poseg vanje, razen tistih, ki so izrecno dovoljeni, med katere spada npr. določba 17. člena o prepovedi smrtne kazni, določba 18. člena o prepovedi mučenja, nato prepoved vsakršnega nasilja nad osebami, ki jim je prostost kakorkoli odvzeta ali omejena, vsakršno izsiljevanje priznanj in izjav po 21/2 členu, prepoved ponovnega sojenja ali kaznovanja za kaznivo dejanje, za katero je bil kazenski postopek pravnomočno končan po 31. členu. V drugo skupino uvršča dr. L. Bavcon nekatere posege z zakonom določenih državnih organov v človekove pravice in svoboščine, ki jih ustava izrecno dovoljuje, vendar samo kot nujno zlo in s strogimi omejitvami. Ti posegi se nanašajo na človekovo osebno svobodo in zasebnost, kot npr. odvzem prostosti ali pripor (19., 20. čl.), hišna preiskava, vstop uradne osebe v tuje stanovanje (36. čl.), prekšitev tajnosti pisem in drugih občil (37. čl.) (Bavcon v Bavcon 2006, 39-40).

S sprejemom Kazenskega zakonika leta 1995, so postale objekt kazenskopravnega varstva tudi

človekove pravice, njihovo pomembnost pa je mogoče videti iz same razporeditve zaporedja glede na hierarhično lestvico posameznih vrednot. Povečano skrb za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, se je v kazenskem zakoniku izrazila tudi v oblikovanju posebnega poglavja s tem naslovom. Objekt kazenskopravnega varstva so tako številne pravice in svoboščine, ki so vsebovane že v ustavi in mednarodnopravnih aktih (prepoved diskriminacije, svoboda odločanja, svoboda gibanja, pravica do osebne integritete in zasebnosti, neupravičena osebna preiskava, kršitev nedotakljivosti stanovanja, nedovoljena objava zasebnih pisanj kršitev tajnosti občil, neupravičeno prisluškovanje ter neupravičeno slikovno snemanje, neupravičena izdaja osebnih podatkov itd.) (Bavcon v Bavcon 2006, 43).

3.3 Kazensko pravo in pravna država

Iz načela zakonitosti izhaja splošno sprejeta zahteva, da mora biti kazensko pravo samo zakonsko pravo. Namen oblikovalcev načela, filozofov in pravnikov C. Beccarie in C. Montesquieu-ja v drugi polovici 18. stoletja, je bil predvsem doseči določena stopnja pravnega varstva posameznika pred samovoljo sodnikov in zakonodaje. Tudi kasnejši razvoj je pokazal, da je poglobljena vsebina tega načela varovanje posameznika pred močjo države in zagotavljanje posameznikom pravno varnost. Zaradi pravne varnosti in varstva posameznika ostaja zahteva, da je lahko samo zakon, ki ga mora zakonodajalec sprejeti po posebej predpisanem postopku, temelj kaznivega dejanja, kazni predpisane zanj pa tudi temeljna in neovrgljiva predpostavka legitimnega kazenskega prava sodobne države (Šelih 2007a).

Načelo zakonitosti je zato kot temeljna zahteva vgrajeno v sistem kazenske zakonodaje od začetkov obdobja, ki ga označujemo kot obdobje sodobnega kazenskega prava. Kot moderno kazensko pravo štejemo vse določbe iz kazenskih zakonov, držav na evropski celini, ki temeljijo na načelu »nullum crimen, nulla poena sine lege«, izdanih po francoski revoluciji (Code Penal iz leta 1810), v katerem zgodovinskem dogajanju ima korenine tudi pravna država. Od tedaj dalje evropske države v svoje ustave zapisujejo načelo zakonitosti kot človekovo pravico, kot temelj vsake pravne države pa štejemo predvsem ustavnost, zakonitost in varstvo človekovih pravic. Moderno kazensko pravo in pravna država sta se razvijala sočasno v taki povezanosti, da je vsak od teh družbenih pojavov bil hkrati merilo in podlaga drugega (Šelih 2007a; Bele v Šelih 2007b, 51).

V sodobnih državah je iz ureditve kazenskega prava mogoče razbrati, kakšen je odnos oblasti do državljanov. Podobo kazenskega prava v določeni družbi vselej določa prevladujoča ideologija. Zato se

mora država, ki hoče delovati kot pravna država zavezati (z načelom zakonitosti v kazenskem pravu) ob prevzemu pooblastila do kaznovanja, katerega ji zaupajo državljani zaradi učinkovitega enakega varstva pravic vsakogar, da svoje moči iz danega pooblastila ne bo uporabljala neomejeno in samovoljno. Prav zaradi tega mora biti kazenskemu pravu v demokratični pravni državi posvečena posebna pozornost, da se ne bi sprevrglo v golo in nelegitimno nasilje brez potrebnih zavor in ravnotežij (Bavcon 1999; Bele v Šelih 2007b, 51).

Primere odstopanj od načela zakonitosti, lahko poiščemo v naši polpretekli zgodovini bivše skupne države. Eden od razlogov za formiranje nove države in sprejem nove slovenske ustave, je bil, kot se je sklicevalo v preambuli Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, dejstvo, da SFRJ ne deluje kot pravno urejena država in se v njej hudo kršijo pravice, nacionalne pravice in pravice republik in avtonomnih pokrajin. Navedeno se lahko oz. se more utemeljiti tudi z ugotovitvami o odstopanju od načela zakonitosti v kazenskem pravu, saj se v splošnem delu Kazenskega zakonika iz leta 1947, lahko določbo 11. člena, kjer je kaznivo dejanje opredeljeno kot dejanje, ki ga zaradi njegove družbene nevarnosti določa zakon kot kaznivo dejanje oz. tisto dejanje, ki ni določeno v kazenskem zakonu, je pa družbi nevarno, lahko razume samo kot izrecno odrekanje načelu zakonitosti (Bele v Šelih 2007b, 51).

Dr. I. Bele v svojem članku ugotavlja, da je že od leta 1951 dalje, ko je bil sprejet popoln Kazenski zakonik Federativne ljudske republike Jugoslavije (v nadaljevanju FLRJ; UL FLRJ št. 106/47), bilo načelo zakonitosti v zakonskih in ustavnih določbah ves čas obstoja SFRJ definirano prav tako kot v dosedanji ustavni ureditvi, vendar pa v samih določbah kazenskega zakona ni bilo uporabljeno tako, da bi izključevalo samovoljo oblasti glede kaznovanja. Takšno določanje kaznivih dejanj v zakonih ter uporaba takšnih določb, se je od sprejetja tega zakonika večinoma podrejala opredelitvi kaznivega dejanja, da je to družbeno nevarno dejanje, ki ga zakon določa kot kaznivo dejanje. Iz takšne definicije je ob opuščanju označbe, da je kaznivo dejanje protipravno dejanje, izhajalo, da naj bi bilo kazensko pravo podrejeno nekim zunanjim vplivom in da ima varstvo kolektivnega prednost pred varstvom posameznika in njihovih temeljnih pravic. Nenatančna določenost posameznih kaznivih dejanj (posebna značilnost inkriminacij zoper ljudstvo, državo in zoper oborožene sile), ter pojem družbene nevarnosti sta onemogočala sodiščem, da bi oblikovala lastne pravne razlage neodvisno od družbenih stališč, ki jih je oblikoval in javno razglašal vrh enotne oblasti (npr. neznatna družbena nevarnost, ki se je formalno lahko uporabila za vsa kazniva dejanja, ne samo za bagatelne delikte) (Bele v Šelih 2007b,

52).

Dr. I. Bele nadalje ugotavlja, da se je odstop od načela zakonitosti v prejšnjem Kazenskem zakonu SFRJ kazal tudi v določbah o izrekanju kazni. Kljub določbam, da naj bo kazen posebej predpisana za kaznivo dejanje še pred njegovo storitvijo, se je kazen odmerilo v skladu s predpisanim namenom kaznovanja, brez zahteve po sorazmernosti kazni s storjenim kaznivim dejanjem. Predvsem se je poudarjala potreba po individualni in generalni prevenciji, prevzgoja storilca, krepitev morale takratne družbe in vplivanje na razvoj družbene odgovornosti in discipline občanov (Bele v Šelih 2007b, 52-53).

Odstopanja od načela zakonitosti so bila v prejšnji jugoslovanski državi eden od odločilnih vzrokov, da celovito pravo ni delovalo v duhu pravne države. Značilno je bilo nenatančno razlikovanje med storitvenimi in opustitvenimi načini izvršitve, široka uporaba nedoločnih pojmov itd., posledica tega pa je bila, da opredelitev kaznivega dejanja v zakonu ni bila opisana tako določno, da bi bilo mogoče jasno prepoznati dovoljeno od nedovoljenega. Zaradi takšnih odstopanj od načela zakonitosti v kazenskem pravu, ki so moteče delovala na celotno uporabo prava v državi, je Slovenija podala pobudo za spremembo tedanjega zveznega kazenskega zakonika, kar je bilo odločilnega pomena za razlikovanje med policijsko državo, ki s kazenskim pravom varuje predvsem oblast pred njenimi podaniki in pravno državo, ki s kazenskim pravom varuje celovito pravo v korist vseh (Bele v Šelih 2007b, 53).

3.4 Splošne značilnosti pravne države, pomembne za kazensko pravo

V 2. členu Ustave Republike Slovenije je navedeno, da je Slovenija pravna in socialna država. Takšna ustavna določba, kot obvezujoča načelna opredelitev za razvoj prava in delovanja države po pravu, pa dobi svoj pravi pomen šele v demokratično organizirani ureditvi in pri delovanju na demokratičen način. Navedeno je Slovenija povzela v 1. členu Ustave, saj se šele skupen pojem pravne, socialne in demokratične države prilega ureditvi, kjer vlada ljudstvo. Navedeno pomeni, da v državi, kjer vladar predpisuje pravo podanikom in se mu nato tudi sam podreja v pomenu *pacta sunt servanda*, še vedno niso izpolnjeni pogoji za zajamčenost in spoštovanje prava po njegovi vsebini. Načelo zakonitosti je bilo prvič razglašeno sočasno z razglasitvijo demokratične države, zato se utemeljeno sklepa, da se edino v takšni državi more uporabljati korektno v svojem popolnem pomenu (Bele v Šelih 2007b, 54-55).

Merila iz načela zakonitosti imajo svoj izvor v načelu pravne države, vendar to niso vsa merila za vrednotenje zakonskega kazenskega prava. Iz načela zakonitosti ne moremo ugotoviti, katera človekova ravnanja se smejo v zakonu določiti kot kazniva dejanja in kakšne sankcije smejo biti za njegovo storitev. Dr. I. Bele navaja, da šele z vračanjem k načelu pravne države lahko ugotovimo, da smejo biti kot kazniva dejanja določena le protipravna dejanja, saj bi kontroveržno določanje, po katerem bi se storilec kaznoval za dovoljeno dejanje, bilo v nasprotju s celovitim pravom, kazensko pravo pa bi tudi izgubilo sposobnost varovanja prava. Upoštevati je potrebno dejstvo, da je kazensko pravo le sredstvo za uveljavitev prava v položaju, ko grozi, da se bo njegovo nespoštovanje sprevrglo v nepravo. Vendar, če bi se kazensko pravo uporabilo zoper vsako protipravno ravnanje, bi to pomenilo, da se pravo spreminja iz sredstva za urejanje odnosov med ljudmi v sredstvo za podrejanje posameznika oblasti. Namen načela zakonitosti je torej preprečiti samovoljo in arbitrarno uporabo državnega kaznovalnega sankcioniranja v situacijah, ko ne bi bile vnaprej točno opredeljene. Načelo zakonitosti tudi ne more preprečiti, da se v kazenskem zakonu ne bi določale kot kazniva dejanja kršitve takega prava, ki ni v skladu z demokratično ureditvijo ali je bilo sprejeto po nedemokratični poti ali pa je v nasprotju z ustavno zagotovljeno neprekršljivostjo človekovih pravic. Npr. Ustavno sodišče RS je v svoji odločbi št. U-I-335/02 izpostavilo bistven pomen načela pravne države ki je ta, da posameznika varuje pred nezakonitimi, samovoljnimi in čezmernimi posegi kazenskega represivnega aparata, ta pa se zagotavlja predvsem z načelom zakonitosti kazenskega materialnega prava (odločba U-I-335/02 z dne 24. 3. 2005). Ustavno sodišče je v svojih presoajah večkrat povedalo, kaj je vsebina tega načela, ko ga je strnilo v štiri znane klasične variacije Feuerbachove psevdolatinske formule in sicer prepoved določanja kaznivih dejanj in kazni s podzakonskimi akti ali z običajnim pravom (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*), prepoved analogij pri ugotavljanju obstoja kaznivih dejanj in izrekanju kazni (*nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*), prepoved določanja kaznivih dejanj in kazni s pomočjo praznih, nedoločljivih in nejasnih pojmov (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*), prepoved povratne veljavnosti predpisov, ki določajo kazniva dejanja in kazni zanje (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*). Pri svojih odločitvah je poudarilo zdaj bolj en in drugič bolj drug element iz navedene formule (Bele v Šelih 2007b, 55; Bošnjak v Šelih 2007b, 87; Fišer 2008).

Kakšen pomen ima poleg načela zakonitosti pojem legitimnosti kazenskega prava, predvsem glede primernosti sklicevanja na ta pojem ob uporabi kazenskega zakonika, nam prepričljivo razlago daje Braun, ko ob sklicevanju na Habermasovo razpravo o pravu v pravni državi pojasnjuje, da danes legitimnost pomeni predvsem procesno odmerjenost diskurza o pravu, vsebina takšnega diskurza pa

obsega zgolj presojo ustavnosti ne pa presojo z vidika nekega nadprava. Načelo zakonitosti je z načelom legitimnosti dopolnjeno s tem, da se v demokratični državi kazensko pravo sprejema le po dovolj široki demokratični razpravi v zakonodajnem organu, s katerim se omogoči opozarjanje na vse mogoče pomene predlogov za varstvo človekovih pravic. Takšen organ v Republiki Sloveniji je Državni zbor. Kazenski zakon bi lahko označili v celoti kot nelegitimnega, če se je v samem postopku sprejemanja zakona izključevala možnost diskurza, saj mora razprava o vsaki predloženi inkriminaciji za kazenski zakonik pretehtati, če v predlogu vsebovana prepoved ali zapoved ne pomeni kršitve kakšne človekove pravice in svoboščine. V kolikor jo, pa je nadalje potrebno pretehtati ob kakšnih pogojih in zagotovilih je takšen poseg nujen zaradi državne varnosti, javne varnosti, preprečevanja kriminalitete, javnega zdravja ali varstva pravic in svoboščin drugih ljudi. Po sprejetju in objavi kazenskega zakonika, pa se diskurz o pravu lahko ponovi samo v zvezi s pomenom posameznih določb v zvezi s sodnim varstvom, pri katerih se presoja skladnost sodne odločitve z zakonom, ob tem pa se odpira možnost ponovnega diskurza v pravu s presojanjem same skladnosti zakona z ustavo. V naši ureditvi se presoja skladnosti zakona z ustavo opravi pred ustavnim sodiščem, lahko pa tudi pri vsaki uporabi zakona pred rednim sodiščem v okviru zahteve iz ustave, da sodišča morajo soditi po ustavi in zakonu (Bele v Šelih 2007b, 57; Bavcon 2006, 136).

Ustava Republike Slovenije pa poleg načela zakonitosti kot vodilnega načela kazenskega prava vsebuje še več načelnih, usmeritvenih določb, pomembnih za določanje tega prava v zakonu in za njegovo uporabo v posameznih primerih. Tudi navedene določbe se neposredno nanašajo na t.i. tipična kazenskopravna pravila iz posebnega dela, na določbe iz splošnega dela, ki navajajo splošne pogoje za uporabo tipičnih kazenskopravnih določb, pa bolj posredno. V kolikor bi v splošnem delu določbe prišle v nasprotje z ustavo, bi bilo to takrat, ko bi razglašale drugačna načela o kazenskem pravu, kot jih pozna ustava. Navedeno pa bi bilo že znamenje propada pravne države (Bele v Šelih 2007b, 57-58).

3.5 Ustavni okvir kazenskega prava

Ker kazensko pravo posega najgloblje v človekove pravice, vsebuje Ustava Republike Slovenije za zagotavljanje teh pravic tudi več določb o načinu njihovega zagotavljanja v kazenskem pravu. Pri tem je mogoče ugotoviti, da gre za pretežno dodatne usmeritve ob načelu zakonitosti, od katerih so nekatere navedene v istem členu, druge pa v posebnih določbah (Bele v Šelih 2007b, 58-59). Načelo zakonitosti je sicer zelo kompleksno načelo, podrobno razdelano v kazenskem pravu, ki naj bi zajemalo in pokrivalo vsa dejstva pri ustavni presoji kazenskopravnih norm, kar pa ni tako. Nekatere ustavne

določbe, ki se nanašajo na kazensko pravo so splošne narave (predvsem tiste ki se nanašajo na človekove pravice in njihovo varstvo ter tiste, ki opredeljujejo načelo delitve oblasti in položaj sodne veje oblasti), nekatere pa se izrecno nanašajo na kazensko materialno in procesno pravo npr. nedotakljivost človekovega življenja (17. čl.), prepoved mučenja (18. čl.), varstvo osebne svobode (19. čl.), varstvo človekove osebnosti in dostojanstva (21. čl.), načelo zakonitosti (28. čl.) (Šelih v Šelih 2007b, 94). Nekatera načela pravne države, ki so povezana s kazenskim pravom in so povzeta v ustavi v nadaljevanju na kratko povzemam.

Ustava v 2. odstavku 28. člena k načelu zakonitosti dodaja še pravilo o uporabi milejšega zakona, s katerim se želi predvsem preprečiti, da bi dosledna uporaba zahteve o *lex praevia* lahko privedla, do strožjega kaznovanja, s čimer bi imela prepoved retroaktivne veljave imela nasproten učinek, kot se želi z njo doseči (28. čl. Ustave RS).

Konstitucionalni okvir splošnega dela kazenskega prava sestavljajo tudi druge določbe ustave o človekovih pravicah, katerih zagotavljanje je povezano z uporabo kazenskega prava. Pri tem je potrebno opozoriti, da ustavnopravno normiranje človekovih pravic ne more upoštevati delitve kazenskega prava na materialno in procesno, saj je procesno kazensko pravo zgrajeno na temeljih materialnega kazenskega prava. Med človekovimi pravicami je najprej treba omeniti domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave, s katero se v kazenskem postopku obdolžencu zagotavlja položaj nedolžnega človeka, dokler se obtožbe zoper njega ne dokažejo in potrdijo s pravnomočno sodbo, z vidika materialnega kazenskega prava pa se vsakomur zagotavlja, da ne bo kaznovan brez krivde. Krivda kot pravno opravičilo za izrekanje predpisane kazni za storitev ali opustitev je določena v zakonu kot kaznivo dejanje, v tem smislu pa mora biti načelo *nullum crimen, nulla poena sine lege* dopolnjeno z dodatno zahtevo *nulla poena sine culpa*. V pravni državi se kaznovanje kot pravno dovoljena prisila uporabi le zoper krivega storilca, nekrivi pa bi tako prisilo občutil kot nepravo (Bele v Šelih 2007b, 60-61).

Za kazensko materialno pravo je pomembna tudi človekova pravica iz 31. člena Ustave RS o prepovedi ponovnega sojenja o isti stvari (načelo *ne bis in idem*), ki se v materialnem kazenskem pravu uporablja tudi v zvezi z izrekanjem kazni v tem pomenu, da se za isto dejanje ne more izreči dvakratne glavne ali stranske kazni (Bele v Šelih 2007b, 61-62).

Z določbo 2. odstavka 17. člena Ustave, ki govori, da v Sloveniji ni smrtne kazni, je opredeljeno, da kaznovanje ne pomeni dovoljeno neomejeno poseganje v človekove pravice ter da nobena kazen ne bi smela dokončno izločati človeka iz družbe. Šele z odpravo smrtne kazni je bilo končno omogočeno, da se je v okviru načela zakonitosti začela uveljavljati zahteva po sorazmernosti kaznovanja (17. čl. Ustave RS).

V konstitucionalni okvir kazenskega prava pa sodi tudi določba 30. člena Ustave o pravici do rehabilitacije in odškodnine, v kateri se resnično kaže vladavina prava v tem pomenu, da država odgovarja za nepravilno uporabo predpisanega kazenskega prava (Bele v Šelih 2007b, 62-63).

4 KRATEK PREGLED ZGODOVINE KAZENSKEGA PRAVA NA SLOVENSKEM

Kazensko pravo se ni izoblikovalo naenkrat, ampak se je razvijalo skladno z razvojem države in družbene skupnosti, hkrati pa označevalo določeno stopnjo razvoja v posameznih deželah. Posebna značilnost kazenskega prava je, da je produkt človeške kulture in civilizacije, zato je za razumevanje današnje stopnje kazenskega prava njegova razvojna pot vse od njegovih začetkov pa do danes.

Za potrebe magistrske naloge bom na kratko predstavila zgodovinski pregled materialnih kazenskih zakonov na Slovenskem v 20. stoletju s poudarkom na obdobje po drugi svetovni vojni pa do sprejema Kazenskega zakonika Republike Slovenije v letu 1995.

Do nastanka Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev (v nadaljevanju Kraljevina SHS) leta 1918, ki je nastala iz pravno različnih delov, ki so pripadali trem različnim državam in njihovim pravnim redom (Avstro-Ogrski, Srbiji in Črni gori), je slovensko ozemlje pripadalo Avstro – Ogrski oz. Habsburški monarhiji. Navedeno območje je predstavljalo posebno kazensko pravno področje, na katerem je veljala avstrijska kazenska zakonodaja. Določbe kazenskega materialnega prava je vseboval predvsem zakonik imenovan Kazenski zakon o hudodelstvih, pregreških in prestopkih iz leta 1852, pa tudi nekateri posebni stranski kazenski zakoni kot so Tiskovni zakon iz leta 1862, Zakon o koalicijski pravici iz leta 1870, Zakon zoper vlačugarstvo in delomrznost iz leta 1897 ter Zakon o avtorski pravici iz leta 1895 (Dolenc, Maklecov v Vatovec 2004, 9). Kljub temu, da je avstrijski kazenski zakon veljal na Slovenskem do leta 1930, ni ostal nespremenjen v celoti, saj je z ukazom ministrskega sveta leta 1919 bila na celo Kraljevino SHS razširjena uporaba devetega in desetega poglavja Kriminalnega (kazenskega) zakonika za kraljevino Srbijo, ki sta se nanašala na zločinstva in prestopke zoper domovino, vladarja in ustavo ter zločinstva in prestopke zoper zakon, oblast in javni red (Melik 1991, 19-27).

Slednji je bil sprejet leta 1860, kateremu vzor je bil predvsem Kazenski zakonik za Prusijo iz leta 1851, ki pa se je naslanjal na francoski Code Penal. Značilnost pruskega kazenskega zakonika, ki se je odlikoval s humanitarnim kazenskim sistemom, je bila predvsem v tem, da je sodniku dajal svobodo pri odmerjanju kazni z upoštevanjem olajševalnih okoliščin (Dolenc, Maklecov 1934, 20-24).

Po prvi svetovni vojni so bili Slovenci razdeljeni kar med štiri države. Zahodno slovensko etnično ozemlje je pripadalo Kraljevini Italiji (Rapalska pogodba iz leta 1920), deli severnega slovenskega

etničnega ozemlja so bili v sestavi Republike Avstrije, severovzhodni del pa v sestavi Madžarske. Preostali del slovenskega ozemlja je bil del Kraljevine SHS, ki se je od leta 1929 uradno imenovala Kraljevina Jugoslavija (Ivanič 1999, 90).

Vidovdanska ustava iz leta 1921 je vsebovala tudi nekaj določb kazenskega materialnega prava. Poudarek je bil na načelih: načelo varstva osebne svobode, načelo nedotakljivosti stanovanja, načelo pisemske tajnosti, načelo svobodne vesti in vere ter načelo svobode tiska, smrtna kazen za politična kazniva dejanja je bila prepovedana (razen izjem npr. atentat na vladarja in člane kraljevske hiše oz. tista politična kazniva dejanja storjena z drugim kaznivim dejanjem, za katerega je zagrožena smrtna kazen). V tem obdobju je bilo na novo sprejetih več stranskih kazenskih zakonov kot so npr. Zakon o zaščiti javne varnosti in reda v državi ter Tiskovni zakon; ter več izvršitvenih odredb kot npr. Naredba k zakonu o zaščiti javne varnosti in reda v državi iz leta 1923, ki je ustanovila tudi prisilne delavnice in popoljševalnice (Melik 2000, 19-10; Dolenc, Maklecov 1934, 25).

Do sprejetja novega Kazenskega zakonika in s tem do vzpostavitve enotnega kazenskega prava je v Kraljevini SHS prišlo šele leta 1929. Kazenski zakonik za Kraljevino SHS je začel veljati 1. 1. 1930, s katerim je bil vzpostavljen enotni sistem na področju kazenskega materialnega prava, ki se je obdržal do razpada Kraljevine Jugoslavije leta 1941 (Melik v Vatovec 2004, 19). Bil je izdelan pod močnim vplivom eklektične kazenskopravne šole in gibanja za evropsko zakonodajno reformo in je uvedel novosti kot so bile npr. uvedba varnostnih ukrepov poleg klasičnih kazni, spremembe pri zastaranju, upoštevanje storilčeve osebnosti pri odmeri in izvrševanju kazni, pogojna obsodba in nove določbe glede odgovornosti mladostnikov (Melik 2000, 18-21; Bavcon in ostali 2003, 102). Sestavljen je bil iz splošnega dela v katerem, so bile določbe o kaznivih dejanjih in kaznih na splošno, iz posebnega dela, ki je vseboval določbe o posameznih zločinstvih in prestopkih ter o njihovem kaznovanju ter tretjega dela imenovan »Končna odredba«. Kazenski zakonik je temeljil na načelu »nullum crimen sine lege« in tudi »nullum poena sine lege«, kazensko pa je bil odgovoren le kriv in prišteven storilec (Dolenc 1929, 42). Med stransko kazensko zakonodajo velja omeniti Vojaški kazenski zakonik Kraljevine Jugoslavije iz leta 1930, ki je ne samo, da je v posebnem delu navajal vojaška kazniva dejanja, ampak je že v splošnem delu postavil načela, ki so veljala za to vrsto kaznivih dejanj. Pomembna stranska kazenska zakona pa sta bila še Zakon o pobijanju zlorab v službeni dolžnosti ter reformirani Zakon o zaščiti javne varnosti in reda v državi (Dolenc, Maklecov 1934, 30).

Leta 1931 je kralj razglasil novo ustavo, ki jo označujemo kot »septembrsko« oz. oktroirano, ki je že po svojem nastanku, vsebini in obliki manj ustrezala načelom meščanske demokracije (Vilfan 1993, 128). Med drugim ni več izrecno govorila o tiskovni svobodi in ni prepovedovala smrtnih kazni za čisto politične delikte (Melik 2000, 20).

6. 4. 1941 je prišlo do napada Nemčije na Kraljevino Jugoslavijo, po enajstih dneh je sledila brezpogojna kapitulacija jugoslovanske vojske ter hitra zasedba in razkosanje države. Po nastanku Neodvisne države Hrvatske, je bila Slovenija dokončno odrezana od drugih območij Jugoslavije, v celoti zasedena in vsi okupatorji so zasedene dele Slovenije razglasili za del svoje države in na njih uveljavili svoj politični sistem in pravni red (Ivanič 1990, 103; Bavcon in ostali 2003, 103). Razen okupatorskega nasilja, to obdobje na področju kazenskega prava ni pustilo nobenih sledov, medtem pa je narodnoosvobodilno gibanje vzpostavljalo nove organe oblasti, postopoma pa tudi nov pravni red, vključno z novim materialnim kazenskim pravom (Bavcon in ostali 2003, 103). Kljub temu, da v tem času ni bil sprejet noben zakonik na področju materialnega kazenskega prava, je bilo sprejetih kar nekaj dokumentov, med njimi najpomembnejša Odlok o zaščiti slovenskega naroda in njegovega gibanja za osvoboditev in združitve ter Uredba Vrhovnega štaba o vojaških sodiščih. Razvoj kazenskega prava je v tem času šel v smeri predpisovanja novih kaznivih dejanj političnega značaja, ki so se pojavila v razmerah narodnoosvobodilne vojne (npr. kaznivo dejanje vojnih zločinov, kaznivo dejanje narodnih sovražnikov, kaznivo dejanje oseb, ki so prekršile nacionalno čast) (Bačić 1978, 81).

Dne 29. 11. 1945 je bila ustanovljena FLRJ, katere sestavni del je bila tudi Ljudska republika Slovenija, januarja naslednje leto, pa je bila že sprejeta nova jugoslovanska ustava, ki so ji je leta 1947 sledile republiške ustave. Po koncu druge svetovne vojne je pravo, tudi kazensko pravo, uredil odlok AVNOJ-a, ki je postal leta 1946, Zakon o razveljavljanju pravnih predpisov izdanih pred 6. aprilom 1941 in med sovražnikovo okupacijo. Zakon je dopuščal uporabo posameznih pravnih pravil, ki jih je vsebovalo pravo Kraljevine Jugoslavije, če niso bila v nasprotju z ustavo FLRJ in ustavami ljudskih republik, z zakoni in drugimi veljavnimi predpisi, kot tudi z načeli ustavnega reda FLRJ. Zakon je izrecno določal, da se takšna pravila smejo samo uporabljati, državni organi pa niso smeli svojih odločb s temi predpisi utemeljevati oz. se nanje sklicevati. Na takšni podlagi je poslovalo tudi kazensko pravosodje (Bavcon in ostali 2003, 104-105). V kazenskem pravu so bili najprej na novo izdani časovno pogojeni specialni zakoni (Zakon o zatiranju nedovoljene špekulacije in gospodarske sabotaže; Zakon o kaznivih dejanjih zoper ljudstvo in državo; Zakon o vrstah kazni), sistematično pa je bila ta

pravna panoga prenovljena postopoma, najprej leta 1947, nato pa še leta 1951 (Vilfan 1993, 159).

Zvezna ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije sprejeta 31. 1. 1946, je vsebovala celo vrsto določb, ki so imele neposreden pomen za materialno kazensko pravo, tako da so bila z ustavnimi normami že vnaprej določena nekatera bistvena načela jugoslovanskega kazenskega prava (npr. načelo zakonitosti) (Maklecov 1948, 4). Ustava je prepovedala vse zakone in druge pravne predpise, ki so bili v nasprotju z njo, v veljavi pa so lahko ostali odloki in zakoni, ki jih je z odlokom potrdila Ustavodajna skupščina, dokler jih niso zakonodajni odbori obeh domov Narodne skupščine FLRJ uskladili z ustavo, kar je bila tudi zahteva ustave. Tako so bili kazenski zakoni prilagojeni ustavnim določbam, večina njih pa je dobila novo sistematiko in nove pravne formulacije, kot posledico sprememb družbeno-političnih razmer (Sržentić, Stajić, Lazarević 1987, 77).

Specialni kazenski zakoni niso mogli urediti vseh vprašanj v zvezi s kazenskim pravom, zaradi tega se je pojavila ideja o postopni kodifikaciji vsega kazenskega prava s strani pristojnih organov. Ljudska skupščina FLRJ je sprejela Kazenski zakonik, splošni del, ki je začel veljati 12. 2. 1948 in je ostal v veljavi do leta 1951. Predstavljal je celoto osnovnih načel jugoslovanske kriminalne politike in prvo sistemsko celoto splošnega dela kazenskega prava, vseboval pa je vse tiste institute, ki so bili standardni deli vsakega modernega kazenskega zakona (Bačić 1978, 85). Izdelan je bil sicer na podlagi sovjetskih vzorcev in je zato imel slabosti, ki so bile značilne za takratno sovjetsko kazensko zakonodajo. Nekatero določbe (o analogiji, krivdi, odgovornosti za pripravljala dejanja ...) in pomanjkanje posebnega dela so resno ogrožale temeljne pravice in svoboščine ljudi ter omogočile samovoljo in nezakonskost, ki so se pokazale v nekaterih povsem neutemeljenih in krivičnih obsodbah (politični procesi zoper razredne sovražnike in politične nasprotnike) (Bavcon in ostali 2003, 105-106). Temeljna naloga kazenske zakonodaje FLRJ je bilo varovanje pred družbeno nevarnimi dejanji nove ljudske države, njenega pravnega reda, njene socialistične izgradnje ter oseb in pravic njenih državljanov (Maklecov 1948, 5-10). V tem zakoniku je bila osvojena materialna koncepcija kaznivega dejanja, kjer je kot temeljni element kaznivega dejanja opredeljena družbena nevarnost. Tako se je za kaznivo dejanje lahko štela le tista storitev oz. opustitev, ki je družbeno nevarna. Princip odgovornosti za družbeno nevarno dejanje je bil še dopolnjen s principom zakonitosti, kar je pomenilo, da je bila kazenska odgovornost podana če je bilo storjeno neko dejanje, ki je bilo z zakonom določeno kot kaznivo dejanje, hkrati pa je moralo biti v svoji obliki družbeno nevarno (Sržentić, Stajić, Lazarević 1987, 78).

V letu 1948 je bila glavna naloga sprejem posebnih kazenskih zakonov, s katerimi se zaščititi tiste komplekse družbenih odnosov, ki so imeli v tistem trenutku odločilen pomen za razvoj socialističnih odnosov (Sržentić, Stajić, Lazarevič 1987, 80-81). Zaradi tega je bila sprejeta specialna kazenska zakonodaja kot npr. Zakon o kaznivih dejanjih zoper uradno dolžnost in Zakon o vojaških kaznivih dejanjih (Bačić 1978, 84).

Novi kazenski zakonik iz leta 1951 je povzdignil kazensko zakonodajo Jugoslavije na raven evropskih kazenskih zakonodaj. Namen sprejetja novega zakonika je bil odpraviti pomanjkljivosti kazenske zakonodaje in sprejeti posebni del, ki je obsegal seznam prepovedanih kaznivih dejanj in kazni zanje (Bavcon in ostali 2003, 105-106). Zasnovan je bil na načelih, ki so se izoblikovala tekom narodnoosvobodilnega boja, naslanjal pa se je na rezultate moderne pravne znanosti in tradicije kazenske zakonodaje. V temu je sledil marsikaterim kazenskim zakonikom, razlikuje pa se predvsem v odnosu med državljanji in družbo, kar je uresničil kazenski zakonik v svojih določbah (Sržentić, Stajić, Lazarevič 1987, 81). Zakonik je dosledno upošteval načelo zakonitosti, na novo uredil vprašanje kazenske odgovornosti, odpravil je analogijo in kot že zgoraj navedeno uvedel posebni del zakonika (Bavcon in ostali 2003, 105-106). Zaradi hitrega gospodarskega razvoja in napredka kazensko pravne znanosti, je bilo potrebno zakonik kmalu dopolniti in popraviti. Novela iz leta 1960 je omilila dokaj stroge kazni in znižala splošni maksimum kazni strogega zapora na 15 let, splošni maksimum zapora na 3 leta, odpravila dosmrtni odvzem prostosti in izvršitev smrtne kazni z obešanjem, razširila možnost uporabe sodnega opomina in seznam varnostnih ukrepov. Druge novele (skupaj 7) se nanašajo na usklajevanje z novim ustavnim sistemom, denarnih zneskov zaradi inflacije, zaostrovanje represije in razširjanje cone kriminalnosti itd. (Bavcon in ostali 2003, 106-107).

Z novo federativno ustavo iz leta 1974 se je republikam priznala veliko večja samostojnost in suverenost. Z uvedbo koncepcije o razdeljeni pristojnosti med federacijo in republikami na področju materialnega kazenskega prava se opustil centralizem v reguliranju kazenskopravne materije, ki je bil v uporabi več kot trideset let. Sprejet je bil Kazenski zakon SFRJ (veljati je začel 1. 7. 1977) kot kazenskopravni akt federacije ter kazenski zakoni republik in dveh avtonomnih pokrajin, skupaj devet zakonov (Bačić 1978, 87). Večja samostojnost republik se je pokazala v obliki razdeljene zakonodajne pristojnosti med federacijo in republikami oz. avtonomnima pokrajinama. V pristojnost federacije je spadal ves splošni del in nekaj poglavij posebnega dela kazenskega prava, med njimi kazniva dejanja

zoper državo, zoper človečnost in mednarodno pravo in zoper oborožene sile. (Bavcon in ostali 2003, 107). V pristojnost republik pa je spadalo nekaj podrobnosti iz splošnega dela npr. podrobnejše določbe o vzgojnih ukrepih in kaznovanju mladoletnikov, saj je bila federacija za mladoletnike pooblaščen samo za sprejetje splošnih pravil. V pristojnost republik je spadala tudi večina poglavij posebnega dela npr. kazniva dejanja zoper življenje in telo, zoper samoupravljanje, zoper zakonsko zvezo, družino in mladino (Bačić 1978, 92).

Ker je bilo urejanje materije splošnega dela v pristojnosti federacije, so norme splošnega dela veljale za vse republiške kazenske zakone (načelo univerzalnosti splošnega dela), zato repubiški zakon ni smel posegati v to materijo, razen v izjemnih primerih (v primeru mladoletniškega kazenskega prava; pogojne obsodbe z varstvenim nadzorstvom). Tak zakon tudi ni smel ukiniti, dopolniti in spremeniti določbe splošnega dela, saj je bila materija izven republiške pristojnosti, vendar pa tudi določbe republiških zakonov niso smele nasprotovati določbam splošnega dela Kazenskega zakona SFRJ (Bačić 1978, 92-94).

S Kazenskim zakonom SRS, ki je začel veljati enako kot federalni zakon, je Slovenija prvič v zgodovini dobila svoj kazenski zakon. Kljub temu, da ni bil popoln, je odraz slovenske samostojnosti na tem področju. V marsičem se je zato razlikoval od kazenskih zakonov drugih republik takratne SFRJ, še bolj pa so se razlike povečale z novelami Kazenskega zakona SRS iz leta 1984 in 1989, ki so jih močno navdihovale ideje in načela demokratičnega kazenskega prava (Bavcon in ostali 2003, 107).

Za materialno kazensko pravo pa niso bili pomembni samo omenjeni kazenski zakoni, ampak tudi drugi zvezni zakoni, čeprav so vsebovali le nekaj kazensko pravnih določb. Ti so bili npr. Zakon o avtorskem pravu iz leta 1968, Zakon o volitvah in imenovanju delegatov v Zvezno skupščino SFRJ iz leta 1974, Zakon o vzorcih in modelih iz leta 1974, Zakon o zagotovitvi plačila med porabniki družbenih sredstev iz leta 1976 ter Carinski zakon iz leta 1976 (Vatovec 2004, 53).

Država in kazensko pravo sta bila od njunega nastanka tesno povezana pojava in drug drugemu pogoj. Kot navaja dr. L. Bavcon v svojem članku, so se naši penalisti v pol pretekli zgodovini kazenskega prava na območju nekdanje Jugoslavije ter Slovenije dosledno uprli do skrajnosti priganemu instrumentalnemu pojmovanju kazenskega prava in odkrito načenjali in zahtevali uveljavitev načel zakonitosti in spoštovanja človekovih pravic. Ob koncu osemdesetih let je bilo že splošno sprejeto in

deloma uveljavljeno stališče, da mora imeti kazensko pravo svojo široko, človeško in ljudsko vrednostno podlago in da ne sme biti instrument kratkoročne politike in njenih interesov v boju za ohranitev ali pridobitev oblasti in moči, kar velja tudi za slovensko kazensko zakonodajo, ki je nastajala kot negacija avtoritarnih zamisli o kazenskem pravu kot sredstvu in orodju politike (Bavcon 1999).

Tudi po sprejetju Kazenskega zakonika leta 1995, kot navaja dr. L. Bavcon, so se občasno po osamosvojitvi Slovenije, pojavljali poskusi posameznih politikov, da bi s politično diskreditacijo organov pravosodja in policije podredili te organe in jih postavili v službo svojih interesov. Sicer pa je med ljudmi in nosilci političnih oblasti zakoreninjeno mnenje, da je kazenska represija najbolj priročen in učinkovit instrument za vladanje in za urejanje mikro in makro družbenih problemov, konfliktov in razmerij, kar velja ne samo za Slovenijo ampak povsod po svetu. Navedeno pa ne gre enačiti z instrumentalnim pojmovanjem kazenskega prava iz avtoritarne preteklosti, ki je bila ideološka in politična zloraba kazenskega prava, saj se je takrat uveljavila predvsem zaradi monopola enega centra politične moči in oblasti ter istovetenja države in politične stranke (Bavcon 1999).

Kakorkoli je kazensko pravo ambivalenten instrument tudi, če ga pojmuje funkcionalno in je izredno občutljivo za politična manipulacije in za zlorabe v imenu pravice močnejšega, priročno je za moralne ali politične diskvalifikacije političnih nasprotnikov in ljudi (Bavcon 1999).

5 AKTERJI V PROCESU OBLIKOVANJA SODOBNEGA KAZENSKEGA PRAVA

5.1 Uvod

V letih od osamosvojitve Slovenije dalje, je tako v Sloveniji kot tudi drugih tranzicijskih državah čutili napetosti med politiko in pravom, pri katerem je zlasti občutna razlika med željami in postopki zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti, predvsem pa željo nosilcev političnih oblasti po oblikovanju in uporabi prava v skladu z merili izvršilne in politične oblasti. Navedeno je zlasti mogoče in lahko udejanjiti v času, ko se pravni gospodarski sistem še oblikuje na novi podlagi in ko sočasno v družbenem okolju ni spoštovanja do prava, ki je bilo oblikovano v prejšnjem sistemu (Ivanjko 2002).

Podrejanje pravu je izhodišče za delovanje vseh treh vej oblasti in sicer zakonodajne ustavi, izvršilne in sodne pa ustavi in zakonom. Odnosi med vsemi tremi vejami oblasti in organi v njih morajo zato biti pravno urejeni tako, da omogočajo medsebojen nadzor in omejevanje pri opravljanju funkcij. Pri tem pa ne gre samo za parlamentarni, sodni in ustavno sodni nadzor, ampak gre tudi za nadzorno vlogo demokratične javnosti in civilne družbe sploh (Kučan 2002).

V Sloveniji se že dalj časa opaža prepletanje med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti tako, da izvršilna veja oblasti (vlada) tako obvladuje parlament, da je o klasični delitvi oblasti pri udejanjanju načela delitve oblasti težko govoriti. Na navedeno sta posebej opozorila nekdanja ustavna sodnika dr. L. Šturm in dr. J. Šinkovec, na to opozarjajo tudi teoretiki ustavnega prava, ki ugotavljajo, da ko ena stranka obvladuje vlado in ima zanesljivo večino v parlamentu, očitna skoraj popolna prevlada vlade v parlamentu (Ude 2005).

Po mnenju dr. M. Dolenca je zato edina prava omejitev politične oblasti v takih razmerah nadzor neodvisnega in poklicno zelo usposobljenega sodstva (Dolenc 2002). Prav iz tega razloga je zato pomembno, da se sodstvo uveljavi kot tretja veja oblasti, ki nadzoruje ne le izvršilno oblast pri njenem konkretnem odločanju, ampak tudi zakonodajno oblast pri sprejemanju splošnih aktov in zakonov (Ude 2005).

Vsekakor je za vse obdobje od osamosvojitve dalje značilno, da je pravo orodje za spreminjanje družbenega in ekonomskega sistema. Zato je pomembno ugotavljati kakšen je odnos posamezne vplivne politične skupine, ki se bori za oblast (političnih strank) do elementov pravne države, katere

bistvo je med drugimi elementi tudi omejenost države in samih nosilcev oblasti s pravnimi pravili (Ude 2005). Pomemben odnos pa je tudi odnos med preostalimi akterji- vlado, interesnimi skupinami itd.

5.2 Odnosi moči med posameznimi akterji

Med posameznimi akterji³, ki so vključeni v proces oblikovanja politik se vzpostavljajo različne vrste odnosov. Prevladujejo tekmovalni in konfliktni odnosi (John 1998, 88), kar pomeni, da se v procesih oblikovanja javnih politik (v obravnavanem primeru gre za sprejemanje kazenskega zakonika) izoblikuje in pridobiva na teži moč posameznih javnopolitičnih podaren⁴, katerih člani so posamezni igralci. Kot glavne igralce v procesu oblikovanja kazenskega prava v magistrski nalogi izpostavljam predvsem politične stranke oz. poslanske skupine, vlado in strokovno javnost kot člane parlamentarnih oz. strankarskih, vladnih in interesnih (strokovnih) javnopolitičnih podaren ter ustavno sodišče, kot organa „sui generis“.

Posledično se med posameznimi javnopolitičnimi podarenami razvijajo odnosi prevlade in podreditve, kar določa njihovo moč (Krašovec 2002, 17). Moč je praviloma porazdeljena med različne igralce, pri čemer je relativno razpršena ali koncentrirana, zato je delež posameznih igralcev lahko relativno majhen ali velik (Dahl 1968, 405), pri tem pa se lahko moč oz. vloga istih javnopolitičnih podaren v procesu oblikovanju javne politike spreminja, saj ima lahko ena javnopolitična podarena veliko vlogo v začetku procesa oblikovanja določene javne politike, v nadaljevanju pa se njena moč zmanjša (Daugbjerg 1998; John 1998).

M. Weber je moč definiral kot akterjevo zmožnost, da uveljavi svojo voljo navzlic rezistenci drugih akterjev (Antončič 1990, 74), Mills pa jo opredeljuje kot neke vrste odnos, v katerem ena stran, torej en igralec, prevladuje nad drugo stranjo, igralcem (Mills v Krašovec 2002,17). V okviru moči, pa lahko podrobneje govorimo o potencialni ali dejanski interakciji med dvema ali več akterji, kjer je en akter močnejši kot drugi oz. ima en akter nadzor nad delovanjem drugega (Richardson 2000). Najpogostejše so tri opredelitve moči, ki v bistvu nadgrajujejo ena drugo. Prvo pluralistično je podal Dahl, po katerem ima akter A moč nad akterjem B do mere, ko akterja B prisilil, da naredi nekaj, kar brez vpliva akterja A

3 oz. igralci, ki so največkrat posamezniki, ki nastopajo v imenu različnih skupin; interesne skupine, institucij; vlade, parlamenta, sodišča, organizacij, lokalnih enot itd. (Krašovec 2002, 8).

4 gre za manjše prostore, v katerih poteka manjši ali večji del procesov oblikovanja javnih politik in so večinoma poimenovane po vrsti igralcev v njih (Krašovec 2002, 10).

ne bi naredil (Barry 1991, 303). Bachrach in Baratz to definicijo dopolnita s tako imenovanim negativnim vidikom moči, po katerem ima akter A moč tudi takrat, ko akterju B prepreči storiti nekaj, kar bi akter B sicer storil (Bachrach in Baratz 1962). Lukes pa doda še tretjo dimenzijo moči, in sicer njeno izvajanje, ki ne glede na njeno stopnjo posameznikom preprečuje zaznavanje lastnih zaznav, predstav in prednosti in jih sili k sprejetju relativno pasivne vloge v sistemu, kjer ni drugih možnosti (Lukes v Hills 1993, 50-58). Glede na vrsto oz. tipe akterjev pa bi v nalogi lahko opredelila moč tudi kot politično moč (ki je prisotna v strankarski, vladni in parlamentarni podareni), strokovno moč (ki je prisotna v interesno strokovni podareni) in (ustavno)sodno moč (ki je prisotna v sodni podareni).

Glede na navedeno ima v procesih oblikovanja javnih politik torej največjo moč tista javnopolitična podarena, ki uveljavi svoje interese kljub nasprotovanju ostalih javnopolitičnih podaren, zato mora v njih delovati in jih (so)oblikovati (Krašovec 2002, 18). Predvsem je sprejeta in razširjena razlaga Dahla, da je moč posameznega igralca odvisna od možnosti obvladovanja, nadzorovanja in/ali monopoliziranja dejavnikov moči ter da z naraščanjem števila dejavnikov moči, ki jih posamezen igralec lahko obvladuje, nadzoruje in/ali monopolizira, narašča tudi njegova moč. Ali bo te dejavnike moči tudi želel izvajati oz. uporabljati svojo moč, pa je odvisno predvsem od njegovih motivov (Dahl 1968, 408-412).

Kot sem že omenila, v magistrski nalogi nastopajo predvsem igralci parlamentarnih oz. strankarskih, vladnih in interesnih (strokovnih) javnopolitičnih podaren, kar ustreza Van Waardnovi tipologiji na državne in civilno družbene akterje (Van Waarden 1991).

Državni akterji so poseben tip javnopolitičnega igralca, ki zavzemajo do drugih akterjev pomembnejše mesto, saj je sprejetje odločitve ali rešitve za posamezni javno politični problem v rokah državnih akterjev. Predvsem so omejeni z izrecno določenimi pravili in odločevalskimi postopki, ki so tipične sestavine državnega aparata (Kotar v Fink Hafner 2002, 50; Heywood v Fink Hafner 2002, 174). Civilno družbo v najširšem smislu definiramo kot način prostovoljnega organiziranja posameznikov v širše združbe kot prostora prostovoljnega združevanja ljudi v skupek omrežij odnosov, ki se vzpostavljajo zaradi raznovrstnih razlogov (npr. družina, vera, interesi, ideologija) (Bibič 1997, 127; Deakin v Kustec Lipicer 2006, 46). V ožjem smislu pa civilno družbo razumemo kot mesto javnega interesa ali javne sfere, ki ga obdajajo (politične) državne institucije na eni strani ter različna zasebna združenja na drugi (Harrington v Kustec Lipicer 2006, 46).

Nedržavni igralci (lahko) sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar pa njihove dejavnosti nimajo oblike zavezujoče odločitve za druge igralce. Nedržavni igralci so lahko v različnih situacijah dominantni, vendar je sprejetje odločitve ali rešitve za javni problem v rokah državnih igralcev. (Kotar v Fink Hafner 2007, 70). Nordlinger navaja, da je vsaka javna politika, kljub obstoju oz. prisotnosti civilnih skupin, rezultat prevlade interesov državnih igralcev oz. njihove premoči (Nordlinger v Smith 1993)⁵.

Interesi državnih igralcev so tako določeni z njihovimi institucionalnimi vlogami, njihovo delovanje pa tudi z organizacijsko kulturo in naravo institucije, v kateri poteka proces oblikovanja javnih politik (Smith 1993). Avtonomno delovanje državnih akterjev v odnosu do civilne družbe je povezano z njihovo močjo. Slednja je lahko despotska, pri kateri ni podpore civilne družbe, ni posvetovanj oz. pogajanj in nestrukturna moč (Mann v Smith 1993), pri kateri gre za moč, ki izvira iz konkretnih situacij, v katerih akterji uporabljajo svoje vire in sposobnosti, da bi dosegli svoj cilj (Smith v Daugbjerg 1997, 17-18). V sodobnih demokracijah se pogosteje poslužujejo nestrukturane moči, zaradi česar država deluje avtonomno zaradi svojih virov, ki jih družba potrebuje in funkcij, s katerimi intervernira v družbi. Večjo moč pa ima država pri odločanju tudi v primeru, ko so civilno družbeni akterji med seboj v konfliktu (Smith 1993).

5.3 Politične stranke

Politične stranke so tvorba modernih in modernizarjočih se političnih sistemov, (LaPalombara in Weiner v Fink Hafner 2001, 12), ki so se razvile kot vmesni člen med civilno družbo in državo, začetek njihovega hitrega vzpona pa se je pričel z uveljavitvijo splošne in svobodne volilne pravice (Bibič v Igličar 1999, 425).

V politologiji obstaja več vrst opredelitev pojma politična stranka, katere definicije so večinoma zgodovinsko in kulturno pogojene (Fink Hafner 2001, 12). Najbolj tipična opredelitev pojma politične

5 slednji razlikuje med tremi različnimi tipi avtonomije državnih akterjev v odnosu do civilne družbe:

- pri prvem tipu gre za situacijo, v kateri imata država in družba različne interese, vendar državni akterji delujejo mimo civilnih družbenih skupin in oblikujejo javne politike v skladu s svojimi interesi,
- pri drugem imata država in civilna družba v začetni poziciji različne interese, vendar državni akterji z raznovrstnimi interesi zaradi svoje moči prepričajo civilno družbene akterje, da pričnejo misliti enako kot oni,
- tretji tip predpostavlja, da imata tako država kot civilna družba enak interes, tako da je javna politika rezultat državnih in družbenih preferenc (Nordlinger v Smith 1993).

stranke je opredelitev, da je stranka tista skupina oziroma organizacija, katere glavni namen je tekmovanje za oblast, kar pa je tudi bistvena razlika po katerih se stranke ločijo od interesnih skupin in drugih političnih gibanj (Bibič 1997, 128). V času stabilne liberalne demokracije prihaja v ospredje predvsem Panebiancova opredelitev politične stranke, po kateri je politična stranka organizirana skupina, združenje, ki je usmerjeno k političnim ciljem; ki si prizadeva s svojo dejavnostjo ohraniti ali spremeniti veljavne družbene, gospodarske in politične razmere, s sredstvi vplivanja na izvrševanje oblasti ali s prevzemom oblasti in je edina vrsta organizacije, ki deluje v volilni areni (Fink Hafner 2001, 14-15). Prav ugotovitve tranzitologov so, da so prav stranke tiste, ki lahko izpeljejo prehod iz avtoritarnega ali totalitarnega sistema v demokratični sistem in kljub temu, da pri prehodu v demokracijo igrajo opozicijska gibanja oz. dejavna civilna družba pomembno vlogo, so le stranke tiste, ki na miren način razveljavijo star pravni red, sprejmejo novo, demokratično ustavo, izpeljejo svobodne volitve in po demokratični poti napolnijo nove ustanove demokratičnega sistema. Vsekakor pa je zadnji val demokratičnih prehodov pokazal, da sodobne vladavine ni mogoče vzpostaviti brez strank in da so stranke predvsem kot citira Fink Hafnerjeva »klientelno usmerjene strukture« (Eldersveld v Fink Hafner 2001, 17; Linz v Fink Hafner 2001, 17).

Politične stranke so prostovoljna združenja ljudi, kjer državljani lahko aktivno delujejo in sprejemajo odločitve, s svojimi parlamentarnimi funkcijami in udeležbo v vladi pa so tudi del politične države (Neuman v Igljučar 1999, 424; Katz 2006, 35-45). Med posameznimi skupinami so tudi velika nasprotja v medsebojnih interesih, zato se je skozi zgodovino oblikovalo večje število političnih strank, ki so prevzele predstavljanje in zastopanje različnih družbenih interesov (Igljučar 1999, 424).

Najpogostejše naloge političnih strank so povezovanje - vez med vladajočimi in vladanimi, agregacija različnih interesov, oblikovanje in izvajanje kolektivnih ciljev družbe, strukturiranje volilnih glasov, integriranje in mobilizacija množice državljanov, rekrutiranje voditeljev za javne funkcije, oblikovanje javnih politik, socializacija državljanov in socializacija elite (Fink Hafner 2001, 18). Po mnenju Grada je namreč državna oblast sredstvo za uresničevanje političnega programa politične stranke (Grad 2004, 27).

Po mnenju Igljučarja razredna narava strank ne izključuje dejstva, da politična stranka ne bi zasledovala tudi splošnih družbenih interesov, vendar je takšno razglašanje le ideološkega in propagandnega značaja. Posebni interesi naj bi se prek delovanja strank povezali v skupne in splošne interese vse

globalne družbe, ki naj bi bili prek volitev in parlamenta osnova za temeljne politične in splošne pravne odločitve (Igličar 1996, 102). Cilj vseh političnih strank je zato prevzem in izvrševanje državne oblasti ali sodelovanje pri njej. Državna oblast je tako nujna za uveljavitev njihovih ekonomskih, političnih in kulturnih interesov, čemur je podrejen tudi program stranke in strankarska disciplina itd.. Ko stranka pridobi oblast in moč, ima možnost vladati, gospodovati, zato je bistvena težnja političnih strank in glavni predmet medstrankarskih borb dosega takšnega položaja (Ogriz 1926, 62).

5.3.1 Poslanske skupine

V razvoju sodobnih demokracij dobivajo stranke kot sredstvo posredovanja interesov posameznih družbenih skupin in slojev in tudi kot oblikovalke politične volje državljanov vse pomembnejšo vlogo.

Cilj vsake stranke je prestopiti volilni prag, ki je določen za vstop v parlament in v njem dobiti čim več mandatov, zato se mora znotraj parlamenta vzpostaviti ustrezno sodelovanje med poslanci, ki so kandidirali in bili izvoljeni na njenih listah, kar je tudi v interesu samih poslancev, ki se zavzemajo za podobne cilje. Poslanska strankarska skupina tako postane posebna oblika delovanja poslancev iste stranke v parlamentu na podlagi skupnega strankarskega programa, po katerem jih tudi uresničuje, prav tako tudi konkretne predvolilne obljube volilcem v procesih parlamentarnega odločanja (Zajc 2009, 67). Že ob konstituiranju parlamenta se poslanci, ki so bili izvoljeni na istih strankarskih listah združujejo v poslanske skupine. Ob njihovi ustanovitvi izvolijo vodstvo skupine, predlagajo člane delovnih teles, delujejo pa na podlagi posebnega lastnega poslovnika, ki običajno določa povezave z vodstvom stranke, pristojnosti vodstva, opredeljevanje nalog, zavzemanje stališč do vprašanj ter stopnjo poslanske discipline pri glasovanju (Zajc 2009, 69).

Naloga poslanskih skupin pa ni samo zagotavljanje stalne zveze med vodstvi strank kot oblikovalk politične volje državljanov in parlamentom kot osrednjo institucijo političnega sistema, ampak tudi povezovanje volilcev z institucijami moči in izvajanje odgovornosti stranke volilnemu telesu, povezovanje med parlamentarno večino in vlado, oblikovanje stališč in argumentov, na podlagi katerih je mogoče opredeliti glavne razlike med strankami ter stopnjo soglasja v zvezi s pomembnimi vprašanji, nadzor procesa odločanja, opozarjanja na nepotrebna podaljševanja in ovire, prevzemanje odgovornosti za nepravočasno in pomanjkljivo ocenjevanje možnih posledic neke odločitve, socializacija poslancev ter njihovo uvajanje v delo parlamenta in drugih teles in organov ter obveščanje javnosti o svojem delu in delu parlamenta v sredstvih javnega obveščanja (Zajc 2009, 68).

Poslanske skupine niso postale samo nujni sestavni del notranje organizacije vsakega parlamenta, ampak so za stranko življenjskega pomena, saj kot navaja dr. D. Zajc, je parlamentarna arena ena od treh (pod)aren⁶ dejavnosti političnih strank. Učinkovitost poslanskih skupin mora biti tako delovna kot politična, saj vsaka stranka dokazuje svoj smisel obstoja z zavzemanjem za pomembne interese ali vrednote. Za njihovo tekoče delo pa je predvsem pomembna strankarska disciplina, ki ni v nasprotju s svobodo vesti poslanca oziroma svobodnim poslanskim mandatom (Zajc 2009, 68).

K učinkovitosti poslanskih skupin pa prispeva njihovo redno sestajanje pred vsakim zasedanjem parlamenta in tekoče opredeljevanje svojih stališč; na omenjene sestanke pa so redno vabljeni tudi člani vodstva stranke in drugi državni funkcionarji, ki so člani stranke (Zajc 2009, 69). Med posebnimi pravicami poslanskih skupin je kot najpomembnejša pravica sodelovanja v organih parlamenta, zlasti v posebnem organu predsednika parlamenta, ki ima velik vpliv na programiranje dela in postavljanje dnevnih redov, nekatere vodilne funkcije pa se načeloma razdelijo med poslanske skupine opozicije. Poslanskim skupinam oz. njihovim predstavnikom gre po poslovniku posebej določen čas za enakopravno predstavitev vseh pogledov in stališč, prav tako imajo prednost v razpravah, pri vlaganju amandmajev (Zajc 2009, 71).

Le v redkih primerih in pod posebnimi pogoji se v parlamentu oblikujejo nove poslanske skupine, ki na volitvah sploh niso nastopale. To gre predvsem v primerih, kadar poslanci zaradi nestrinjanja z vodstvom svoje stranke, izstopijo iz stranke in njene poslanske skupine, se združijo in ustanovijo novo stranko in novo poslansko skupino (Zajc 2009, 69).

5.3.2 Koalicijsko povezovanje

Stranke se na volitvah potegujejo za čim večje število glasov volilnega telesa, kar pomeni, da je toliko bolj verjetno, da bo prišla v predstavniško telo ter da bo udeležena pri oblikovanju vlade in postala ena od koalicijskih partneric. Večina ki je izvoljena na volitvah tako dobi nadzor nad vlado oz. nadzor nad oblikovanjem vladnih politik (Zajc 2004, 137). V modernih predstavniških demokracijah prevladuje sistem proporcionalnega predstavnštva, zaradi česar nobena od strank ne more dobiti potrebne večine za oblikovanje vlade, kar pomeni, da je povezovanje strank v večstrankarske koalicije postala potreba

⁶ poleg strankarske arene in arene volilnega boja (Zajc 2009, 68).

(Zajc 2004, 138).

Vladna koalicija je začasna zveza najmanj dveh parlamentarnih strank za doseg skupnega cilja in za oblikovanje parlamentarne večine, ki je potrebna za postavitve vlade (Sruk 1995, 154-155), pri tem pa terja trdno, premišljeno in dolgoročneje sodelovanje v prizadevanju za doseg posameznih in skupnih ciljev (Zajc 2004, 138).

Vsekakor pa je vladno odločanje v veliki meri odvisno od različnih omejitev, ki jih predstavljajo najpomembnejše institucije kot so birokracija, zakonodaja in sama koalicijska vlada, zato morajo stranke za delovanje sistema spoštovati tudi mnenja drugih strank. V enostrankarskih vladah namreč omejitev največkrat ni, saj se odločitve sprejemajo kolegialno in konsezualno, ker imajo člani stranke večinoma enake poglede na stvari, pri večstrankarskih vladah pa je v primeru nestrinjanja strank potrebno iskanje posameznih rešitev oz. doseganje kompromisov in konsenzov (Bondel in Malova v Mueller in Fettelschloss 2004).

Za zagotavljanje stabilnosti koalicije je nujno potrebno sklepanje formalnih koalicijskih sporazumov, ki natančneje določajo sodelovanje pri izvrševanju oblasti v skupnem interesu, opredeljujejo pričakovano obnašanje vseh koalicijskih partnerjev, določajo katera ravnanja niso zaželeni oz. so v nasprotju s cilji koalicije, predvsem pa pokrivajo širok spekter bodočih dogodkov. Koalicijski sporazumi pomenijo neko medsebojno zavezo pri vzpostavitvi discipline pri delu v parlamentu in vladi ter na ta način določajo tudi reševanje problemov, ki se vzpostavijo pri njihovem delovanju (Strom in Muller 1999, 177).

5.3.3 Opozicija

Zakonito izvoljeni predstavniki ljudstva morajo biti sposobni predstaviti in razpravljati o alternativnih političnih opcijah, tudi kadar ne podpirajo vlade koalicije. Takšno politično grupiranje znotraj zakonodajnega telesa se imenuje opozicija in se običajno nanaša na tiste stranke, ki ne sestavljajo koalicije. Vodja največje stranke v parlamentu, ki ni koalicijska partnerica, postane vodja opozicije (Bibič 1997, 162). V parlamentarnih demokracijah so stranke v opoziciji zrcalna slika strank v koaliciji, pogosto pa so v njej tudi stranke, ki se zavestno ne odločijo za sodelovanje v vladi. Skupen interes opozicijskih strank je nastop proti koalicijski vladi, saj tudi opozicija deluje v pričakovanju prihodnjih volitev (Zajc 2004, 140-141).

Skupne funkcije opozicije so nadzor vlade (ali delo opravlja v okviru ustave in zakonov), kritika njenega delovanja in dopolnjevanje vladnih predlogov in oblikovanje variantnih rešitev (Bibič v Zajc 2004, 141). Vendar pa njen cilj ni vedno boj za oblast, ampak je tudi predstavnica splošnega interesa, ki s politiko nasprotovanja vladi, kritiko, nadzorom in alternativo usmerja vladajočo politiko v pravo smer (Bibič 1997, 161). Vsaka močna opozicija ima izoblikovan svoj program kot alternativa koalicijskemu. Moč opozicije se pokaže predvsem v kolikor članice razpolagajo s potrebnim znanjem opozicijskega delovanja, zadostnim intelektualnim potencialom ter zadostnimi materialnimi, finančnimi, medijskimi in informacijskimi viri (Bibič 1997, 158).

Opozicijske stranke imajo običajno več stika s civilno družbo kot koalicijske stranke, zato v zakonodajnem procesu v svoje predloge večkrat vključijo njihove poglede in stališča. V parlamentarnih sistemih opozicija sicer predstavlja manjšino, je pa nujno potrebna institucija in sestavina v samem procesu zakonodajnega odločanja (Igličar 1999, 427-428).

Iz tega pregleda je mogoče ugotoviti, da imajo politične stranke v procesih oblikovanja javnih politik relativno veliko moč, saj v njih sodelujejo neposredno (oblikovanje programov strank) oz. posredno (prek poslancev in ministrov, ki delujejo v parlamentarni in vladni javnopolitični podareni). Takšen način (so)delovanja strankarske (ter parlamentarne in vladne) javnopolitične podarene pa je predvsem odvisen od interpretacije vlog poslancev (ministrov in drugih vladnih uradnikov), ki se glede na položaj v različnih časovnih točkah lahko spreminjajo (Krašovec 2002, 43-44). Delovanje strankarske javnopolitične podarene je tesno povezano z delovanjem parlamentarne javnopolitične arene. Z legitimacijo odločitev in javnih politik, predstavljanjem družbenih interesov, racionalizacijo in razreševanjem interesnih konfliktov, zakonodajno funkcijo, funkcijo sprejema in nadzora izvrševanja državnega proračuna, nadzor nad delovanjem vlade ter njeno politično in administrativno dejavnostjo dajejo veliko možnost pridobitve velike moči oz. vloge v procesih oblikovanja javnih politik, ki pa niso vedno dovolj (Krašovec 2002, 45-66).

5.4 Vlada

Sprememba političnega sistema v Sloveniji je potekala postopno, nenasilno in v obliki pospešene evolucije (Bebler 2001, 44). Slovenska ustava je bila sprejeta 23. 12. 1991 in je uveljavila za razliko od prejšnjega skupščinskega, moderen parlamentarni sistem, kjer je oblast ločena po načelu delitve oblasti

na zakonodajno, izvršilno in sodno. Zakonodajna oblast je v rokah državnega zbora, izvršilna oblast v rokah vlade.

Slednja se oblikuje po izvedenih volitvah in konstituiranju državnega zbora. Po načelu delitve oblasti je odgovorna državnemu zboru, kot najvišji organ izvršilne oblasti pa je sestavljena iz dveh delov: političnega, vlade in strokovnega, državne uprave. Gre za sestavljen kolegijski organ, ki je odgovoren za izvrševanje sprejete zakonodaje in uresničevanje zakonodajne politike, ki jo z najvišjimi pravnimi akti sprejema državni zbor. Hkrati vlada tudi oblikuje politiko, ki je omejena z ustavo in zakoni. Vlada je sestavljena iz ministrov, ki imajo dvojno vlogo in sicer so člani vlade kot kolegijskega organa in hkrati predstojniki posameznih ministrstev, ki jih upravljajo (Rupel 1996, 202).

Funkcije vlade določa 2. člen Zakona o vladi RS, ki je predvsem politično izvršilna (skrb za izvajanje političnih aktov državnega zbora), predlagala oziroma iniciativna (predlaganje zakonov) in upravna (usmerjanje, usklajevanje in nadzor nad delom državne uprave).

Vlada je po nastanku in načinu delovanja politično telo in uresničuje politiko koalicije strank, ki vlado oblikujejo (Grad, Pogorelec 2004, 52). Kot politični organ je vlada tista, ki določa vso državno politiko, zaznava spremembe v okolju in družbi, odreagira in deluje glede na dogajanja v družbi. Dejanja in akcije vlade se kažejo tudi skozi zakone, saj je vlada največja predlagateljica zakonov ter hkrati tisti organ, ki zakone izvršuje, zato se zakoni mimo njene volje ne morejo sprejemati (Šmidovnik 1993, 792-798). Oblikovanje zakonodaje predstavlja za koalicijske vlade izziv, ker samo po sebi zahteva sodelovanje in kompromise med strankami z različnimi policy cilji. Vendar je sestavljanje delovnega programa vlade in njegova pomembnost prilagojena časovni omejitvi trajanja vlade. Zakonodajni akti so večinoma akti vlade. Zakonodajni predlogi morajo iti skozi več stopenj zakonodajnega postopka, pri tem pa nobena vlada nima dovolj časa za sprejem in implementacijo vsega svojega programa. Vlada ima pogosto časa le štiri leta ali manj, zato imajo predlogi, ki so dani v zakonodajni postopek v začetku mandata več možnosti za sprejem (Martin 2004, 445-461).

5.4.1 Oblikovanje vlad in koalicij ter sestava državnega zbora v obdobju sprejema kazenskih zakonikov in njihovih sprememb

Pri oblikovanju pomembnih zakonov, kot je kazenski zakonik, je vedno pomembna sestava parlamenta, ker se skozi njo izražajo mnogi interesi, ki se nanašajo na splošno usmeritev in tudi konkretne določbe

posameznega zakona.

5.4.1.1 Sestava Državnega zbora RS v času sprejemanja Kazenskega zakonika Republike Slovenije leta 1995

Prvo mandatno obdobje Državnega zbora je trajalo od 23. decembra 1992, ko se je Državni zbor RS prvič konstituiral, ter do jeseni 1996. Na prvih parlamentarnih volitvah 6. 12. 1992 je največ sedežev v parlamentu prejela Liberalno demokratska stranka (LDS) in sicer 22 sedežev, sledili so Slovenski krščanski demokrati (SKD) s 15 sedeži in nato Socialdemokratska prenova Slovenije (SDPS; nato Združena lista socialnih demokratov - ZLSD; sedanji Socialni demokrati - SD) s 14 sedeži. Navedene stranke so skupaj z Socialdemokratsko stranko Slovenije (SDSS), ki je prejela 4 sedeže sestavljale »veliko koalicijo«. Sedeže v parlamentu je dobilo osem političnih strank, poleg njih pa še predstavnika narodnostnih skupnosti, ki jima poslanski mesti pripadata že po ustavi. Prvo mandatno obdobje je zaznamovalo več sprememb tako v koaliciji kot v opoziciji ter sestavi poslanskih skupin. Sredi mandata je ta programska zelo različna koalicija doživela precejšnje spremembe, saj so se 14. 3. 1994 Liberalno demokratski stranki pridružili opozicijski Demokrati (DS), Zeleni Slovenije ter Socialistična stranka Slovenije, združene stranke pa so oblikovale novo stranko – Liberalno Demokracijo Slovenije (LDS). Aprila je iz koalicije izstopila SDSS, velika koalicija pa se je dejansko končala januarja 1996, ko je iz koalicije izstopila še ZLSD. Koalicija je svoje delo nadaljevala do volitev kot manjšinska (DZ 1992-2007; Zajc 2004, 156).

5.4.1.2 Sestava Državnega zbora RS v času sprejema Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika Republike Slovenije iz leta 1999 (v nadaljevanju novela KZ-A)

Na volitvah novembra 1996 so Slovenska ljudska stranka (SLS), Socialno-demokratska stranka (SDS) in Slovenski krščanski demokrati (SKD) prejeli skupaj 45,13% glasov in s tem 45 poslanskih sedežev. Liberalna demokracija Slovenije (LDS), Združena lista socialnih demokratov (ZLSD), Slovenska nacionalna stranka (SNS) in Demokratična stranka upokojujencev (DeSUS) so skupaj prejele 43,58% glasov oz. 43 poslanskih sedežev. Januarja 1997 je mandat za sestavo vlade dobil dr. Janez Drnovšek in šele februarja istega leta je prišlo do oblikovanja koalicije v kateri so bile LDS s 25 poslanci, SLS z 19 poslanci in DeSUS s 5 poslanci, skupaj 49 poslancev. Koalicija je v navedeni sestavi delovala do 8. 4. 2000, ko v državnem zboru predlog predsednika vlade za izvolitev nadomestnih ministrov, ki je bil vezan na zaupnico vlade, ni dobil podpore. SLS in SKD sta se združili v SLS+SKD in sta skupaj z SDS podpisali sporazum o oblikovanju nove koalicije in predlagali svojega kandidata za mandatarja (dr.

Bajuk). Slednji je bil izvoljen 3. 5. 2000, ministri pa 7. 6. 2000. V koaliciji je bilo 44 poslancev, v opoziciji 41 poslancev, 3 pa so delovali kot samostojni poslanci (Državni zbor 1992-2007, Zajc 2004, 156-157).

5.4.1.3 Sestava Državnega zbora RS v času sprejema Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika iz leta 2004 (v nadaljevanju novela KZ - B)

Sprejem novele iz leta 2004 sega v tretje mandatno obdobje. Na volitvah 15. 10. 2000 je največji delež glasov 36% dobila LDS in s tem 34 poslanskih sedežev. Kot stranka z relativno večino je oblikovala koalicijo, v kateri so bile naslednje stranke: LDS s 34 poslanci, ZLSD z 11 poslanci, SLS + SKD z 9 poslanci ter DeSUS s 4 poslanci, ki je tudi podpisal sporazum o sodelovanju z vladajočo koalicijo, skupno torej 58 poslancev. Stranka Mladih Slovenije (SMS) s 4 poslanci je s podpisom posebne pogodbe dobila status pridružene stranke. Opozicijo so sestavljale SDS s 14 poslanci, Nova Slovenija (NSi) z 8 poslanci ter Slovenska nacionalna stranka (SNS) s 4 poslanci, skupno 30 poslancev. Poslanska skupina SLS+SKD je pod tem imenom delovala do 15. 3. 2002, nato pa kot Poslanska skupina SLS. Socialdemokratska stranka Slovenije se je 19. 9. 2003 preimenovala v Slovensko demokratsko stranko. Tudi samo število koalicijskih poslancev se je ob koncu mandatnega obdobja zmanjšalo, saj je Poslanska skupina SLS aprila 2004 po odstopu njenih ministrov prenehala delovati kot koalicijska poslanska skupina (Državni zbor 1992-2007, Zajc 2004, 158).

5.4.1.4 Sestava Državnega zbora RS v času sprejemanja Kazenskega zakonika-1 iz leta 2008

Sprejem kazenskega zakonika iz leta 2008 časovno sega v četrto mandatno obdobje od leta 2004 do 2008. Na volitvah v začetku oktobra 2004 je zmagala Slovenska demokratska stranka (SDS) z 29% glasov in 29 poslanskimi sedeži. Predsednik Republike Slovenije je za mandatarja potrdil Janeza Janšo. SDS je oblikovala koalicijo skupaj z 9 poslanci Nove Slovenije (NSi), 7 poslanci Slovenske ljudske stranke (SLS) in 4 poslanci Demokratične stranke upokojencev (DeSuS). V koaliciji je skupno bilo 49 poslancev. Opozicijo je sestavljalo 39 poslancev (LDS, SD in SNS). Na približno polovici mandata (v začetku 2007) je iz poslanske skupine LDS izstopil najprej en poslanec, kasneje pa jih je izstopilo še 11. 7 poslancev je delovalo v poslanski skupini nepovezanih poslancev, 4 so prestopili v poslansko skupini SD, en poslanec pa je nadaljeval z opravljanjem poslanske funkcije kot samostojen poslanec (Volitve v Državni zbor 2008).

5.4.1.5 Sestava Državnega zbora RS v času sprejema Zakona o spremembah (in dopolnitvah) kazenskega zakonika (novel KZ-1A in 1B)

Na volitvah septembra 2008 so Socialni demokrati (SD) prejeli 30,45% glasov, Slovenska demokratska stranka (SDS) pa 29,26% glasov. Novembra 2008 je bil podpisan koalicijski sporazum med SD z 29 poslanci, ZARES - NOVA POLITIKA z 9 poslanci, DeSUS z 7 poslanci in LDS s 5 poslanci. Mandat za sestavo vlade je dobil Borut Pahor, koalicijo pa je na začetku mandata sestavljalo 50 poslancev. V opoziciji pa so tako nastopale SDS z 29 poslanci, SLS s 5 poslanci in SNS s 5 poslanci. Tekom mandata je iz poslanskih skupin izstopilo več poslancev (Franc Pukšič, Andrej Magajna, Franc Žnidaršič, Vili Rezman, Lojze Posedel in Vili Trofenik). 28. septembra 2011 je predsednik Republike Slovenije Danilo Turk napovedal, da bo 21. 10. istega leta razpustil državni zbor, potem ko je slednji izglasoval nezaupnico vladi in ni predlagal novega mandatarja. S tem je 5. državni zbor postal prvi državni zbor v zgodovini samostojne Slovenije, ki je predčasno končal svoj mandat (Wiklipedia 2012).

Pomembno vlogo pri sprejemanju zakonov igra vlada v vladni javnopolitični areni, katere vloga pa se v procesu oblikovanja javnih politik neprestano prepleta z uradniško javnopolitično podareno, njuno (so)delovanje pa je le ena od njunih aktivnosti. Vladna javnopolitična podarena veliko časa posveti strankarskim in volilnim opravilom, uradniška pa administrativnim nalogam in rutinskim opravilom (Aberbach in ostali 1981). Odnos med njima je kot odnos med politiko in upravo oz. odnosi med politiki in uradniki. Vladna javnopolitična arena zato v večji meri obvladuje, nadzoruje in/ali monopolizira kar nekaj dejavnikov moči, pogosto pa se pozablja, da je pri svojem delovanju in pri oblikovanju javnih politik pogosto odvisna od svojega zaledja, uradniške javnopolitične arene, ki bi jo sicer lahko tudi obravnavali kot samostojnega igralca (Krašovec 2002, 102).

5.5 Strokovna javnost (kot interesna skupina)

Poleg vladnih oz. strankarskih igralcev imajo interesne skupine posebno vlogo vedno kadar gre za pomembne zakone. V politologiji številni avtorji ponujajo različne definicije oz. opredelitve interesnih skupin. Po Zieglerju so interesne skupine formalne organizacije, ki v demokratičnih državah poskušajo vplivati na oblikovanje javnih politik. Richardson pa se sprašuje ali je že vsaka formalna organizacija, ki poskuša vplivati na oblikovanje javnih politik interesna skupina, saj je prepričan, da je za interesne skupine nujna določena stopnja neodvisnosti od vlade in političnih strank (Richardson 1993a, 1-15). V

obravnavani magistrski nalogi kot interesno skupino predstavljam strokovno javnost, med katere spadajo strokovnjaki in profesorji iz področja kazenskega prava in prava na splošno, odvetniki, tožilci ali sodniki, ki so tako ali drugače vpeti v oblikovanje kazenskega prava. V obravnavanem poglavju se osredotočam na odnos strokovne javnosti do preostalih akterjev skozi ustvarjanje in oblikovanje kazenskih zakonikov v Sloveniji.

Država in kazensko pravo sta bila od njunega nastanka tesno povezana pojava in drug drugemu pogoj. Kot navaja dr. L. Bavcon v svojem članku, so se naši penalisti v pol pretekli zgodovini kazenskega prava na območju nekdanje Jugoslavije ter Slovenije dosledno uprli do skrajnosti priganemu instrumentalnemu pojmovanju kazenskega prava in odkrito načenjali in zahtevali uveljavitev načel zakonitosti in spoštovanja človekovih pravic. Ob koncu osemdesetih let je bilo že splošno sprejeto in deloma uveljavljeno stališče, da mora imeti kazensko pravo svojo široko, človeško in ljudsko vrednostno podlago in da ne sme biti instrument kratkoročne politike in njenih interesov v boju za ohranitev ali pridobitev oblasti in moči, kar velja tudi za slovensko kazensko zakonodajo, ki je nastajala kot negacija avtoritarnih zamisli o kazenskem pravu kot sredstvu in orodju politike (Bavcon 1999).

Tudi po sprejetju Kazenskega zakonika, kot navaja dr. L. Bavcon, so se občasno po osamosvojitvi Slovenije, pojavljali poskusi posameznih politikov, da bi s politično diskreditacijo organov pravosodja in policije podredili te organe in jih postavili v službo svojih interesov. Sicer pa je med ljudmi in nosilci političnih oblasti zakoreninjeno mnenje, da je kazenska represija najbolj priročen in učinkovit instrument za vladanje in za urejanje mikro in makro družbenih problemov, konfliktov in razmerij, kar velja ne samo za Slovenijo ampak povsod po svetu. Navedeno pa ne gre enačiti z instrumentalnim pojmovanjem kazenskega prava iz avtoritarne preteklosti, ki je bila ideološka in politična zloraba kazenskega prava, saj se je takrat uveljavila predvsem zaradi monopola enega centra politične moči in oblasti ter istovetenja države in politične stranke (Bavcon 1999).

Dr. L. Bavcon nadalje še poudarja, da potekata v zadnjih dvajsetih letih na področju kriminalitetne politike dva nasprotujoča si procesa. Prvi, da se država na nekaterih področjih na nek način umika preventivnim, kurativnim ter pararepresivnim intervencijam drugih družbenih služb, ki so deloma državne, a manj represivne, deloma paradržavne in tudi nevladne. Drugi pa vedno bolj glasne zahteve po zaostitvi represije, po novih inkriminacijah, po ustanavljanju vedno novih državnih represivnih

agencij in po večjih represivnih pooblastilih policije, davčne in carinske službe, kar je vse posledica naraščanja kriminalitete, njenih novejših oblik, deloma pa posledica političnega in medijskega napihovanja. Pri tem se nakazuje umik tradicionalne paradigme o kazenskem pravu kot poslednjem sredstvu družbe in države pri preprečevanju in zatiranju kriminalitete, ter pojav kazenske represije kot vedno bolj edinega sredstva kriminalitetne politike evropskih držav (Jung v Bavcon 1999).

Glede sprejemanja zakonodaje in opredelitve cone kriminalnosti je v preteklosti kot že rečeno, odločal en sam center oblasti in moči, sedaj v pluralni parlamentarni demokraciji, pa je takšnih centrov več in sicer poleg parlamenta in vlade, še politične stranke, različna združenja, društva in gibanja, ki sodijo v okvir civilne družbe. S stališča demokracije je sicer navedeno pozitivno, ker preprečuje samovoljo nosilcev oblasti in omogoča splošni konsenz, po drugi strani pa je sporno in nevarno, še posebej če v vseh ali večini centrov moči prevladuje prepričanje, da je kazenska represija poglavito in edino sredstvo za uresničevanje njihovih interesov in zamisli. V tem primeru, poudarja dr. L. Bavcon, bi lahko pomembno vplivala na oblikovanje kriminalitetne politike in kazenske zakonodaje stroka, ki ima dokaj soglasno predstavo o kazenskem pravu kot o enem od stebrov stabilnosti in pravne varnosti katerekoli demokratične pravne države. V tem smislu v stroki velja prepričanje, da s spremembami kazenske zakonodaje ne gre hiteti, da je treba vsak predlog ali zahtevo po kakšni novi inkriminaciji temeljito proučiti, podpreti z raziskavami in vsako spremembo opremiti z obsežnimi obrazložitvami. Kazenska zakonodaja, ne materialna in ne procesna, se ne sme spreminjati pod vplivom halo efektov, političnih in množičnih pritiskov, tudi če je položaj glede kriminalitete in njenih gibanj še tako težak (Bavcon 1999).

Že leta 1996 je Odbor ministrov članic Sveta Evrope izdal posebno Priporočilo št. R/96/8 o kriminalitetni politiki v Evropi, ki je v transformaciji in določajo kakšno naj bo razmerje med splošno politiko, kriminalitetno politiko ter kazenskim pravom. Temeljna načela iz navedenega priporočila so:

- vsi ukrepi za boj proti kriminaliteti morajo biti skladni s temeljnimi načeli demokratičnih držav, podvrženi morajo biti vladavini prava in spoštovanju človekovih pravic,
- poglavitni cilj je obdržanje kriminalitete v obvladljivih mejah, zato naj si države prizadevajo za koherentno in racionalno kriminalitetno politiko, ki temelji na preprečevanju kriminalitete, vključno s socialno politiko, socialno prevencijo, individualizacijo reagiranja na kriminaliteto, razvoj nadomestnih sankcij za odvzem prostosti, socialno reintegracijo storilcem kaznivih dejanj in s pomočjo žrtvam in oškodovancem,

- nasloniti se je potrebno na strokovnjake in znanstvenike iz različnih področij, ki so v zvezi s kriminaliteto in spodbujajo k sodelovanju (Priporočilo št. R/96/8 v Bavcon 1999).

Kakorkoli je kazensko pravo ambivalenten instrument tudi, če ga pojmuje funkcionalno in je izredno občutljivo za politična manipulacije in za zlorabe v imenu pravice močnejšega, priročno je za moralne ali politične diskvalifikacije političnih nasprotnikov in ljudi (Bavcon 1999).

Želja interesnih skupin je uresničitev oz. uveljavitev svojih interesov, zaradi česar poskušajo vplivati na procese oblikovanja javnih politik. Pred poskusi vplivanja morajo zato izbrati tarče oz. javnopolitične podarene, na katere bodo pretežno usmerile svoje delovanje oz. nanje v pretežni meri vplivale. Praviloma so glavne tarče delovanja interesnih skupin vlada, parlament ali uprava, glavni razlog pa je predvsem njihova moč, formalno določene funkcije in pristojnosti v procesih oblikovanja javnih politik (Krašovec 2002, 111). Grant in Richardson poudarjata, da bi morale interesne skupine za svojo glavno tarčo delovanja izbrati tistega igralca, ki oblikuje predloge javnih politik, saj je nujno vplivanje na procese oblikovanja javnih politik že v fazi oblikovanja predlogov, prav gotovo pa skušajo sočasno ali skoraj sočasno vplivati na delovanje različnih javnopolitičnih podaren, saj imajo tako večje možnosti za njihovo uveljavitev (Grant 1989; Richardson 1993b, 90). Je pa vsekakor njihovo delovanje velikokrat odvisno od delovanja in volje ostalih javnopolitičnih podaren.

5.6 Ustavno sodišče in njegova vloga v tranziciji

Pomembno vlogo pri resničnem zagotavljanju individualnih pravic ima ustavno sodišče, ki s precedenčnimi sodnimi odločbami hitro in učinkovito zamejuje arbitrarne posege države v sfero posameznikov. Ustavno sodišče lahko v družbi igra vlogo agenta za izvajanje nadaljnjih institucionalnih reform, vendar vsako bolj aktivno poseganje v obstoječe vladno delovanje tudi ustavno sodišče nujno pripelje na raven političnega delovanja, med tem ko zadržan pristop ohranja večjo stopnjo nevtralnosti. Ob zavedanju vseh postavljenih omejitev, pa lahko sprejmemo ustavna sodišča kot enega od potencialnih agentov za transformacijo, saj poznamo prednosti in zmožnosti te institucije (Nahtigal 2002, 98-106).

Demokratski ideali so v sodobni ustavni demokraciji, še posebej v posttranzitnih državah, močno povezani z vlogo ustavnega sodišča, ki drži obstoječo politično večino v mejah zakonov (Zajc 1997, 1001). V času prehoda Slovenije v demokratično republiko je imelo ustavno sodišče, ki je bilo v

takratni Jugoslaviji ustanovljeno že leta 1963, ključno vlogo pri vzpostavljanju pravne države, s cilji varstva družbe in človekovih pravic, spoštovanjem vladavine prava in sorazmernostjo delovanja in pristojnostjo ustavnega sodišča v povezavi s parlamentom, kar je omogočilo uspešno oblikovanje in konsolidacijo demokratične oblasti (Simončič 2009, 4). Z novim konstitucionalizmom se je izoblikovala nova hierarija norm z ustavo v formalnem smislu na čelu, vključujoč vsebinske razsežnosti njene normativne superiornosti in institucionalne pogoje njene avtoritativnosti, ki vključujejo značaj in delovanje sodobnega ustavnega sodstva. Normativna logika konstitucionalizma je logika omejevanja avtoritete s pravicami in svoboščinami kot višjim pravom, ki nujno predvideva ustanovitev načinov za uresničevanje tega prava in legitimira ustavno sodstvo (Teršek 2005).

Ustavna sodišča v srednji Evropi so pogosto postala edino sredstvo za zagotavljanje ustavnih določil v zakonodaji in politiki navedenih držav. Javno mnenje in močnejša ustavna doktrina so dvignile sodišče na vlogo edinega branilca ustavnih vrednot. Ustavna sodišča v državah v tranziciji so pogosto igrala dragoceno vlogo pri branjenju ekspanzivne interpretacije ustavnih pravic nasproti pogosto populističnim in avtoritarnim idejam zakonodajalcev in so bila inštrument politične ločitve moči nasproti preambicioznih in brezobzirnih politikov. Vendar se je v procesu vzpostavitve ustavnih sodišč kot samostojnih nosilcev ustavnih vrlin, izgubilo pomembno dejstvo: vsi organi v državi, vključno z voljenimi vejami, so dolžni razlagati in spoštovati ustavo, pri tem pa lahko pride do nestrinjanj, med ljudmi in posledično med različnimi institucijami, pooblaščenih in dolžnih opravljati ustavno interpretacijo v procesu izvajanja njihovih ustavnih dolžnosti, o tem kaj ustava dejansko pomeni. V primerih takšnega institucionalnega nestrinjanja, morajo imeti ustavna sodišča nepogojno zadnjo besedo ustavne razlage, kar pomeni politično oslabitev ostalih organov (Sadurski v Priban in ostali 2003, 13-14). Vendar pa ustavno sodišče ne more na hitro ali enostransko spreminjati ali ukinjati določenih pravic, ki so bile nekoč vzpostavljene, ne glede v kakšnih okoliščinah se znajde država (Zajc 1997, 1001).

Ustavno sodišče uživa visoko stopnjo socialne sprejetosti in priznanj, kljub občasnim nestrinjanjem in kritik k posameznim odločitvam. Dejstvo, da sodišče ostaja intra vires in ne krši formalnih, institucionalnih pravil, ki dajejo zakonitost njihovim odločitvam, ne pomeni, da so ukrepanja sodišča neproblematična z vidika zakonitosti v širšem, kritičnem smislu besede. Odločitev sodišč temelji na ustavnih načelih kot na sodnikovi (ne)političnosti in moralnih vrednotah, tako da odločitev postane v primeru delovanja sodišča ultra vires kontroverzna zadeva in stopnja polemčnosti v obravnavanem

primeru ni nič drugačna kot v drugih političnih odločitvah, ki jih je sprejel zakonodajalec oz. izvršilna oblast (Sadurski v Priban in ostali 2003, 15).

Medtem ko se zdi, da je legitimnost sodišč težko prevedljiva na abstraktno stran, pa lahko ustavno sodišče z ožjega vidika ustavnih vrednost presoja na temelju splošnih principov demokratične legitimnosti. Kombinacija dolgega mandata, imunizacija glede neposrednih družbenih pritiskov in poskusov ponovne izvolitve z stopnjo volilnega pedigreeja (konec koncev sodniki ustavnega sodišča se imenujejo skoraj vedno s strani demokratično odgovarjajočega telesa) predstavlja pravo mešano kombinacijo dobrega demokratičnega mandata z institucionalnimi spodbudami za temeljne odločitve negativnega zakonodajalca (Sadurski v Priban in ostali 2003, 25-26).

Ustavno sodišče se lahko pojavlja tudi v funkciji negativnega zakonodajalca, saj s svojimi odločitvami razveljavlja zakone oz. njihove posamezne določbe, kar ima moč samega zakona. V tem smislu ustavno sodišče le odpravlja in razveljavlja tiste vsebine, ki niso skladne z ustavnimi temelji in preprečuje, da bi neustavne določbe ustvarjale pravne posledice v družbi. S tem posredno ne določa konkretne vsebine pravnih norm, ampak se njegovo pozitivno zakonodajno delovanje in njegova vloga aktivnega oblikovalca vsebinskih odločitev kaže tako ob nadzoru ustavnosti zakonov in posameznih določb, kot ob precepu splošnega okvira delovnih funkcij ustavnega sodišča. Tako teorija dopušča možnost, da ustavno sodišče povsem legalno in legitimno odigra pozitivno zakonodajno vlogo (Teršek 1998).

Naloga ustavnega sodišča je predvsem interpretacija ustavnih določb, kot jih le to vidi samo in takšne interpretacije so dokončne in zavezujoče. Možnost obstaja, da zakonodajalec drugače interpretira ustavne okvire in svoje poglede uresniči s spremembo ustave ter s tem ustavnemu sodišču vzame status „končnega razsodnika“, kar pa ni združljivo z načeli pravne države. Ustavno sodišče sprejema pozitivne vsebinske odločitve samo v primerih ustavnih pritožb in kršitvah materialno pravnih pravil, osrednja funkcija pa je varovanje ustave oz. stabilnosti celotnega pravnega sistema in interpretacija njenih določb. Kadar pa se pojavi problem v zvezi z določeno normativno ureditvijo, ki pušča pomensko odprt pravni prostor, pa ustavno sodišče ni pristojno te vsebine zapolniti s tisto, ki se mu zdi sprejemljiva, ampak zgolj nakaže okvire, znotraj katerih praznino zapolni zakonodajalec v skladu s svojo pozitivno zakonodajno funkcijo (Teršek 1998).

V odnosu med zakonodajalcem in ustavnim sodiščem gre za dva idejno in usmeritveno ločena svetova.

Na eni strani je svet politične ideologije, katere cilje uveljavlja s pomočjo ekonomske, socialne in pravne (zakonodajne) moči, na drugi strani pa ustavno sodišče, ki družbo ščiti pred političnimi ekscesi. Naloga zakonodajalca kot pretežno političnega organa je predvsem dolžnost sprejemanja zakonov, zato mora za ohranjanje svoje legitimnosti del političnega žrtvovati za pravno strokovno. Kot varovalka pa vstopa ustavno sodišče, ki izvaja korekturo tam, kjer politika pretirava in stroka odpove. Ustavno sodišče naj bi bilo dejansko trn v peti legislative in eksekutive, manj običajno pa je, da postane nenadoma trn v peti same pravne stroke. Pravni strokovnjaki ne zamerijo ustavnemu sodišču toliko spolitiziranosti kot nespoštovanja postulatov njegovega delovanja kot so strokovna doslednost, ustavnopravna preciznost odločanja, zavezanost ustavi in spoštovanje njenih določb. Primeri ko ustavno sodišče domnevno krši ustavo so predvsem situacije, v katerih ustavno sodišče posega na delovno področje zakonodajnega organa (Teršek 1998).

V tem smislu so ustavna sodišča v bistvu politične institucije, ki se ukvarjajo z obsežno zakonodajo in ustvarjanjem politike, izognejo pa se družbeni kritiki, ki so jo pretrpele druge politične in zakonodajne institucije, zahvaljujoč njihovi sposobnosti črpanja videza nevtralnosti, ki jo uživajo. Predvsem je pomembna vloga ustavnih sodišč, kadar se ukvarjajo s kazensko zakonodajo. Tako bi ustavna sodišča lahko šteli kot dodatno zakonodajno vejo, ki lahko pogosto igra na temelju nejasnih in eminentnih kontroverznih ustavnih izjav, ruši zakonodajo, ki jo je sprejelo drugo telo in ki ima pristojnosti implementacije istih ustavnih načel. Kakorkoli pa pripomočki pravosodnega procesa – izdelava postopkovnih zahtev, avra utemeljenih razprav, simbolizem razpravnih dvoran – ustvarijo veličastno in dostojanstveno ozračje, ki ga druge politične institucije ne posedujejo (Sadurski v Priiban in ostali 2003, 25-26).

Kot že ugotovljeno ustavna sodišča ne nadzorujejo samo zakonodaje pri zagotavljanju usklajenosti le te z ustavnimi pravicami, ampak izvajajo tudi veliko število drugih nalog. Način njihovega izvajanja vpliva na oceno tega institucionalnega designa. Njihov uspeh oz. ustavna delitev moči na različne institucije ali delitev moči na centralno oblast in manjše vladajoče enote, vpliva na razpoloženje v družbi glede stalnega spreminjanja izvrševanja ustave kot celote, vključno s poglavjem o pravicah. V preteklosti se je uspešnost sodišč kazala predvsem pri uspešnem razsojanju konfliktov, ki so izhajali iz horizontalne in vertikalne razdelitve moči. Glede razmeroma nesporne legitimnosti aktivizma ustavnih sodišč pa odgovor na vprašanje leži predvsem na polju človekovih pravic ter na ugodnih socialnih in političnih pogojih družbene sprejemljivosti politike ustavnih sodišč pri ustavni razmejitvi moči med

vejami oblasti (Sadurski v Priban in ostali 2003, 26).

Kljub neugodnim razmeram so ustavna sodišča prispevala k vlogi horizontalne odgovornosti v tranzicijskih državah zaradi:

- medsebojnega spoštovanja institucij,
- režima brez avtoritarne vladavine skoncentrirane v enem voditelju,
- posnemanja zahodne demokratične tradicije,
- članov sodišča, ki so tudi člani strankarske elite,
- evolucije komunističnih strank,
- spoštovanja vladavine prava,
- političnega in gospodarskega položaja v državi. V državah, kjer je prehod potekal nemoteno, je izgledalo kot da ustavno sodišče igra sekundarno vlogo, a je bil kjučen pri promoviranju horizontalne odgovornosti, pri neuspešnih pa je bila njegova vloga neefektivna,
- nobena politična stran si ni upala neupoštevati ustave, saj bi si škodovala v očeh javnosti – ustava določa ustavno sodišče kot edino institucijo razlage ustavnih pravil,
- ravnopravšnja pristojnost ustavnega sodišča v razmerju do parlamenta, da ne bi oslabilo oblikovanja in konsolidacije demokratične oblasti in je tudi oteževalo,
- ustavna pritožba, kot eno od možnih sredstev varstva ustavnih pravic (Schwarz 1997, 17-20; Mavčič 2009, 27).

Zato lahko štejemo ustavno sodišče v svojem bistvu in po svojem položaju v sistemu oblasti kot organ oblasti in sicer kot (politično) samostojen in neodvisen organ. Celotno sodstvo spada v eno izmed treh vej deljene državne oblasti, pri ustavnem sodstvu pa je politična komponenta njihove sodne oblasti še toliko bolj izrazita in poudarjena. Ustavnoppravna teorija evropska ustavna sodišča marsikdaj razglaša za organe sui generis, saj ne spadajo ne v zakonodajno, ne v izvršno in ne v sodno vejo, ker so pristojna za razsojanje med kompetenčnimi spori med njimi, pogosto se jih označuje za negativnega zakonodajalca, saj zakone v primeru njihove protiustavnosti razveljavlja, ob enem pa je tudi najvišje sodišče v državi za razsojanje o kršitvah ustavnih pravic na podlagi ustavnih pritožb zoper sodbe vrhovnega sodišča.

Ustavno sodišče je torej tisto, ki (lahko) pogosteje deluje v procesih oblikovanja javnih politik po

uporabi končne legalne avtoritete - parlamentarne javnopolitične podarene, čeprav ima možnost delovanja tudi pred njeno uporabo, kot neke vrste kontrola ustavnosti. Z naknadno kontrolo ustavnosti lahko ustavno sodišče razveljavi njihovo veljavnost in parlamentarni javnopolitični podareni naloži oblikovanje nove javne politike. Kljub temu pa ustavno sodišče v resnici ne sodeluje v procesih oblikovanja javnih politik, čeprav bi bilo mogoče reči, da v njih (so)deluje kot igralec negativnega oblikovanja politik. Le redkokdaj imajo ustavna sodišča pristojnost oz. možnost dajanja priporočil oz. navodil o oblikovanju in/ali vsebini javnih politik, ki se oblikujejo v parlamentarni javnopolitični podareni (Kristan 1996).

5.6.1 Ustavno sodišče in materialno kazensko pravo v Sloveniji

Ustavno sodišče Republike Slovenije, ki po svojem položaju v pravnem redu, po svojih pristojnostih in pristopu k delu velja za eno močnejših ustavnih sodišč v Evropi, se je po letu 1991 spopadlo s številnimi vprašanji ustavnosodne presoje in odločanja. Tudi materialno kazensko pravo se ni izognilo presoji Ustavnega sodišča, vendar se je le ta skoncentrirala na historične kazenske predpise, predpise iz vojnega in povojnega obdobja, ki sicer ne veljajo več, jih pa je bilo potrebno presojati, ker je bilo od tega odvisno odločanje o izrednih pravnih sredstvih. Presoje skladnosti Kazenskega zakonika (iz leta 1995) z ustavo je bilo zelo malo, Ustavno sodišče pa v nobenem primeru ni ugotovilo neskladnosti z Ustavo RS, kar je za pravni red dobro, saj bi morala kazenska zakonodaja biti odraz temeljnega soglasja v družbi o tem, kaj je in kaj ni kazenskega sankcioniranja potrebno in vredno (Fišer 2008).

Presoja Ustavnega sodišča se je na področju materialnega kazenskega prava osredotočila predvsem na načelo zakonitosti, ki zahteva predvsem spoštovanje v konkretnih kazenskih postopkih, pomembno pa določa tudi obveznosti, ki jih zakonodajalec pri oblikovanju in predpisovanju kazenskopravnih norm. Ni torej naslovljeno samo na organe, ki odločajo v postopkih ampak tudi na državo kot zakonodajalca, v katerem smislu je izjemno pomembno in pogosto odločilno merilo za ustavnosodno presajo kazenskopravnih norm. V zvezi s tem je bila najpogosteje obravnavana določnost kazenskopravne norme, redkeje pa prepoved analogije in na abstraktni ravni doslej povsem izjemoma prepoved povratne veljavnosti kazenskih predpisov in načelo uporabe milejšega zakona. V tem smislu je takšen razpored razumljiv, saj tudi kazensko pravo uporablja pojme, ki jih je potrebno razlagati in niso vselej razumljivi sami po sebi, s čimer se izpostavlja nevarnosti za prestop dopustnih meja glede določnosti (Fišer 2008).

Namen načela zakonitosti je preprečiti samovoljo in arbitrarno uporabo državnega kaznovalnega sankcioniranja v situacijah, ko ne bi bile v naprej točno opredeljene, vendar pa v slovenski ustavnosodni praksi ni bilo problemov z morebitnimi določanjem kaznivih dejanj s podzakonskimi akti, saj je izhodišče, da je kazensko pravo zakonsko pravo trdno zasidrano v zavesti. Ob pregledu ustavnosodne prakse s področja kazenskega prava, pa je mogoče ugotoviti, da slovensko Ustavno sodišče pri presoji kazenskopravnih norm ni uporabljalo testa sorazmernosti, ki sicer sodi v ustaljeni instrumentarij njegovega odločanja o ustavnosti in ga uporablja tedaj, ko je potrebno oceniti ali je poseg v človekovo pravico skladen z ustavo ali ne. Že (bivši) ustavni sodnik dr. Z. Fišer je ocenil pristop Ustavnega sodišča k presoji ustavnosti določb kazenskega prava in k odločanju o ustavnih pritožbah s tega področja kot zadržan in previden, s tem in s širokim poljem proste presoje, ki jo pušča zakonodajalcu, pa mu Ustavno sodišče izkazuje naklonjenost in razumevanje za njegove argumente (Fišer 2008).

Toda kazenskopravne norme je pri presoji njihove ustavnosti mogoče in treba obravnavati tudi z vidika drugih določb Ustave, ne samo skozi načelo zakonitosti iz 28. člena Ustave. Zveza med ustavnim in kazenskim pravom je tesna, čeprav v ustavnih besedilih praviloma ne najdemo zaokrožene in sistematične ureditve celotnega področja kazenskopravne prisile, kar pa še ne pomeni, da ne gre za materijo ustavnega ranga. V ustavi sicer ni izrecno predvideno, da bi država smela predpisovati kazniva dejanja, vendar je mogoče do takšnega sklepa priti na podlagi 28. člena in drugih, ki se navezujejo na kazensko pravo in kazenski postopek. Zanesljivo lahko sklepamo, da je imel ustavodajalec poleg kaznivih dejanj, v mislih obstoj še drugih kaznivih ravnanj, vendar do njihove omembe ni prišel in se ni do njih opredelil. V Ustavi RS so sicer številna ravnanja opredeljena kot »prepovedana«, neko ravnanje je »protiustavno«, vsebinsko polna in zavezujoča je z ustavo zagotovljena »nedotakljivost«. Nič manj kaznovalno neposredni in manj pomembni so dejanski stanovi, ki govorijo o tem, da so nekatere pravice »zagotovljene«, zlasti pa da »ima vsakdo pravico«. Vsi ti ustavni dejanski stanovi so kazenskopravno relevantni in jih je mogoče povezati in primerjati z dejanskimi stanovi kaznivih dejanj, kakor so opisani v Kazenskem zakonu. Kakorkoli so pomembna vrednostna orientacija za zakonodajalca, ko se odloča za vrednote in dobrine, ki jih bo varoval tudi s kazenskim pravom. Vendar pa terminologije, ki jo uporablja ustava ni mogoče uporabiti za kriterij, ki bi zapovedoval inkriminacijo, niti kot izhodišče za rangiranje oz. razporejanje kaznivih dejanj po teži (Fišer 2008).

V Ustavi tudi ni izrecne opredelitve, da je katerokoli početje neposredno označeno kot kaznivo, kar bi

kazenskega zakonodajalca močno zavezovalo, da takšno dejanje po Ustavi tudi inkriminira. Zakonodajalec v ustavi lahko najde opore za kazenske inkriminacije, ki pa so povsem načelne narave. Težavnejše namreč utegne biti odločanje kazenskega zakonodajalca v tistih primerih, ko se ne bo mogel opreti na nikakršno ustavodajalčevo usmeritev, niti posredno, vse do takrat ko se odpre vprašanje ali je dopustno inkriminirati kot kazniva dejanja tudi početja, ki niso ustavnopravnega ranga. V tem smislu se pokaže, da manjka določba o kazenskem pravu kot o pravu ultima ratiu. Mogoče je sicer načelo sorazmernosti potegniti iz načela pravne države, vendar bi bilo takšno pot, njeno učinkovitost, moč in doseg tako izvedenega načela sorazmernosti v praksi šele preizkusiti (Fišer 2008).

Problem pri ustavnosodni presoji, ki jo povzroča kazensko pravo je tudi sankcija. Zakonodajalec izbere tisto sankcijo, ki jo ocenjuje kot ustrezno in določi njen minimum in maksimum, omejitve, ki bi izhajale iz ustave pa so redke (npr. prepoved smrtne kazni). Sankcija je sicer tipična sestavina kazenske norme in na načelni ravni ni dvoma, da je lahko predmet presoje skladnosti z ustavo. Ker pa Ustavno sodišče ne presoja primernosti ureditve (ali je rešitev dobra ali slaba ali lahko bi bila boljša), bo zato prišla v poštev le v ekscesnih primerih (Fišer 2008).

Kazensko pravo vsebuje nekaj posebnosti, ki vplivajo na njegovo ustavnosodno presojo, kar pomeni, da odločanje Ustavnega sodišča RS ni preprosto. Dokler pa se drži načela zakonitosti, ostaja na trdnih temeljih presoje, ki je lahko zahtevna, test sorazmernosti, kot eno redkih specifičnih orodij ustavnih sodišč pa ima svoje meje (Fišer 2008).

6 SPREJEMANJE KAZENSKIH ZAKONIKOV V SLOVENIJI

6.1 Pravna ureditev zakonodajnega postopka

Ustava določa, da zakonodajno funkcijo v Republiki Sloveniji opravlja Državni zbor (89. člen Ustave RS), ki v okviru svojih pristojnosti in skladno z Ustavo RS ter svojim poslovníkom sprejema različne akte, pri tem pa je vezano samo na ustavo in ni omejeno s pristojnostmi drugih državnih organov. Sprejemanje zakonov je najpomembnejša in najboljšežnejša dejavnost državnega zbora, tako da bi lahko opredelili državni zbor kot glavnega tvorca prava, saj sprejema tudi druge pravno obvezujoče splošne akte (obvezne razlage zakonov, odloki in sklepi, državni proračun, rebalans proračuna, zaključni račun državnega proračuna, nacionalni programi) in pravno neobvezujoče akte (deklaracije, resolucije, priporočila) (Grad 2000, 181-182).

Ustava Republike Slovenije ne ureja podrobneje zakonodajnega postopka, ampak določa, da Državni zbor sprejema zakone v večfaznem postopku, pri čemer dopušča možnost drugačne ureditve s poslovníkom (89. člen Ustave RS). Ustava tako predvideva posebni pravni akt, ki naj podrobneje opredeli zakonodajni postopek v Republiki Sloveniji. Gre za Poslovník državnega zbora (v nadaljevanju PoDZ-1), o katerem Ustava govori v 94. členu. Kakorkoli, zakonodajni postopek mora potekati po pravilih⁷, ki so določena v Ustavi, Poslovníku državnega zbora in zakonih (Igličar 2004).

6.1.1 Redni zakonodajni postopek

Po Poslovníku se zakonodajni postopek deli na tri faze in sicer prvo obravnavo zakona, drugo obravnavo zakona in tretjo obravnavo zakona (Grad 2000, 206-207).

Za začetek zakonodajnega postopka je potrebna zakonodajna iniciativa oz. pravica subjektov, da predlagajo zakon, katero imajo, kot je to določeno v 88. členu Ustave RS ter 114. členu PoDZ-1 vlada, vsak poslanec ter najmanj 5000 volilcev, na podlagi 97. člena Ustave pa tudi državni svet. Pravico predlagati zakon vključuje tudi pravico umakniti zakonski predlog ali pa vložiti nov, spremenjen predlog, vendar samo do sklica seje matičnega delovnega telesa oziroma plenarnega zasedanja.

⁷ Zakonodajni postopek pa naj bi bil urejen tudi po posebnih načelih, ki naj bi zagotavljala sprejemanje pretehtanih, celovitih, usklajenih in kakovostnih zakonov. Med najpomembnejša načela dr. D. Zajc uvršča načelo izključne odgovornosti zakonodajnega telesa za sprejemanje zakonov, načelo demokratičnosti, načelo javnosti, načelo stopnjevitosti, načelo racionalnosti, načelo gospodarnosti, načelo doseganja optimalnih rezultatov, načelo zbornega sprejemanja zakonov in drugih aktov, načelo pisnosti (Zajc 2009, 17-22).

V 1. odstavku 115. člena PoDZ-1 je določeno kaj vse mora vsebovati predlog zakona, saj v kolikor ni predložen državnemu zboru z vsemi zahtevanimi sestavinami, jim ga predsednik državnega zbora vrne v popravek (115/3. člen PoDZ-1). Formalni začetek zakonodajnega postopka se začne s tem, ko predsednik državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem ter vladi, če le ta ni predlagatelj (116. člen PoDZ-1).

Predlagatelji imajo možnost, da pred vložitvijo predloga zakona v državni zbor predlagajo državnemu zboru, da se opravi predhodna obravnava o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki jih je potrebno z zakonom urediti (119. člen PoDZ-1). Navedeno je smotrno opraviti takrat, kadar je pri zakonskih odločitvah mogoče pričakovati veliko nasprotujočih interesov ali pa na področjih, kjer se pojavlja vprašanje smotrnosti zakonskega urejanja, in je smiselno preveriti stališča poslancev (Igličar 2004, 121). Predlaga jo katerikoli od subjektov, ki ima pravico predlagati zakon, odločitev o njenem organiziranju sprejme kolegij predsednika državnega zbora, predsednik državnega zbora pa določi, v katerem delovnem telesu se bo opravil (Igličar 2004).

V predhodni obravnavi sodeluje predlagatelj, lahko pa tudi vlada če ta ni predlagatelj, svoje stališče pa lahko poda tudi zakonodajno pravna služba državnega zbora, če to zahteva delovno telo. Po opravljeni razpravi in na podlagi mnenja zakonodajno pravne službe delovno telo sprejme mnenje in ga pošlje predlagatelju, ki je na to mnenje vezan in mora v uvodu predloga zakona pojasniti, kako je to mnenje upošteval pri pripravi zakonskega predloga (120. člen PoDZ-1).

6.1.1.1 Prva obravnava predloga zakona

Prva obravnava predloga zakona se na podlagi 121. člena Poslovnika opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem. Navedeno pomeni, da si vsak posameznik- poslanec predlog zakona pregleda in prebere sam (Igličar 2004, 121).

Poslovník dovoljuje tudi splošno razpravo o predlogu zakona, katero jo lahko zahteva najmanj 10 poslancev v roku 15 dni po posredovanju zakonskega predloga poslancem. Tako se že v tej fazi razpravlja o razlogih, načelih, ciljnih in pogloblitnih rešitvah zakona. Če državni zbor odloči, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo, se zakonodajni postopek nadaljuje, v kolikor pa odloči da ni primeren, je zakonodajni postopek končan (122. člen PoDZ-1).

Po preteku 15 dni od posredovanja predloga zakona oz. takoj po zaključku splošne razprave predsednik državnega zbora določi matično telo, ki bo obravnavalo zakonski predlog v nadaljevanju postopka (123. člen PoDZ-1). Matično delovno telo je tisto delovno telo, katerega delo po vsebini najbolj ustreza družbenim razmerjem, ki naj jih uredi prihodnji zakon.

6.1.1.2 Druga obravnava predloga zakona

Je najpomembnejša stopnja zakonodajnega postopka, saj poslanci v njenem okviru praviloma člen za člen, preučijo zakonsko vsebino (Igličar 2004, 122). Najprej se opravi v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi poročila matičnega delovnega telesa na seji državnega zbora. Razprava in glasovanje se opravi o členih ali delih predloga zakona (25. člen PoDZ-1). V tej fazi se o zakonu ne razpravlja več na splošno, ampak le izjemoma (Grad 2000, 209).

6.1.1.2.1 Obravnava v matičnem delovnem telesu

V drugi obravnavi predloga zakona matično delovno telo opravi razpravo in glasovanje o posameznih členih predloga (126. člen PoDZ-1). Poslovnik pa tudi dovoljuje, da se lahko po sklepu matičnega delovnega telesa opravita razprava in glasovanje o več povezanih členih skupaj, o posameznih delih predloga zakona, o več delih ali poglavjih predloga zakona, ali celo o vseh členih skupaj (128/1. člen PoDZ-1).

Besedilo predloga zakona se dopolnjuje in spreminja samo z amandmaji (Grad 2000, 209). Z njimi se lahko predlagajo tudi novi členi, ki vsebujejo rešitve, izhajajoče iz ciljev in načel predloga zakona oz. črtanje posameznega člena (129/3. člen PoDZ-1). Le te lahko vložijo poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo, delovno telo, ki je pristojno za vprašanje javnih financ in vlada, kadar ni predlagateljica zakona (129/1. člen PoDZ-1), mnenje k vloženim amandmajem pa lahko podajo predlagatelj zakona, zainteresirano delovno telo in vlada, kadar le ta ni predlagateljica zakona (130/1. člen PoDZ-1).

Amandmaji se vlagajo v pisni obliki najpozneje do petega dne pred sejo matičnega delovnega telesa. V nujnih primerih se lahko seja delovnega telesa skliče tudi v krajšem roku in takrat se amandmaji vlagajo do začetka obravnave predloga zakona. Enako velja v primeru, kadar je na dnevni red seje

uvrščen predlog zakona, za katerega s terminskim planom to ni bilo predvideno. Amandmaje se lahko spremeni ali umakne tudi še naknadno, tako kot lahko predlagatelj zakona to stori s predlogom zakona, vendar le do konca razprave o členu, na katerega se amandma nanaša. Predlagatelj lahko na vložene amandmaje drugih pooblaščenih oseb vloži svoj amandma, najpozneje do 12. ure dan pred sejo matičnega delovnega telesa (129/2. člen PoDZ-1). Amandmaje se vloži pisno v normativni obliki z obrazložitvijo, v kateri se pojasnijo razlogi za amandma in navedejo posledice za državni proračun in druga javna finančna sredstva (129/5. člen PoDZ-1).

Za glasovanje o predlogu zakona se uporablja ustaljeno pravilo, da poslanci najprej glasujejo o vloženih amandmajih in nato o členih zakona (Igličar 2004, 124). O vsakem vloženem amandmaju se glasuje posebej in pred vsakim glasovanjem lahko dasta k posameznemu amandmaju mnenje predlagatelj zakona in vlada, če le ta ni predlagatelj zakona. Najprej se glasuje o amandmajih podanih k drugim amandmajem in nato o ostalih amandmajih. V primeru, da je k posameznemu členu podanih več amandmajev, se glasuje najprej o tistih, ki se vsebinsko najbolj razlikujejo od člena v zakonskem predlogu in nato po tem kriteriju o drugih amandmajih. Nazadnje se glasuje še o členih predloga zakona (131. člen PoDZ-1).

Po končani razpravi in glasovanju pripravi matično delovno telo poročilo, katerega del je tudi dopolnjen predlog zakona, v katerem so vključeni vsi sprejeti amandmaji. Poročilo lahko vsebuje tudi poročilo komisije za narodne skupnosti v primeru, da gre za zakonski predlog iz tega področja. Poročilo se objavi v glasilu Državnega zbora RS, poleg katerega se objavi tudi mnenje zakonodajno pravne službe glede dopolnjenega predloga zakona, če ga je podala (133. člen PoDZ-1).

6.1.1.2.2 Obravnava na seji državnega zbora

V drugi obravnavi predloga zakona državni zbor opravi razpravo in glasovanje le o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji (134. člen PoDZ-1). Lahko se razpravlja in glasuje o več členih skupaj (136. člen PoDZ-1).

K dopolnjenemu predlogu zakona lahko vlaga amandmaje že zožen krog predlagateljev in sicer poslanska skupina, skupina desetih poslancev in vlada, kadar ni predlagateljica. Za vse predlagatelje pa velja, da morajo amandma vložiti najpozneje pet dni pred sejo. Možno je tudi vložiti amandma na amandma, vendar najpozneje do dvanajste ure dan pred začetkom seje. Amandma je možno vložiti le k

tistemu členu, h kateremu je bil amandma sprejet že v matičnem delovnem telesu. Tudi tu veljajo enaka pravila kot v prejšnjem postopku in sicer, da mora biti amandma podan v obliki zakonskega člena, umakne pa se ga lahko, dokler traja razprava o členu, ki ga amandma spreminja ali dopolnjuje. Pravico podati mnenje k vložnim amandmajem pa imajo predlagatelj, matično delovno telo, vlada, kadar ni predlagatelj in delovno telo zadolženo za javne finance oz. narodnostne skupnosti (135. člen PoDZ-1).

Po končani drugi obravnavi na seji državnega zbora se pripravi pregled vseh sprejetih amandmajev in členov, h katerim so bili amandmaji sprejeti (137/1. člen PoDZ-1). V kolikor so bili amandmaji sprejeti k več kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, se pripravi in pravno tehnično uredi besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo na podlagi sprejetih amandmajev. Če je predlagatelj zakona vlada, pa lahko državni zbor sklene, naj v tem primeru vlada pripravi besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo (137/2. člen PoDZ-1).

Če so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, lahko državni zbor na predlog predlagatelja sklene, da bo na isti seji opravil tretjo obravnavo predloga zakona, če temu ne nasprotuje več kot tretjina navzočih poslancev. V tem primeru se tretja obravnavo opravi najprej po preteku 24 ur po prejemu pregleda vseh sprejetih amandmajev in vseh členov, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti (138. člen PoDZ-1). V kolikor pa ni bil k dopolnjenemu predlogu zakona sprejet noben amandma, državni zbor na isti seji preide na glasovanje o zakonu (139. člen PoDZ-1).

6.1.1.3 Tretja obravnavo predloga zakona

V tej fazi razpravlja državni zbor o predlogu kot celoti, le izjemoma o posameznih členih in sicer le o tistih, h katerim so bili v drugi obravnavi vloženi amandmaji. Ta obravnavo in glasovanje praviloma potekata na prvi naslednji seji po izvedeni drugi obravnavi (140/1-2. člen PoDZ-1). Amandmaje lahko vložijo predlagatelj zakona, vlada, kadar ni predlagateljica in poslanska skupina, ne pa več posamezni poslanci, niti deset poslancev (140/3. člen PoDZ-1).

V primeru, da se ugotovi medsebojno neskladje posameznih določb predloga zakona oz. neuskkljenost z drugimi zakoni, je potrebno besedilo uskladiti pred dokončnim glasovanjem s posebnim uskladitvenim amandmajem. V kolikor uskladitveni amandma ni sprejet, ali ga predlagatelj v roku ni pripravil, se sestane matično telo, ki pripravi svoj uskladitveni amandma ali pa predlaga, da se predlog

zakona ne sprejme (140/5-7. člen PoDZ-1).

Po končani razpravi o predlogu zakona oz. po sprejetju uskladitvenih amandmajev, državni zbor glasuje o predlogu zakona kot celoti. Na podlagi odločitev državnega zbora nato pripravi zakonodajno pravna služba končno besedilo zakona, ki je nato poslano v razglasitev Predsedniku Republike in v objavo v Uradnem listu RS (141. člen PoDZ-1).

6.1.2 Skrajšani zakonodajni postopek

Obravnava je v 142. členu poslovnika in kot pove že samo ime, gre pri tem postopku za manj zahtevne zadeve. Od rednega se razlikuje po tem, da omogoča neprimerno hitrejše sprejetje zakona, saj so vse tri faze zakonodajnega postopka združene v eno samo fazo. Pri tem se ne izvede prva obravnava predloga zakona (splošna razprava), druga in tretja obravnava predloga pa se izvedeta na isti seji.

Pri tem postopku gre le za časovno združitev faz zakonodajnega postopka, ne pa tudi za vsebinsko, saj se opravijo vsa običajna temeljna opravila, ki so potrebna za redni zakonodajni postopek, pri tem pa veljajo določene posebnosti. Praviloma tako ne veljajo roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku, drugačna pa so tudi pravila za vlaganje in odločanje o amandmajih k predlogu zakona. Po skrajšanem zakonodajnem postopku se ne sprejema nov zakon, temveč le manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije, lahko pa gre za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oz. z odločbo ustavnega sodišča (142. člen PoDZ-1).

Odločitev o skrajšanem zakonodajnem postopku sprejme na predlog predlagatelja, kolegij predsednika državnega zbora. Ker se splošna razprava ne opravi na prvi obravnavi, druga in tretja obravnava pa na isti seji, navedeno pomeni da se zakon samo posreduje poslancem, druga obravnava pa se začne z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu (142. člen PoDZ-1).

Pri zakonodajni proceduri se smiselno uporabljajo pravila, ki sicer veljajo za redni zakonodajni postopek, s tem da se amandmaji lahko vlagajo na sami seji do začetka tretje obravnave predloga zakona (142. člen PoDZ-1). Uporaba skrajšanega zakonodajnega postopka je utemeljena z načelom ekonomičnosti oz. racionalnosti.

6.1.3 Nujni postopek za sprejem zakona

Ta institut se je leta 2002 preimenoval iz izraza hitri zakonodajni postopek v nujni zakonodajni postopek, saj bolj poudarja izredno situacijo, ki neodložljivo zahteva zakonodajno urejanje. Uporabljal naj bi se le izjemoma in sicer, kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Razloge za sprejem zakona po nujnem postopku mora vlada posebej utemeljiti (143. člen PoDZ-1).

Ali se bo zakon sprejemal po nujnem postopku odloči kolegij državnega zbora, pri čemer ocenjuje tehtnost razlogov, zaradi katerih naj bi se zakon sprejemal po takšnem postopku. V primeru pozitivne odločitve za takšen postopek, se predlog zakona uvrsti na prvo sejo državnega zbora, ki sledi odločitvi kolegija, v kolikor pa takšni odločitvi kolegija nasprotuje najmanj ena petina poslancev, pa o odločitvi kolegija odloči državni zbor (21. in 143. člen PoDZ-1).

Nujni postopek se od rednega razlikuje po tem, da omogoča bistveno hitrejši sprejem zakona, saj se v nobenem primeru ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Tudi v tem postopku to pomeni, da se zakon samo posreduje poslancem, druga obravnava pa se začne z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu. Roki, ki so določeni za posamezna opravila v rednem zakonodajnem postopku tu ne veljajo, amandmaji pa se lahko predlagajo tudi ustno na sami seji do konca razprave o delih oz. členih zakona. Pred glasovanjem pa jih je potrebno podati v pisni obliki. Na zahtevo državnega zbora, se mora pred glasovanjem o amandmajih, ki so bili dani po seji matičnega delovnega telesa, matično delovno telo opredeliti (144. člen PoDZ-1).

6.1.4 Ponovno odločanje o zakonu

Navedeni institut pride v poštev takrat, ko je državni svet vložil zoper že sprejet zakon suspenzivni veto in zahteval, da državni zbor ponovno odloča o zakonu. V tem postopku se opravi razprava o zahtevi državnega sveta, pred razpravo pa lahko tudi predstavnik državnega sveta obrazloži zahtevo državnega sveta, poročevalec matičnega delovnega telesa mnenje delovnega telesa, predstavnik predlagatelja pa mnenje predlagatelja. O zakonu se ponovno odloča z navadno absolutno večino (ne več z navadno relativno večino), razen, če je za sprejem zakona v rednem postopku predpisana zahtevnejša večina (Zakonodajni postopek 2011).

6.1.5 Razglasitev zakona

Zakon po sprejetju v državnem zboru ne začne veljati takoj, ampak je potrebna še njegova razglasitev (promulgacija) zakona in njegova objava. Po ustavi razglašajo zakone predsednik republike, najkasneje v osmih dneh po njegovem sprejetju, razen če je državni svet zahteval ponovno odločanje o zakonu ali če je bila vložena pobuda ali zahteva za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma. Ustava tudi določa, da zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v uradnem listu, razen, če je v njem samem določeno drugače (Zakonodajni postopek 2011).

Navedeni opis zakonodajnega postopka se nanaša na sprejemanje zakona po rednem, skrajšanem in nujnem postopku. Poslovnik ureja tudi poseben postopek za sprejemanje državnega proračuna, rebalansa državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključnega računa, za ratifikacijo mednarodnih pogodb, postopek obravnave zadev Evropske unije (v nadaljevanju EU) ter postopek za sprejemanje drugih aktov državnega zbora.

6.2 Prvi Kazenski zakonik v samostojni Sloveniji iz leta 1995

6.2.1 Uvod

Kljub hudemu nasprotovanju SFRJ, je slovenska skupščina SRS, po neuspešnih predlogih o sporazumni združitvi naslovljenih na federacijo in ostale republike, dne 25. 6. 1991 razglasila samostojno in neodvisno Republiko Slovenijo. Istega leta, 23. 12., je bila sprejeta Ustava RS in ustavni zakon za izvedbo le te, s katero se je uzakonil politični in lastninski pluralizem, delitev oblasti, klasično parlamentarno predstavništvo ter novo lokalno samoupravo. V novem »sistemu« je pomembno vlogo dobilo ustavno sodišče, na področju človekovih pravic in svoboščin pa varuh človekovih pravic. Predvsem pa so bili glavni cilji Slovenije po osamosvojitvi oblikovanje političnega sistema parlamentarne demokracije, gospodarska preobrazba, utrditev po hudi gospodarski in socialni recesiji ter vključitev v Evropsko unijo in NATO (Ivanič 1999).

Že z uveljavitvijo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti je Republika Slovenija prevzela vso zakonodajno pristojnost, s priborjenim položajem mednarodnopravne priznane države pa si je pridobila tudi možnost, da suvereno in v celoti oblikuje in izvaja svoje kaznovalno pravo, katerega najpomembnejši pravni vir je v naši ustavni in pravni ureditvi kazenski zakon. Z njim država določa,

katera človekova dejanja in ravnanja so kazniva, zanje predpiše kazni in druge sankcije. Z zakonodajno ureditvijo tega, po svoji vsebini materialnega prava in z načinom njegovega izvajanja, ki je v veliki meri odvisen od zakonodajne ureditve kazenskega postopka, država namreč pomembno določa bistvo svoje politične in pravne ureditve, vpliva na spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter na verodostojnost in trdnost svojega pravnega reda kot celote. Zaradi tega mora biti kazenska zakonodaja urejena jasno in nedvoumno kot v sebi zaključena celota, ki je skladna s sprejeto ustavno ureditvijo države (Poročevalec DZ št. 22/93).

Kazenska zakonodaja, ki se je do novega Kazenskega zakonika uporabljala v Sloveniji (Kazenska zakona SRS in SFRJ iz leta 1977 s spremembami in stranska kazenska zakonodaja, ki so se uporabljali na podlagi Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS, v kolikor niso bili v nasprotju s pravnim redom RS), ni ustrezala navedeni vlogi in zahtevam tako glede vsebine kot njene zakonodajne oblike. Po vsebini je še vedno v precejšnji meri odražala ustavno in politično ureditev bivše Jugoslavije in v tem smislu ni bila usklajena z Ustavo Republike Slovenije, spremembami v njenem pravnem redu, pa tudi ne s pojmovanjem vloge kazenske represije v sodobni demokratični državi (Poročevalec DZ št. 22/93).

Takšna zakonodajna ureditev kazenskega materialnega prava po splošnem mnenju in mnenju strokovnjakov ni bila dovolj določna in je dopuščala različne interpretacije veljavnosti njenih posameznih delov. Nov kazenski zakonik pa je bilo predvsem potrebno sprejeti zaradi vsebinske uskladitve zakonske materije z določbami Ustave RS, s sprejetimi mednarodnopravnimi obveznostmi države in zaradi prilagoditve posameznih institutov splošnega dela kazenskega zakona sodobnim strokovnim spoznanjem ter prilagoditve določb posebnega dela kazenskega zakona spremembam gospodarskega sistema in pravnega reda ter zahtevi po znižanju penalizacije pri številnih vrstah in oblikah kaznivih dejanj (Poročevalec DZ št. 22/93).

Po osamosvojitvi Republike Slovenije leta 1991 se je samo še povečala, že v osemdesetih letih nastala potreba po novem, lastnem kazenskem zakoniku, zato je prav osamosvojitve omogočila, da so se že jeseni začele priprave nanjo in do nastanka katere je prišlo leta 1994, ko je Državni zbor sprejel Kazenski zakonik RS in Zakon o kazenskem postopku. Osnutek kazenskega zakonika je izdelala komisija sestavljena iz uglednih pravnih strokovnjakov, ki jim je predsedoval prof. dr. L. Bavcon (Bavcon 1994, 290; Pittaro 2000, 291). Strokovna delovna skupina je vse določbe osnutka zakonika

poskušala oblikovati tako, da bi bile možnosti za njihovo samovoljno uporabo in zlorabo zmanjšane na najmanjšo možno mero (Poročevalec DZ št. 22/93).

Prvi Kazenski zakonik v Republiki Sloveniji, ki je začel veljati 1. 1. 1995, je sprejel Državni zbor na seji dne 29. 9. 1994.

6.2.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu KZ ter potek sprejema

6.2.2.1 Argumenti za sprejem

Vlada RS je na 35. seji dne 8. 7. 1993 določila besedilo predloga za izdajo Kazenskega zakonika Republike Slovenije in ga poslala Državnemu zboru v obravnavo. Razloge za sprejem zakonika je utemeljevala s sledečim.

Zgodovinske spremembe, ki so se zaključile z vzpostavitvijo političnega pluralizma in parlamentarne demokracije, so razkrile, da je vprašanje o kazenski in kaznovalni represiji eno izmed osrednjih vprašanj sodobne državne ureditve in političnega režima. Bogate zgodovinske izkušnje so bile podlaga za spoznanje, da je kazensko pravo produkt človeške kulture in civilizacije. Zato je poslanstvo kazenskega prava varstvo človekovih pravic, svoboščin in drugih njegovih dobrin, kakor tudi nekaterih družbenih, občih ali javnih vrednot kot pravnih dobrin pred napadi in ogrožanji s strani posameznikov, državnega aparata in drugih nosilcev družbene moči in oblasti. Zaradi zavrnitve instrumentalnega in uveljavitve vrednostnega pojmovanja kazenskega prava, je zakonik poudaril garantno funkcijo tega prava in zmanjšanje skoraj izključno zaščitne funkcije v prejšnji zakonodaji (Poročevalec DZ, št. 22/93).

Po mnenju predlagateljice, Vlade RS, mora biti, kot izhaja iz spoznanj temelječih na izkušnjah novejše zgodovine zlasti totalitarnih držav, kazensko pravo uzakonjeno tako, da po eni strani predstavlja instrument državne represije, ki je nujno sredstvo za zagotavljanje varstva posameznika, njegovih pravic ter za varovanje drugih temeljnih družbenih vrednot, po drugi pa predstavlja sistem omejitev in pogojev v okviru katerih bo država ta instrument represije uporabljala, s čimer so človeku in državljanu dane garancije glede okvirov in možnosti poseganja v njegove pravice in temeljne svoboščine. Takšno dvojno vlogo pa lahko kazensko pravo odigra le, če je kazenska zakonodaja zgrajena na določenih načelih, ki so temeljna in skupna kazenskemu pravu številnih sodobnih demokratičnih držav. Zlasti

mora kazenski zakonik temeljiti na:

- načelu legitimnosti in omejenosti kazenske represije (ultima ratio),
- načelu zakonitosti (nullum crimen sine lege, lex certa), po katerem nihče ne more biti kaznovan za dejanje, za katero zakon ni določil, da je kaznivo in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo storjeno. Pri tem načelu morajo biti pogoji za kazensko odgovornost, kazniva dejanja in sankcije zanje v zakonu natančno in nedvoumno določeni,
- načelo individualne kazenske odgovornosti na temelju storilčeve subjektivne krivde kot moralni temelj kaznovanja oz. kazni (izključuje se objektivna kazenska odgovornost posameznika) (nullum crimen sine culpa),
- načelo sorazmernosti med kaznivim dejanjem in kazensko sankcijo. Načelo se mora odražati tako v vrsti in razponih predpisane kazni za posamezna kazniva dejanja ter njihove milejše in hujše oblike ter hujše posledice kot v pogojih za izrekanje višine kazni, njeno omilitev ali nadomestitev s sankcijo opominjevalne narave. S tem se zagotavlja pravičnost kazenskega prava.
- načelo humanosti, ki vpliva na strukturo predpisanih kazenskih sankcij, način in omejitve pri njihovem izvrševanju, na možnost odpustitve kazni ter na druge ublažitve trdot kazenskega prava kot skrajnega sredstva, s katerim lahko država vpliva na ravnanje posameznika,
- načelo spoštovanja mednarodnih obveznosti države. Po tem načelu so v kazenski zakonik vključene tudi inkriminacije, ki izvirajo iz splošno veljavnih načel mednarodnega prava ali iz mednarodnih pogodb, ki jih je Republika Slovenija sprejela oz. nasledila (Poročevalec DZ št. 22/93).

Med poglobitnimi rešitvami, ki naj bi se odražale v novem Kazenskem zakoniku naj bi po mnenju predlagatelja bile:

- v splošnem delu: ureja naj se opredelitev kaznivega dejanja, pogoje kaznivosti, elementi kazenske odgovornosti, kazenske sankcije, zastaranje kazenskega pregona in izvršitev kazni, pravne posledice obsodbe, rehabilitacijo, pomilostitev in amnestijo ter druga splošna pravila uporabe kazenske zakonodaje ter posameznih institutov kazenskega prava ter predlagane nekatere spremembe glede opredelitve temeljnih elementov kaznivega dejanja - uvedene bodo nove kazni, določitev novih oblik vzgojnih ukrepov pri mladoletnikih, glede izrekanja in izvrševanja varnostnih ukrepov, glede pravnih posledic obsodbe, glede pogojev

in načina izbrisa obsodbe.

- spremembe se bodo odražale predvsem glede opredelitve kaznivih dejanj zoper obstoj RS in njeno ustavno ureditev s tem, da bodo inkriminacije omejene na primerjalno-pravno utemeljene oblike kaznivih dejanj, da bodo opuščena pripravljalna dejanja in delikti mišljenja ter ustrezneje opredeljeni okviri kaznovanja. Spremembe bodo razvidne tudi pri opredelitvi kaznivih dejanj zoper gospodarstvo, predvsem s tem da bo upoštevan nov lastninski in gospodarski sistem, kazenskopravno varstvo pa zagotovljeno glede vrednot, kot so varovane na tem področju v pravnih redih zahodnih tržnih gospodarstev. Tudi na ostalih področjih kazenskopravnega varstva so predlagane spremembe v skladu s temeljnimi načeli urejanja te zakonodajne materije, ustavnimi določbami, spremembami v družbenem razvoju, spoznanji kazenskopravne teorije ter izkušnjami iz prakse. Določnejše inkriminacije bodo pri tistih določbah, ki bi sicer dopuščale možnost različne interpretacije, predlagani pa bodo tudi milejši kaznovalni okviri, kot jih je poznala prejšnja zakonodaja in v sodni praksi niso bili uveljavljeni v celotnem obsegu. Dopolnjene bodo pa tudi inkriminacije v sklopu kaznivih dejanj zoper človečnost in mednarodno pravo ter drugo (Poročevalec DZ št. 22/93).

6.2.2.2 Argumenti proti sprejemu

V konkretnem primeru pri sprejemanju Kazenskega zakonika ne moremo govoriti o argumentih, ki bi govorili proti sprejemu celotnega zakonika. V zavesti poslancev je namreč bilo, da gre za zgodovinski sprejem zakonodaje, s tem pa tudi spremembo pravnega reda ter določitev jasnih smernic, ki so podlaga za spoštovanje in varstvo človekovih pravic in smernic, ki so značilne za sodobno in demokratično pravno ureditev. Zaradi navedenega, popolnega negativizma proti sprejemu Kazenskega zakonika ni bilo, bili pa so določeni pomisleki proti nekaterim posameznim ureditvam novih kaznivih dejanj (kaznivih dejanj, ki jih prejšnja zakonodaja ni poznala). Iz tega razloga bom navajala posamezna mnenja poslancev, ki so bili najbolj aktivni v procesu samega sprejemanja zakonika in njihove razloge, zaradi katerih sprejema zakonika niso podprli. Navedla bom tudi mnenja stroke in posameznikov.

Nada Skuk (SKD)

S sprejemom Kazenskega zakonika, ki pomeni novo, sodobno kazensko zakonodajo in s tem prilagoditev demokratični ustavi, se pozablja na zgodovino in po vojni na tisoče pobitih ljudi, zato novega zakonika ne podpira. V tem smislu navaja, da zaradi tega nismo pripravljene na sodobno

zakonodajo ter na sodobno, demokratično, pravno državo. Po njenem mnenju bi bilo boljše, da bi kljub temu ostala še stara zakonodaja in bi pač sodniki sodili na podlagi Ustave, kjer je določeno, da kdor ubija je kaznovan. Iz tega razloga ne more glasovati za zakonik, v katerem je govora, da se sprejema sodoben zakon ter da bodo kaznovane nepravilnosti, ob tem pa se pozablja na veliko in žalostno zgodovino, ki ne bo pomagala na poti v sodobno Evropo (12., 19. in 24. redna seja DZ).

Dr. Leo Šešerko (ZELENI SLOVENIJE)

Za zakonik ni glasoval, ker v njem nista urejeni dve bistveni stvari. Prvič so to okolje - varstvene problematike, ki niso v skladu s sodobnimi pogledi in so odraz rešitev izpred štiridesetih, petdesetih let. Po njegovem mnenju je neresno in smešno, da so v Kazenskem zakoniku delikti proti ogroženim živalskim in rastlinskim vrstam, ki so s pravno regulacijo te države jasno definirane, opredeljeni kot kazniva dejanja nedovoljenega lova. Prav tako je bilo varovanje biotopov, kot najhujša oblika kaznivih dejanj proti naravi ob glasovanju v Državnem zboru črtano iz Kazenskega zakonika. Drugo področje pa je področje organiziranega kriminala, za katerega meni, da ga je vlada skoraj v celoti izbrisala iz zakonika, kar je še eden od razlogov za zastarelost Kazenskega zakonika. Po njegovem mnenju bo posledica tega pregon organiziranega kriminala v Sloveniji zelo otežen in ne bo prave pravne podlage za učinkovite posege proti kriminalnim združbam, ki se v Sloveniji po osamosvojitvi zelo širijo in prihajajo iz tujine. Obstaja podlaga za njihovo nastajanje v takšni družbeni klimi, ki je v Sloveniji in zato je pričakoval od vlade, da bo napovedala pripravo posebne zakonodaje za to področje, kar pa ni zagotovila (12., 19. in 24. redna seja DZ).

Dr. Franc Zagožen (SLS)

Menil je, da pomeni sprejem Kazenskega zakonika korak nazaj, saj ni bistveno drugačen od prejšnjega. Zakonik naj bi bil sprejet v nekem demokratično izvoljenem parlamentu, ki naj bi sprejemal vrednote demokratičnih družb. Ta zakonik ni odraz tega in je zaradi tega menil, da je boljše, da ostane v veljavi tisti, ki je bil sprejet v skupščini, ki je priznavala drugačne vrednote. Če je ta Kazenski zakonik seznam dejanj, ki jih družba zavrača in kazni, ki jih za takšna dejanja izreka, potem ni to tisto, kar bi lahko sprejemal (12., 19. in 24. redna seja DZ).

Mnenje strokovne javnosti

Mag. M. Deisinger je kritične pripombe naslovil na počasno in neuskklajeno zakonodajno telo. Navaja, da ob sprejemu Kazenskega zakonika ni bil sprejet uvodni zakon h Kazenskem zakoniku, s katerim naj

bi se uvedel nov sistem kaznovalnega prava – z izločitvijo gospodarskih prestopkov bi namreč kazniva ravnanja razdelili le na dve kategoriji in sicer na kazniva dejanja in prekrške. Kazenski zakonik je ocenil kot kakovosten zakonik, sestavljalci so se namreč zgledovali po ureditvah praktično cele zahodne Evrope, v zakonik pa so bile povzete najustrežnejše rešitve iz posameznih držav. Poudarja še, da lahko marsikdo pogreša radikalnejše razlike nasproti prejšnji ureditvi kazenske zakonodaje, vendar mora biti le ta po njegovem mnenju čim bolj trdna, zato ni bilo nobenega razloga za spreminjanje ustreznih rešitev. Največje razlike s prejšnjo ureditvijo je zaznati v tistih poglavjih, ki so jih narekovali nov demokratičen parlamentarni sistem in novo tržno gospodarstvo ter seveda tudi drugo (npr. drugačna opredelitev kazenske odgovornosti, povečan pomen pravne zmote, denarne kazni v dnevnikih zneskih), pravilnost zakonskih rešitev pa se bo pokazala šele pri uporabi zakonika (Deisinger 1994).

V strokovni literaturi sem zasledila še naslednjo kritiko Kazenskega zakonika povezano v zvezi z njegovim sprejemom, ki je ne morem uvrstiti v nobeno od njenih poglavij, saj se nanaša na delovno skupino, ki je pripravila predlog.

V prispevku pravnica dr. N. Folla, sodelavka na Pravni fakulteti v Trstu, ugotavlja, da je projekt izdelan tako dovršeno, da gre za pravi zakonik. Projektni elaborat je namreč izdelek skupine, ki je bila izredno kvalificirana, vendar tudi zelo ozka, zato bi bilo v času njenega oblikovanja in priprave nujno potrebno sodelovanje nekaterih delov civilne družbe, drugih strokovnjakov in poznavalcev tega področja. Navedeno pomeni, da ni bilo tistega medsebojnega sodelovanja, kar ni vselej jamstvo, je pa indikator legitimnosti takšnega normativnega korpusa. Na delo so sicer prihajale kritične pripombe kot na primer poklicnega zdravniškega združenja, ki je izrazilo zaskrbljenost zaradi uvedbe nekaterih medicinsko sanitarnih varnostnih ukrepov ter pripombe dela javnosti in nekaterih političnih skupin v zvezi z učinkovitostjo kazenskih sankcij ob odpravi smrtne kazni in nepredvidevanju dosmrtnega zapora. Po vsej verjetnosti pa, ugotavlja, da je pomanjkanje širših razprav mogoče pripisati navadam iz preteklosti, ko so bila besedna soočenja med zakonodajalcem in civilno družbo redka. Velika verjetnost pa je, da je bila vzrok temu želja, da bi zakonik, ki se sklada s spremenjeno ustavno ureditvijo, čim prej začel veljati, zaradi česar je vsaj glede nastanka zakonik prej izdelek pravniške elite kot plod široke in javne obravnave. Legitimnost kodifikacije kazenskega prava, kateri je bila očitano pomanjkanje kolektivnega sodelovanja pri snovanju, pa je bila prav gotovo dosežena s pristopom, ki so ga uporabili uredniki projekta. Pod vplivom mednarodnega gibanja za reformo kazenskega prava so že med pripravami ovrednotili in uporabili spoznanja različnih kriminoloških in drugih podobnih raziskav ter

izkušnje iz primerjalnega prava, pri čemer uporabljena metoda ni pomenila nekritičnega sprejemanja tujih izkušenj, ampak je vsako ugotovitev prilagodila slovenskim razmeram. Navedeno potrjuje zavedanje sestavljalcev, da kazenskoppravna reforma nujno presega nacionalne okvirje in je danes kazensko pravo, bolj kot kadarkoli prej izraz pripadnosti mednarodni skupnosti (Folla 2000, 280-281).

Mnenje glede prihodnosti

Boštjan Penko pa v svojem članku ugotavlja, da sta oba temeljna zakona s področja kazenskega prava po svoji vsebini še vedno blizu prejšnjim, jugoslovanskim kodifikacijam, kar pa ni to niti bistvena pomanjkljivost, saj je bilo jugoslovansko kazensko pravo (razen nekaterih odklonov s političnim predznakom) sodobno evropsko kazensko pravo, ki je temeljilo na načelih zakonitosti, omejenosti represije, humanosti, subjektivne ali krivdne odgovornosti in individualizacije kazenskih sankcij. Pomanjkljivosti in težave izhajajo iz evforičnega, stihijskega in neusklajenega spreminjanja zakonodaje in sprejemanja novih zakonov v prvem obdobju naše državnosti. Po njegovem mnenju pa se zaradi parcialnega in nepovezanega načina nastajanja in sprejemanja že uveljavljenih zakonov ne bo zagotovilo konsistentnosti kazenskoppravnega sistema, saj se le ti oblikujejo in gradijo desetletja ali celo stoletja in ne nekaj let, kot se to iluzorno pričakuje v RS. Zadovoljen je, da se je večino kazenskoppravnih določb uskladilo z ustavo in mednarodnimi pravnimi akti, še posebej tistih s področja varovanja človekovih pravic. Slovenija se je povezala s Komitejem za kazensko pravo pri Svetu Evrope, kjer je aktivno udeležena pri pretoku idej in informacij, pri nastajanju osnutkov evropskih konvencij s področja kazenskega prava ter v številnih ekspertnih skupinah s tega področja. Podobno sodelovanje je vzpostavljeno tudi z Organizacijo združenih narodov, ki teži k oblikovanju nadnacionalnega, mednarodnega kazenskega prava. Upošteva standarde mednarodnega kazenskega prava in v njegovem okviru prava človekovih pravic na eni strani in učinkovitosti, ekonomičnosti in smotrnosti kazenskega postopka na drugi, bo po mnenju B. Penka v slovenskem kazenskoppravem sistemu potrebno doseči kar največjo notranjo povezanost in usklajenost kazenskega materialnega, procesnega, izvršilnega in organizacijskega prava (Penko 1997).

6.2.2.3 Potek sprejema in glavni akterji

Kot že ugotovljeno je Vlada Republike Slovenije na 35. seji dne 8. 7. 1993 sprejela in določila besedilo predloga za izdajo Kazenskega zakonika Republike Slovenije in ga poslala v obravnavo v državni zbor (v nadaljevanju DZ). Kot navaja predlagatelj, gre za nov zakonik, čeprav je predlogo za delo

predstavljala stara, do tedaj veljavna kazenskega zakonodaja. Kot predloge so bili uporabljeni tudi Kazenski zakoniki Avstrije, ZRN, Švice, Italije, Švedske in deloma Francije, Informacijski bilten o pravni dejavnosti Sveta Evrope in držav članic, domača in tuja strokovna teoretična literatura in judikatura. Katedra za kazenskopravne znanosti Pravne fakultete v Ljubljani in Ministrstvo za pravosodje in upravo sta s sodelovanjem Direktorata za pravne zadeve Sveta Evrope priredila v aprilu 1991 tridnevno posvetovanje o gospodarskih kaznivih dejanjih z udeležbo ekspertov (Poročevalec DZ št. 22/93). Zakonik je tako plod večletnega dela, ki se je začelo že leta 1990, torej še pred razglasitvijo neodvisnosti od nekdanje SFRJ in je plod sodelovanja strokovnjakov (univerzitetni profesorji, sodniki in odvetniki) pod predsedstvom prof. Bavcona (Folla 2000, 280).

Pristojni Odbor državnega zbora za notranjo politiko in pravosodje je na seji dne 9. 9. 1993 obravnaval predlog Kazenskega zakonika v okviru prve obravnave. Odbor je opravil splošno razpravo in menil, da je le ta primeren za prvo obravnavo v državnem zboru. Člani odbora so se strinjali, da novi kazenski zakonik, kot je predlagan, predstavlja moderno modifikacijo materialnega kazenskega prava, tako v splošnem kot v posebnem delu. Posebno pozornost pa so posvetili vprašanju ustreznosti penalizacije za najhujše oblike kaznivih dejanj in v zvezi s tem predlagali, da se preuči možnost, da se za izjemne primere uvede kazen dosmrtnega zapora ali pa bistveno zviša najvišja zaporna kazen, preučiti je potrebno pravno tehnično obdelavo predloga zakonika predvsem glede odnosa do veljavne zakonodaje ter glede ustreznosti *vacatio legis* (Poročilo Odbora državnega zbora za notranjo politiko in pravosodje z dne 14. 9. 1993). Odbor je na seji dne 27. 9. 1993 v zvezi s predlogom Kazenskega zakonika obravnaval tudi mnenje Komisije za politični sistem državnega sveta glede dopolnitev posameznih členov in pripombi Pošte Slovenije o zastarelosti terminologije in naštevanja posameznih tehničnih sredstev ter predlagal, naj jih predlagatelj prouči in smiselno upošteva pri pripravi predloga zakonika za drugo branje (Dodatno poročilo - prvo z dne 29. 9. 1993). Na 16. seji dne 7. 10. 1993 pa je odbor obravnaval še dopolnjene predloge skupine poslancev, mnenje Komisije za žensko politiko kot zainteresiranega delovnega telesa, stališče samostojne poslanske skupine ter pripombe poslanke Nade Skuk. Odbor se je med drugim strinjal glede predlogov Komisije za žensko politiko glede dopolnitev kazenskega zakonika v poglavjih, ki se nanašajo na kazniva dejanja glede spolne nedotakljivosti in zakonsko zvezo, družino in mladino ter podprl predlog skupine poslancev, ki se nanaša na odmero kazni tistim storilcem, ki s svojim sodelovanjem prispevajo k pojasnitvi težkih kaznivih dejanj (Dodatno poročilo - drugo z dne 7. 10. 1993; Zapisnik z dne 6. 10. 1993).

Državni zbor Republike Slovenije je na 12. redni seji dne 7. in 8. 10. 1993 opravil prvo obravnavo predloga kazenskega zakonika, kjer je sprejel omenjeni predlog v prvi obravnavi. Nadalje so poslanci podprli sklepe, naj predlagatelj prouči možnost zvišanja ravni penalizacije, zvišanje najvišje možne kazni ali uvedbe dosmrtnega zapora za najhujše oblike kaznivih dejanj, določitev kazni pri posameznih kaznivih dejanjih, da se opredeli kazensko odgovornost pravnih oseb, glede na sprejeti Zakon o gospodarskih družbah, v prehodnih in končnih določbah pa natančneje pojasni kateri normativni akti se s sprejetjem zakonika deloma ali v celoti razveljavljajo, ali so v posebnem delu zakonika vključena vsa nezastarljiva kazniva dejanja v skladu z mednarodnimi pogodbami. Poslanci so na seji glasovali o vloženi amandmajih, na koncu seje pa se je 62 poslancev od 66 prisotnih strinjalo s predlogom, da bo državni zbor opravil drugo obravnavo predloga Kazenskega zakonika in predloga Zakona o kazenskem postopku hkrati z obravnavo predloga Zakona o tožilstvu.

Odbor za notranjo politiko in pravosodje je na svoji 43. seji dne 17. 3. 1994 obravnaval predlog zakonika v drugi obravnavi ob sodelovanju predstavnikov Vrhovnega sodišča, Sodniškega društva, Društva tožilcev, Republiškega senata za prekrške ter Društva sodnikov za prekrške. Menili so, da je predlagatelj iz prvega branja izpolnil vsa navodila v sklepih. Predvsem je predlog zakonika odraz strokovnih odločitev, strokovnih ugotovitev, strokovnih ocen in zbranih del strokovnjakov skozi več desetletij. Člani odbora so se večinoma strinjali z obrazložitvijo in argumenti predlagatelja glede zvišanja ravni penalizacije za najhujše oblike kaznivih dejanj, da zvišanje le te ne bi bilo primerno upoštevajoč druge rešitve v zakoniku. Odbor je upoštevajoč predloge in pripombe Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve, Komisije za žensko politiko, Komisije Državnega sveta za politični sistem, Vrhovnega sodišča, Javnega tožilstva, Avtorske agencije za Slovenijo sprejel vrsto amandmajev ter obravnaval amandmaje, ki sta jih k predlogu zakonika- druga obravnava vložila poslanca dr. Janko Predan in Marjan Poljšak (Poročilo k predlogu kazenskega zakonika RS - druga obravnava z dne 18. 3. 1994; Zapisnik z dne 15. 3. 1994).

Nadalje je Državni zbor Republike Slovenije na 19. redni seji dne 6. in 7. 4. 1994 ter v njenem nadaljevanju zaradi nesklepčnosti dne 14. 4. 1994 opravil drugo obravnavo omenjenega predloga zakonika, kjer se je glasovalo najprej o posameznih amandmajih, ki so bili vloženi, nato pa še o posameznih členih, kjer niso bili vloženi amandmaji. Pred glasovanjem poslancev o amandmajih je bila o vsakem možna razprava. Posebno pozornost so pritegnili amandmaji, ki so se nanašali na najvišjo zagroženo zaporno kazen, kronske priče, kaznivo dejanja posilstva, kaznivo dejanje jemanja

podkupnine in hudodelskih združb, kazniva dejanja v povezavi z varstvom okolja, varstvom živali in same države – Republike Slovenije. S 45 glasovi za in nobenim proti so poslanci sprejeli naslov zakona, z 38 glasovi za in nobenim proti pa so sprejeli, da predlagatelj pripravi zakon za tretjo obravnavo.

Na svoji 59. seji dne 12. 9. 1994 je Odbor za notranjo politiko in pravosodje obravnaval predlog Kazenskega zakonika v tretji obravnavi, kjer je ugotovil, da je predlagatelj v zakonskem besedilu upošteval v drugi obravnavi sprejete odločitve Državnega zbora. Pri delu odbora so tokrat poleg predstavnikov predlagatelja sodelovali predstavniki Pravne fakultete v Ljubljani, Vrhovnega sodišča, Sodnega sveta, Javnega tožilstva in Društva državnih tožilcev. Odbor se je strinjal s predlogom Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve, da se pri nekaterih predlaganih členih opravijo potrebne redakcijske uskladitve, ter za to pooblastil predlagatelja, da v sodelovanju s sekretariatom pripravi do odločanja v državnem zboru. Nadalje je odbor obravnaval amandmaje vlade, ki jih je na podlagi obširne razprave večinoma podprl, saj se je strinjal z obrazložitvami predlagatelja, pri nekaterih pa je podal negativno mnenje oziroma je vložil svoj amandma. Člani odbora so bili že predhodno seznanjeni s stališči profesorjev dr. Šelihove, dr. Bavcona in dr. Kobeta glede amandmajev, ki so bili sprejeti v drugi obravnavi. Prav tako ni odbor podprl amandmajev, ki so jih posredovali Ribiška zveza Slovenije, dr. Avguštin Lah ter Konfederacija novih sindikatov Slovenije (Poročilo k predlogu kazenskega zakonika RS- tretja obravnavo z dne 13. 9. 1994). Odbor je na seji dne 28. 9. 1994 obravnaval dodatno mnenje Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve za redakcijsko uskladitev amandmaja, ki se nanaša na kaznivo dejanje razvrednotenja okolja z motornim vozilom, ki ga je odbor tudi podprl (Dodatno mnenje z dne 28. 9. 1994).

Dne 28. in 29. 9. 1994 je Državni zbor RS na 24. redni seji opravil tretjo obravnavo predloga Kazenskega zakonika RS. Ministrica za pravosodje Meta Zupančič je pojasnila, da so amandmaji h Kazenskem zakoniku v drugi obravnavi, posegli v do takrat usklajena razmerja zagroženih kazni, spremenili definicije varovanih objektov in vnesli nekatera kazniva dejanja v neustrezna poglavja. Predlagateljica je zato predlagala le tiste amandmaje, ki vračajo zakonu enotnost in odpravljajo neskladja, čemur je sledil tudi matični odbor. Tudi v tej fazi postopka so poslanci najprej sprejemali ali pač ne predlagane amandmaje v tretji obravnavi, nato pa se je nadaljevalo glasovanje po 198. členu Poslovnika državnega zbora, ki se nanaša na skladnost zakona. Poslanci so večjo pozornost in daljšo razpravo namenili kaznivim dejanjem glede organiziranega kriminala, definicije posilstva in spolnega

nasilja, ogroženih rastlinskih in živalskih vrst, jemanja podkupnine, dejanjem v zvezi z varstvom okolja, zadrževanja divjih živali v ujetništvu, kaznivega dejanja v zvezi z napadom na ustavno ureditev države in njenih najvišjih predstavnikov oblasti. Kazenski zakonik je bil dne 29. 9. 1994 v celoti sprejet z 48 glasovi za in 14 glasovi proti.

V zvezi s sprejemom Kazenskega zakonika iz leta 1995 lahko ugotovimo, da je bil glede na prakso sprejema v nekaterih evropskih državah, kjer se kazenski zakoniki zaradi skrbno pretehtanih sprememb sprejemajo desetletja ali več, relativno hitro sprejet, upoštevajoč, da gre za nov zakonik. Navedeno pa je nekako razumljivo glede na čas in spremembe, ki so doletele slovensko pravno politično in lastninsko ureditev in težnjo po čimprejšnji vzpostavitvi novih institutov. Dejansko so bili pri sprejemu prvega Kazenskega zakonika vključeni vsi akterji, z Vlado RS kot predlagateljico na čelu, podlaga za zakonik pa je v celoti temeljila na strokovnih standardih, ki jih je postavila skupina s prof. dr. L. Bavconom na čelu. Skozi celoten proces sprejemanja zakonika so akterji delovali ubrano, saj je bilo v njihovi zavesti, da se sprejema nov zakonik, prvi v Republiki Sloveniji in postavlja nove temelje kazenske zakonodaje.

6.3 Noveli Kazenskega zakonika Republike Slovenije

Državni zbor Republike Slovenije je leta 1999 sprejel prvo novelo kazenskega zakonika, za katero je značilno zaostrovanje kazenske represije, zlasti v povišanju predpisanih kazni. Drugo novelo je sprejel leta 2004, ki pa ni prinesla bistvenjših sprememb. Obe noveli sta odraz prilagajanja slovenske materialne kazenske zakonodaje Evropski uniji in prevzema mednarodnih obveznosti, ki še niso bile prenešene v slovenski pravni red.

6.3.1 Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika Republike Slovenije iz leta 1999 (KZ-A)

6.3.1.1 Uvod

Ko je Republika Slovenija že ob osamosvojitvi leta 1991 z Ustavnim zakonom za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS v svoj pravni red sprejela tudi Konvencijo Združenih narodov zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi z dne 19. 12. 1989, ki jo je nekdanja SFRJ ratificirala dne 15. 11. 1990 (U.I. SFRJ, št. 14/90), je s tem pokazala tudi svojo pripravljenost v

boju zoper organizirani kriminal in pranje denarja. Kot eden izmed prvih mednarodnih aktov ta konvencija (v nadaljevanju Konvencija ZN) med ukrepi za preprečevanje in zatiranje kriminalitete, povezane z mamili, določa tudi boj proti pranju denarja ter zaseg in zaplembo nezakonitih prihodkov iz te prepovedane dejavnosti. Kmalu po sprejemu v članstvo Sveta Evrope pa je Republika Slovenija podpisala tudi Konvencijo Sveta Evrope št. 141 o pranju, izsleditvi, odvzemu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem (v nadaljevanju Konvencija SE o pranju denarja), s katero je izrazila pripravljenost, da svojo zakonodajo na tem področju uskladi tudi z določili tega mednarodnega akta, ki ga je doslej podpisalo 22, ratificiralo pa 8 držav (Poročevalec št. 9/96).

Prve korake, usmerjene k ratifikaciji in izvajanju določil omenjenih konvencij, je Slovenija storila v letu 1994 s sprejemom Zakona o preprečevanju pranja denarja, nekaterih določil Kazenskega zakonika Republike Slovenije ter Zakona o kazenskem postopku, vendar je tudi drugod po svetu področje pranja denarja dokaj novo področje, ki ga tudi druge evropske države pogosto spreminjajo in sproti izboljšujejo (zastrujejo) (Poročevalec št. 9/96).

Zaradi uskladitve z zakonom o ratifikaciji konvencije Združenih narodov zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi ter s Konvencijo SE o pranju denarja je potrebno poleg nekaterih drugih zakonov, spremeniti in dopolniti tudi posamezna določila Kazenskega zakonika RS predvsem v smislu definicije kaznivega dejanja pranja denarja ter razširitve ukrepa odvzema premoženjske koristi tudi na odvzem legalnega premoženja storilcu kaznivega dejanja, kar naj bi pomenilo učinkovitejše izvajanje ukrepov na tem področju (Poročevalec št. 9/96).

Dejansko pa je novela KZ-A med obravnavo v delovnih telesih in državnem zboru doživel precej sprememb, kjer je bilo po opravljenem prvem branju predloženih in sprejetih v obravnavo in drugo branje veliko amandmajev. Navedeno je terjalo obdobje približevanja Evropski uniji in evropskim kazenskopravnim standardom ter obdobje sprejemanja številnih konvencij v boju zoper korupcijo in organiziran kriminal. Posledica podpisa statuta mednarodnega kazenskega sodišča pa so daljše zaporne kazni za najhujša kazniva dejanja in uvedba novih institutov.

6.3.1.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu novele KZ-A ter potek sprejema

6.3.1.2.1 Argumenti za sprejem

Vlada RS je, kot predlagatelj Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS na seji dne 13. 3. 1996 sprejela besedilo predloga zakona in ga poslala v prvo branje državnemu zboru.

Približevanje Evropi in usklajevanje določb zakonov s pravom EU, tudi na področju kazenskega prava, zlasti kar se nanaša na kazniva dejanja, pranja umazanega denarja, narekuje Sloveniji spremembo kazenskega zakona, v dveh smereh: kot inkriminacijo kaznivega dejanja pranja umazanega denarja, ki je sicer že obstajalo in za ukrep zaplembe premoženja oziroma zavarovanje premoženja, ki naj bi bilo pridobljeno z kaznivim dejanjem pranjem umazanega denarja. Nove rešitve z razširitvijo in izboljšavo opisa kaznivega dejanja pranja denarja ter z razširitvijo ukrepa odvzema premoženjske koristi tudi na odvzem premoženja storilcu, kot tudi z njim povezanim fizičnim in pravnim osebam, je predlagateljica povzela po rešitvah v Konvenciji ZN zoper nezakonit promet mamil in psihotropnih snovi ter Konvenciji SE o pranju denarja. V povezavi s tem, se je v postopku obravnave sprememb kazenskega zakonika, ki se je začela na 4. redni seji DZ pojavila potreba po noveliranju posameznih določb glede zastaranja kaznivih dejanj, glede inkriminacije kaznivih dejanj s področja gospodarskega kriminala, organiziranega kriminala in politične korupcije. Predlagali so tudi zaostritev kaznivih dejanj z elementi nasilja, kadar gre za nasilje nad otroci in ženskami ter proučitev ustreznosti ureditve načina izrekanja denarnih kazni.

Glede na pretežno dolgo obdobje sprejemanja novele KZ-A (zaradi naknadno vloženih številnih amandmajev poslancev oz. poslanskih skupin), se je vlada v postopku obravnavanja amandmajev na 10. redni seji DZ seznanila tudi z vrsto dopolnjevalnih predlogov, ki jih je podala poslanska skupina Socialdemokratske stranke in jih tudi podprla, saj so navedeno terjali različni mednarodnopravni akti. Amandmaji so se nanašali predvsem na zvišanje maksimalne zaporne kazni na 30 let, kar je zahteval tudi statut mednarodnega kazenskega sodišča, ki ga je sprejela tudi RS, podaljšanje zastaralnih rokov in uvedba instituta skesanca.

6.3.1.2.2 Argumenti proti sprejemu

Iz pridobljenih dobesednih zapisov sej državnega zbora, na katerih se je obravnaval predlog omenjenega zakona ugotavljam, da posebne razprave oz. bistvenega nasprotovanja sprejemu zakona niti ni bilo. Glede na dolgotrajen proces sprejemanja novele, so poslanci oz. posamezne poslanske skupine predlagale amandmaje, ki so bili po večini sprejeti in vključeni v samo spremembo zakona. Izrecno nasprotovanje sprejemu predloga zakona (in še to v tretji obravnavi na seji državnega zbora) je

izrazil le dr. Ciril Ribičič, katerega mnenje bom povzela.

Mnenje strokovne javnosti

Novela kazenskega zakonika je povzročila burne odzive v strokovni literaturi predvsem s strani ustavnega pravnika dr. Cirila Ribičiča in profesorjev kazenskega prava prof. dr. I. Beleta in prof. dr. V. Jakulina.

Po mnenju dr. C. Ribičiča, ki ga je podal na 12. redni seji DZ, mora biti kriterij sprejemanja zakona bistveno strožji, saj gre za kazensko pravno področje in kot tako tudi najbolj občutljivo področje poseganja v človekove pravice. Edini resni način spreminjanja kazenskega zakonika o tako pomembnih vprašanjih kot je generalna zaostritev kaznovalne politike zgornjih najvišjih kazni (mišljeno je zvišanje zaporne kazni z 20 na 30 let) je, da vlada resno pripravi spremembe in analize in doseže čim večjo stopnjo soglasja s stroko že pred začetkom zakonodajnega postopka, saj v drugi obravnavi sprejete bistvene spremembe kazenskega zakonika niso sprejemljive. Po njegovem mnenju bi bila novela Kazenskega zakonika še manj kakovostna, v kolikor Odbor za notranjo politiko in pravosodje na zadnjih sejah ne bi skušal doseči izboljšave. Vendar pa celota sprememb in način sprejemanja ne daje garancij za to, da bi bil postopek in s tem tudi končni rezultat tako občutljiv kot je kazenska zakonodaja.

Po mnenju dr. V. Jakulina je do reforme kazenskega prava v RS prišlo zelo hitro, saj je državni zbor že po štirih letih od začetka veljavnosti novega Kazenskega zakonika Republike Slovenije, kljub številnim pripombam kazenskopravne stroke, sprejel njegovo novelo (Jakulin 1999). Kot je navajal zakonodajalec je bil eden glavnih razlogov za sprejetje le te ta, da se ob sprejetju Kazenskega zakonika RS ni mogla predvideti dinamika vključevanja v EU in s tem povezanega usklajevanja zakonodaje. Zato po mnenju dr. I. Beleta spremembe in dopolnitve kazenskega zakonika same po sebi niso presenetljive in nerazumljive, temveč je po mnenju kazenskopravne stroke nerazumljivo dejstvo, da novela vsebuje le majhno število izboljšav ali uskladitev, vse ostalo pa je »sine anima legis« oziroma pomeni celo poslabšanje že sprejete ureditve (Bele 1999a) in pomeni razkroj prava (Bele 1999b).

Pri nas pa je prvotni predlog sprememb in dopolnitev kazenskega zakonika RS potekal tako, da je obsegal le štiri vnaprej pripravljene člene (amandmaje), nato pa je po zavrnitvi predloga, da se obravnava v skrajšanem postopku, zakonodajni postopek zastal skoraj za dve leti. V tem času so

poslanci in poslanske skupine vlagali amandmaje, tako da je celotni predlog zakona obsegal kar 56 členov, kar pomeni eno tretjino Kazenskega zakonika (Jakulin 1999; Bele 1999a). Tako se pokaže, da je več kot 90% novele, nastalo z amandmaji, sprejetimi brez kakršnihkoli temeljitejših priprav (Bele 1999a). Pri tem pa dr. V. Jakulin opozarja še na dejstvo, da kljub temu, da so bili na seje Odbora za notranjo politiko in pravosodje vabljeni tudi predstavniki kazenskopravne stroke, njihovi predlogi in pripombe niso bili skoraj nikoli upoštevani (Jakulin, 1999). Dr. V. Jakulin je še ugotavljal, da se je na seji Odbora za notranjo politiko in pravosodje pred tretjim branjem zakonskega predloga, na podlagi pripombe predstavnikov stroke, da je predlog strokovno šibek in da bi ga bilo najbolj pametno vrniti v prvo obravnavo, s prepričljivo večino sprejel sklep, da se opravi posvet s predstavniki stroke, na katerem so predstavniki vlade zatrjevali, da je potrebno predlog zakona potrebno sprejeti zaradi zahtev, ki jih Sloveniji postavlja Evropska unija in ga je potrebno sprejeti do konca junija 1999, ker bo v nasprotnem ogrožena kredibilnost Slovenije. Pri tem so predlagatelji uporabili kar dve metodi poznani iz prejšnjega režima in sicer postavljanje pred izvršeno dejstvo (predloga ni več mogoče spreminjati) in lov v časovno zanko (predlog je potrebno sprejeti v roku, ki ne omogoča razmišljanja). Nesprejem predloga zakona, bi po mnenju dr. J. Jakulina, ne v ničemer zmanjšal kredibilnosti Slovenije, ampak predlagatelj le izsiljuje določene rešitve, pri tem pa prikriva svojo odgovornost, ker ni pravočasno pripravil predloga ali pa umetno ustvarja občutek časovne stiske, da bi brez razprave izsilil določene rešitve (Jakulin 1999).

Demokratske države z razvito pravno kulturo se reform kazenskega prava pripravljajo veliko bolj premišljeno, saj ponavadi same priprave na reformo praviloma trajajo več let (10 in več let) in s sodelovanjem vrhunskih pravnih strokovnjakov (Jakulin 1999). Kot primer države, ki se je reforme kazenskega prava lotila resno oz. na pravilen način, dr. I. Bele navaja Švico, v kateri je, pred večjo spremembo kazenskega zakona glede kaznivih dejanj zoper premoženje in gospodarstvo ter vojaških deliktov, Zvezni zbor po 10 letnem zbiranju spreminjevalnih zahtev in pobud le te predal 23. članski ekspertni komisiji (12 univerzitetnih profesorjev, 9 doktorjev znanosti, sodnice in brigadirja). Slednja je v 4 letih izdelala osnutke za potrebne spremembe, ki so bili eno leto v javni razpravi in šele po tem je posebna skupina vladnih strokovnjakov izdelala predlog v obliki brošure, ki je prikazovala historične, socialne in pravnosistemske spremembe, pomen teh sprememb, primerjavo celovitih prejšnjih in novih besedil v zakonu ter njihovo usklajenost z ostalimi določbami kazenskega zakona ter predvidene posledice teh sprememb (Bele 1999a).

Analiza besedila sprememb in dopolnitev kazenskega zakonika pokaže, da je med spremembami in dopolnitvami le malo takšnih, ki so potrebne zaradi vključitve Slovenije v Evropsko unijo (Jakulin 1999). So pa v noveli zakona kot navaja dr. I. Bele tudi takšne nadstandardne spremembe Kazenskega zakonika, ki niso v skladu z notranjim pravom (Bele 1999a). Po mnenju dr. V. Jakulina in dr. I. Beleta med najbolj sporne oz. neutemeljene sodi sprememba Kazenskega zakonika glede odpustive kazni za skesance (297. člen KZ), glede spremembe starosti s 14 na 15 let pri kaznivih dejanjih glede spolno nedotakljivost, povišanja zaporne kazni na 30 let, kaznovanja z denarno kaznijo (denarni in dnevni zneski), povečanje kazni za posamezna kazniva dejanja (npr. zvodništva), nepotrebnost nekaterih novih inkriminacij (npr. kaznivo dejanje izsiljevanja). Po mnenju dr. I. Beleta pa je poleg nerazumljivih in nepotrebnih inkriminacij ter neustreznega povečevanja kazni, novela prinesla tudi veliko napak v oblikovanju besedil, v uporabi terminologije in drugega, kar zmanjšuje kvaliteto prava (Jakulin 1999; Bele 1999a).

Po mnenju kazensko prave stroke, je novela iz 1999 leta sicer odpravila nekatere pomanjkljivosti v zakonskem besedilu, vendar je bilo to storjeno nesistematično in parcialno. Nekatera vprašanja, ki zahtevajo poglobljeno strokovno analizo pa so ostala še naprej nepopolno razčlenjena (Bele 1999b). Upoštevati je potrebno, da Kazenski zakonik pomeni sklenjeno normativno celoto, zato se pomanjkljivosti v posamezni določbi razširijo na nedoločen krog drugih določb. Napake, ki jih takoj opazimo v samih normativnih sestavinah kazenskega prava, na manj viden način delujejo razkrojevalno na to pravo glede socialnih in aksioloških sestavin, vključno z njihovo univerzalno in historično civilizacijsko naravo (Bele 1999a). Tako se pokaže, da je novela z dodajanjem neustreznih rešitev samo še podvojila potrebo po resni prenovi in dopolnitvi slovenskega kazenskega prava (Jakulin 1999).

6.3.1.2.3 Potek sprejema in glavni akterji

Izhajajoč iz ugotovitev, da je potrebna resna prenova kazenskega zakonika je Vlada RS na seji 13. 3. 1996 določila in sprejela besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS in ga poslala v prvo obravnavo v državni zbor (Poročevalec DZ št. 9/96).

Pristojni Odbor za notranjo politiko in pravosodje je na 106. seji dne 3.4.1996 sprejel poročilo Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS v katerem je sprejel sklep, da ne soglaša s predlogom predlagatelja, da se navedeni predlog zakona obravnava po skrajšanem postopku ter hkrati predlagal, da se predlog obravnava skupaj s predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o

kazenskem postopku na isti seji državnega zbora. Nadalje je Odbor sprejel sklep, da je predlog zakona KZ - A primerna podlaga za pripravo zakona za drugo obravnavo in napotil vlado, da z vidika človekovih pravic prouči določilo glede vrednosti premoženjske koristi, po določilih zakona, ki ureja izvršilni postopek, prouči upravičenost razlikovanja pojmov celotna in dejanska vrednost ter preciziranje pojmov bližnji sorodnik in udeleženec (Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika RS (KZ-A) – predlagan skrajšani postopek z dne 4. 4. 1996). V tem smislu je bilo podano tudi mnenje Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve z dne 2. 4. 1996 (Mnenje k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) z dne 2. 4. 1996).

Nadalje je Odbor za notranjo politiko in pravosodje na 9. seji dne 11. 4. 1997 podal poročilo skladno s stališči predlagatelja, ki je glede na časovni zamik od prve obravnave v letu 1996 razmišljal o potrebnih novih spremembah, ki izhajajo iz ugotovitev ob njegovi dosedanji uporabi. Pri tem je odbor na podlagi predlogov predstavnikov Vrhovnega sodišča in Urada RS za preprečevanje pranja denarja, stališč poslanske skupine SDS ter prof. dr. Šelih in prof. dr. Bavcon sprejel stališča, ob že sprejetih, da se zaradi pravnih praznin preverja ustreznost opisov kaznivih dejanj, sankcij in zastaralnih rokov, predvsem določil, ki se nanašajo na področje gospodarskega kriminala, organiziranega kriminala in korupcije. Odbor je sprejel tudi stališče, da je potrebno proučiti še ustreznost opredelitve kaznivih dejanj in višine predpisane kazni pri kaznivih dejanjih z elementi nasilja, še posebej kadar gre za nasilje nad otroki in ženskami ter ustreznost ureditve načina izrekanja denarne kazni (Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – prva obravnava z dne 14. 4. 1997).

Državni zbor je na 4. redni seji dne 13. 5. 1997 opravil prvo obravnavo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS. V prvi obravnavi so poslanci in poslanke obravnavali predloge in sklepe Odbora za notranjo politiko in pravosodje, Poslanska skupina SDS pa je sama predlagala nekaj dodatnih stališč, ki naj bi se obravnavali v nadaljnjih obravnavah. Vloženi spreminjevalni in dopolnjevalni predlogi so se nanašali predvsem na podaljšanje zastaralnih rokov, več alternativnih oblik denarnih kazni, zvišanje predpisanih kazni za kazniva dejanja gospodarskega kriminala, institut skesanca, kazniva dejanja v povezavi z lastninskim preoblikovanjem in državno lastnino, uvedbo novega kaznivega dejanja poslovne goljufije ter na kazniva dejanja, ki se nanašajo na pravice in status sindikalnih zaupnikov. Med poslanci se je vnela razprava o potrebnosti tako velikih

sprememb kazenskega zakonika. Predlagana je bila še sprememba imena zakonika kot samo Kazenski zakonik. Poslanci so s 55 glasovi za in 3 proti izglasovali, da je novela KZ-A primerna podlaga za pripravo zakona za drugo obravnavo.

Vlada RS je dne 13. 11. 1997 podala v drugo obravnavo omenjeni predlog zakona, kjer pa je ob upoštevanju stališč v prvi obravnavi prišlo do znatnega povečanja števila členov predloga zakonika. Posledica preučitve obstoja pravnih praznin, ustreznosti opisov kaznivih dejanj, predpisanih sankcij in zastaralnih rokov pri vseh določenih Kazenskega zakonika, ki se nanaša na področje gospodarskega kriminala, organiziranega kriminala in korupcije, s posebnim ozirom na področje politične korupcije so številne in jih predlagatelj ocenjuje kot nujne, potrebne in v celoti utemeljene. V predlogu zakona vlada predlaga podaljšanje rokov za zastaranje kazenskega pregona oz. izvršitve kazni, na kar tudi napotuje 16. tč. Priporočila Sveta Evrope št. R (96)8 o kriminalni politiki v Evropi v času spreminjanja z dne 5.9.1996. Spremembe se nanašajo tudi na izpolnjevanje zahtev mednarodne skupnosti o obravnavi in sojenju storilcev vseh kaznivih dejanj, če se z odhodom v tujino poskušajo izogniti kazenskemu postopku, na opredelitev oz. inkriminacijo aktivne in pasivne korupcije vseh, tudi tujih uradnih oseb oz. uradnih oseb mednarodnih organizacij. Jasneje so definirani elementi politične korupcije ter kaznivega dejanja neupravičene uporabe tuje firme, vzorca ali modela in tujega izuma. Spremembe se nanašajo še na kaznivo dejanje pranja denarja, jemanja in dajanja podkupnine ter hudodelskega združevanja - z ustanovitvijo instituta skesanca. Kot novo kaznivo dejanje se je opredelila poslovna goljufija, vdor v tuj računalniški sistem in verižna goljufija s piramido tj. kaznivo dejanje organiziranje denarnih verig oz. nedovoljenih iger na srečo. Predlaga se tudi strožje sankcioniranje v primeru odvzema življenja poslancu, članu državnega sveta, članu vlade, sodniku ustavnega in vrhovnega sodišča, predlaga pa se tudi zvišanje starostne meje pri kaznivem dejanju spolnega napada na otroka iz 14 na 15 let ter kaznivega dejanja zvodništva. Veljavna zakonodaja se dopolnjuje tudi na način, da se denarna kazen sicer še vedno izreka v denarnih zneskih, če pa to ni mogoče pa tudi v določenem znesku pri katerem se upošteva obdolženčevo premoženjsko stanje in druge razmere. Zaradi leta 1997 ratificirane Konvencije Združenih narodov o prepovedi razvoja, proizvodnje, kopičenja zalog in uporabe kemičnega orožja in o njegovem uničenju so pričeli roki za implementacijo določb konvencije v naš pravni red, tako da je potrebno uskladiti določbe glede Programa EU za skupne akcije v borbi proti rasizmu in nestrpnosti med narodi (Poročevalec 56/97).

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je dne 19. 1. 1997 skladno s Poslovníkom DZ podal

pripombe k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS s pravnotehničnega vidika, glede katerih bi bilo potrebno nekatere določbe dodatno preučiti in odpraviti nekatere nejasnosti, medtem ko iz ustavnega vidika ni podal pripomb. Pripombe sekretariata so se nanašale predvsem glede kaznivega dejanja pranja denarja, ki uvaja t.i. dvojno kaznivost, ne definira načina izvršitve kaznivega dejanja, dvoumnost glede same kaznivosti, nedoslednosti med posameznimi odstavki v konstrukciji predlaganega člena ter kako bo na zastaranje kazenskega pregona vplivalo vsako naknadno razpolaganje z že opranim denarjem oz. premoženjem. Po mnenju sekretariata bi bilo potrebno tudi preučiti in novelirati kaznivo dejanje izdaje uradne/vojaške tajnosti, ker gre za občutljivo področje. Preveriti bo potrebno ali so predlagane spremembe usklajene z evropskimi standardi, ki se nanašajo na varovanje oz. možnost objave uradnih podatkov oz. podatkov ki so varovani kot vojaška skrivnost, saj bi zakonodaja, ki bi odstopala od takšnih standardov pomenila oviro za vključevanje naše države v mednarodne asociacije (Mnenje k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – druga obravnava z dne 19. 1. 1997).

Odbor za notranjo politiko in pravosodje je na 22. seji 7. 5. 1998 obravnaval predlog vlade – druga obravnava. Pri njegovem delu so poleg predstavnikov sekretariata in članov odbora sodelovali še predstavniki Pravne fakultete v Ljubljani in v Mariboru, Visoke policijsko varnostne šole v Ljubljani, Vrhovnega sodišča, Državnega tožilstva RS in Slovenskega sodniškega društva. V razpravo so se na načelni ravni vključili tudi posamezni strokovnjaki s področja kazenskega prava. Predstavniki Vrhovnega sodišča RS je upoštevanje primerljivost z drugimi evropskimi državami predlagal zvišanje najvišje mere zaporne kazni oz. posebnega maksimuma kazni zopora iz 20 na 30 let za najhujša naklepna kazniva dejanja, medtem ko je prof. dr. Bavcon je izrazil drugačno mnenje in posvaril pred neutemeljenimi spremembami kazenskega zakonika, saj je kazensko pravo temelj stabilnosti in pravne varnosti. Menil je, da sodna praksa s predloženimi spremembami ne bo kaj prida pridobila in opozoril na nekaj predlaganih rešitev oz. določb, ki po njegovem mnenju niso utemeljene (den. kazen, izključitev odgovornosti novinarjev, zvišanje starostne meje mladoletne osebe pri kaznivem dejanju spolnega napada na otroka, zaporne kazni na 30 let). Ob obravnavi posameznih členov predloga zakonika ter vloženih amandmajev so člani odbora upoštevali številna mnenja in pripombe na seji prisotnih strokovnjakov in dodatna pojasnila predstavnikov Sekretariata kot predstavnika predlagatelja ter sklenili, da se prouči in preveri uravnoteženost višine predpisanih kazni za vsa kazniva dejanja zoper človekove pravice in svoboščine. Upoštevanje opozorila prof. dr. Bavcona so razpravljali tudi glede starosti 14 let kot mejo za storitev kaznivega dejanja spolnega napada na otroka, kar pa odbor ni

sprejel. Glede kaznivega dejanja pranja denarja pa je potrebno še proučiti in odpraviti nekatere nejasnosti glede določenosti navedene pravne norme, pri preostalih pa je upošteval mnenje oz. pripombe sekretariata. Člani odbora niso podprli amandmajev glede tajnosti, saj bi jo bilo potrebno urediti v celoti, glede instituta skesanca pa so se strinjali z rešitvijo vlade (Poročilo k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – druga obravnava z dne 11. 5. 1998).

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS podal dne 19. 6. 1998 dodatno mnenje, 22. 9. 1998 pa še drugo dodatno mnenje, ki se nanašata na amandmaje vložene s strani poslanskih skupin SDS in ZLSD ter vlade. Sekretariat ni imel posameznih pripomb glede amandmajev vloženi s strani poslancev s prvopodpisanim Francem Kanglerjem, ki zvišujejo splošni maksimum zaporne kazni za najhujša kazniva dejanja z 20 na 30 let in v povezavi s to spremembo spreminjajo določbe povezane z izbrisom obsodbe iz kazenske evidence, pogojnim odpustom, zastaranjem kazenskega pregona in izvršitve kazni ter pri posameznih drugih kaznivih dejanjih ter amandmaje s prvopodpisanim Romanom Jakičem, katere spremembe se nanašajo na višino kazni za kazniva dejanja zoper spolno nedotakljivost (Dodatno mnenje k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – druga obravnava z dne 19. 6. 1998).

Na svoji 17. izredni seji dne 23. 6. 1998 je Odbor za notranjo politiko in pravosodje pričel z obravnavo amandmajev skupine poslancev s prvopodpisanimi Francem Kanglerjem in Romanom Jakičem ter poslanske skupine SDS. Sodelujoči predstavniki so v svojih mnenjih predvsem opozorili na potrebo po celoviti in analitični obravnavi ter zagotovitvi uravnoveženosti kazni. Ob opozorilu glede nekonsistentnosti rešitev ter porušitvi sorazmerij predpisanih kazni, so člani odbora obravnavo amandmajev prekinili, seja pa se je nadaljevala po predloženem pisnem mnenju o vloženi amandmajih vlade kot predlagateljice. Kot izhaja iz dodatnega (drugega) poročila odbora, je slednji nadaljeval z obravnavo amandmajev dne 30. 9., 15. 10 in 4. 11. 1998, dodatno pa je še obravnaval nekatere nove amandmaje, ki jih je vložila vlada. Deloma je odbor amandmaje sprejel, nekaj pa jih je zavrnil (Dodatno poročilo (prvo) k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika Republike Slovenije – druga obravnava z dne 23. 6. 1998 in Dodatno poročilo (drugo) z dne 5. 11. 1998).

Na 10. redni seji je Državni zbor RS dne 27. 1. 1999 večinoma sprejel predlagane amandmaje. Minister

za pravosodje Tomaž Marušič je poudaril, da je razprava in veliko število na novo vloženih amandmajev za drugo obravnavo predvsem posledica izpolnjevanja določenih obveznosti do Evrope ter sprejetja statuta mednarodnega kazenskega sodišča. Posebne razprave ni bilo. Z 38 glasovi za in nobenim proti so poslanci izglasovali, da predlog zakona za tretjo obravnavo pripravi vlada (10. redna seja DZ).

Vlada RS je dne 11. 2. 1999 poslala državnemu zboru v tretjo obravnavo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS, v katerem je sledila napotilu državnega zbora in v katerega besedilo so vključeni amandmaji sprejeti v drugi obravnavi. V predlogu je vlada v skladu s stališčem državnega zbora uporabila poenoteno terminologijo glede različnih pojmov in izrazov, kot npr. droge, mamila, psihotropne substance v izraz prepovedane droge. Med drugim pa je vlada za določena kazniva dejanja (npr. kaznivo dejanje organiziranega in koristoljubnega spravljanja ljudi čez mejo RS) predlagala zvišanje najstrožje kazni zapora skladno z zakonodajo držav članic Evropske unije (Poročevalec št. 10/99).

Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve je skladno s Poslovníkom DZ proučil predlog zakona, ki ga je v tretjo obravnavo poslala vlada z vidika skladnosti z ustavo in pravnim sistemom ter z vidika pravno tehnične obdelave. Sekretariat je ugotovil posamezne pomanjkljivosti ob navedbi preštevičenih členov ter posamezne redakcijske in jezikovne korekcije besedila predloga zakona, zaradi česar bi bilo besedilo predloga zakona vsebinsko preglednejše in olajšana presoja ali je k posameznim členom predloga zakona sploh mogoče vložiti amandmaje. Med drugim pa Sekretariat opozarja še na porušeno medsebojno skladnost določb zakona, zaradi katerih bi bil potreben sprejem t.i. uskladitvenega amandmaja, s katerim bi bila sprememba specialnega maksimuma dosledno uveljavljena pri kaznivem dejanju umora in navezava na kaznivo dejanje opustitve ovadbe kaznivega dejanja ali storilca (Mnenje k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika Republike Slovenije (KZ-A) - tretja obravnavava z dne 24. 2. 1999).

Odbor za notranjo politiko in pravosodje je na 26. seji dne 10. 3. 1999 obravnaval omenjeni predlog zakona, na seji pa so poleg članov odbora, predstavnikov predlagatelja in Sekretariata za zakonodajo in pravne zadeve sodelovali še predstavniki Pravnih fakultet v Ljubljani in Mariboru, Visoke policijsko varnostne šole v Ljubljani, Vrhovnega sodišča RS in Slovenskega sodniškega društva. Odbor je obravnaval posamezne člene h katerim so bili vloženi amandmaji oz. posredovane pripombe. Nadalje

so obširno načelno razpravljali o že sprejetih odločitvah državnega zbora v drugi obravnavi in sicer predvsem glede zvišanja najvišje možne zaporne kazni ali posebnega maksimuma kazni zapora na 30 let. Prisotni strokovnjaki so opozorili, da se tovrstna reforma kazenske zakonodaje ne more delati na način – z amandmiranjem v drugi obravnavi brez celovite analitične ocene posledic na druge institute npr. zastaranje, pomilostitve... Tovrstni poseg pomeni reformo kazenske zakonodaje, ki mora biti celovita in skrbno pretehtana. Za obravnavo in razrešitev spornih strokovnih vprašanj ter pripravo ustreznih predlogov odločitev za tretjo obravnavo, se je zato organiziral sestanek ožje delovne skupine strokovnjakov, ki so sodelovali na seji, zato se je seja odbora nadaljevala na 30. izredni seji dne 16.3.1999. Razpravljalci so skušali v najvišji možni meri uskladiti svoja stališča glede posameznih odprtih vprašanj, vlada pa je upoštevala predhodno obravnavo odbora in predloge Vrhovnega sodišča RS dne 12.3.1999 vložila ustrezne amandmaje. V delovni skupini ter odboru je bila izražena bojazen, da posamezne rešitve zaradi naglice niso popolnoma pretehtane, prevladalo pa je mnenje, da je treba predlog zakona čimprej sprejeti, ker so rešitve novele v veliki meri povezane z rešitvami že sprejete novele Zakona o kazenskem postopku in uskladitvi s pravnim redom Evropske unije (Poročilo k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – tretja obravnavo z dne 16. 3. 1999).

Državni zbor RS je na 12. redni seji dne 23. 3. 1999 obravnaval tretjo obravnavo predloga zakona. Ponovno so predstavniki vlade poudarili, da je dolgotajnost sprejemanja navednega zakonskega projekta v zakonodajnem postopku posledica približevanja Evropski uniji in sprejemanju številnih konvencij. Od poslancev se je k razpravi prijavil le predstavnik poslanske skupine Združene liste dr. C. Ribičič, nakar so poslanci glasovali o posameznih amandmajih. Seja je bila v nadaljevanju prekinjena zaradi mnenja sekretariata, da je s sprejetimi amandmaji porušena medsebojna skladnost določb zakona kot je le ta že navajal v svojem mnenju. Vlada je skladno s 198. členom Poslovnika vložila uskladitvene amandmaje o katerih so poslanci glasovali, glasovanje pa se je nadaljevalo še o samem predlogu zakona. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika Republike Slovenije je bil sprejet na 12. redni seji DZ s 50 glasovi za in 6 proti.

6.3.2 Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika iz leta 2004 (KZ-B)

6.3.2.1 Uvod

Glavni razlog za sprejetje novele Kazenskega zakonika leta 1999 je bilo prilagajanje slovenske

materialne kazenske zakonodaje pravnemu redu Evropske unije. Že takrat je bila v mednarodni skupnosti močno izražena potreba po enotnem in usklajenem urejanju določenih vprašanj s področja materialnega in procesnega kazenskega prava. Vendar pa pojavi, kot so prost pretok kapitala, delovne sile in blaga, mednarodne kriminalne združbe, mednarodni terorizem, korupcija in prodor kriminala v gospodarske in politične strukture, še naprej terjajo usklajen in enoten odgovor kazenskega prava vseh držav. Zato so predvsem Organizacija združenih narodov, SE in EU od zadnje novele kazenskega zakonika sprejele številne nove večstranske mednarodne dokumente, ki jih je Republika Slovenija že ratificirala ali vsaj podpisala, oziroma si za to prizadeva. Uskladitev materialne kazenske zakonodaje pa je potrebna tudi glede na obveznosti, sprejete v mednarodnih dokumentih, ki z zadnjo novelo še niso bile v celoti prenesene v naš pravni red, oziroma so bili prav zaradi zakonske uveljavitve ob ratifikaciji podani pridržki (Poročevalec DZ št. 93/2003).

6.3.2.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu KZ - B ter potek sprejema

6.3.2.2.1 Argumenti za sprejem

Vlada kot predlagateljica utemeljuje sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika z naslednjimi mednarodnimi dokumenti, ki predstavljajo razlog za njegov sprejem:

- a. Konvencija Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu z dvema protokoloma (Protokol o preprečevanju, zatiranju in kaznovanju trgovanja z ljudmi, predvsem z otroci in ženskami; Protokol proti tihotapljenju migrantov po zemlji, morju in zraku), ki jo je RS z obema protokoloma že podpisala, pred postopkom ratifikacije pa so potrebne določene prilagoditve materialne kazenske zakonodaje.
- b. Rimski statut Mednarodnega kazenskega sodišča (v nadaljevanju Rimski statut), ki je bil sprejet na diplomatski konferenci v Rimu 17. 7. 1998, Republika Slovenija ga je podpisala 7. 10. 1998, Državni zbor Republike Slovenije pa je v novembru 2001 sprejel Zakon o ratifikaciji Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča (UL RS-MP, št. 29/01). Rimski statut vsebuje organizacijske določbe v zvezi z ustanovitvijo, statusom in sedežem prvega stalnega Mednarodnega kazenskega sodišča, kakor tudi postopkovne in materialne kazenske določbe.
- c. Mednarodna konvencija o zatiranju financiranja terorizma, ki jo je Republika Slovenija že podpisala, pred postopkom ratifikacije pa je potrebno z njenimi določbami uskladiti Kazenski

zakonik (postopkovna vprašanja, ki jih prav tako ureja Konvencija, so v Zakonu o kazenskem postopku že ustrezno rešena).

- d. Kazenskopravna konvencija Sveta Evrope proti korupciji z Dodatnim protokolom. Zakon o ratifikaciji Kazenskopravne konvencije o korupciji je bil sprejet leta 2000 (UL RS-MP, št. 7/00). Ob ratifikaciji Konvencije je Republika Slovenija podala tri pridržke, za umik katerih so potrebne določene spremembe in dopolnitve Kazenskega zakonika.
- e. Konvencija o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju. Zakon o ratifikaciji Konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju je bil sprejet leta 2001 (UL RS-MP, št. 1/01). Pridržki k tej Konvenciji niso mogoči, zato jih Republika Slovenija ob ratifikaciji tudi ni podala, čeprav so določbe 126., 267., 268. in 269. člena Kazenskega zakonika v primerjavi z določbami te Konvencije nekoliko pomanjkljive.
- f. Konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropske unije. Konvencija je bila sprejeta leta 1995 in je objavljena v Uradnem listu Evropske unije (Official Journal C 316, 27/11/1995). V 12. členu določa, da k njej lahko pristopi vsaka država, ko postane članica Evropske unije. Glede na navedeno Republika Slovenija k Konvenciji še ni pristopila, je pa pred tem potrebno izpeljati tudi določene prilagoditve Kazenskega zakonika.
- g. Konvencija Sveta Evrope o kaznivih dejanjih v kibernetnem prostoru in Dodatni protokol o inkriminaciji rasističnih in ksenofobičnih dejanj. Konvencija je bila sprejeta v okviru Sveta Evrope, dne 23. 11. 2001 v Budimpešti. Gre za večstranski mednarodni dokument, ki celovito obravnava tako materialna kot tudi postopkovna kazenskopravna vprašanja v kibernetnem prostoru. Na področju materialnega kazenskega prava konvencija določa obveznost držav, da enako oziroma podobno določijo kazniva dejanja, storjena s pomočjo računalniške tehnologije, in določijo tudi ustrezne ("učinkovite, sorazmerne in odvrtačajoče") razpone zagroženih kazni.
- h. Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. Zakon o ratifikaciji Konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije je bil sprejet leta 1967 (UL SFRJ, št. 31/67). Republika Slovenija je Konvencijo v svoj pravni red prevzela z Aktom o notifikaciji

nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo (UL RS, št. 35/92).

- i. Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede prodaje otrok, otroške prostitucije ter otroške pornografije. Zakon o ratifikaciji Konvencije o otrokovih pravicah je bil sprejet leta 1990 (UL SFRJ - MP, št. 15/90), Republika Slovenija pa jo je v svoj pravni red prevzela z Aktom o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo (UL RS, št. 35/92). Navedeni izbirni protokol je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela ter državam odprla za podpis, ratifikacijo in pristop z Resolucijo, št. A/RES/54/263, z dne 25.05.2000. Republika Slovenija je izbirni protokol že podpisala, v pripravi je pa je tudi predlog zakona o ratifikaciji.
- j. Izbirni protokol h Konvenciji o otrokovih pravicah glede udeležbe otrok v oboroženih spopadih. Zakon o ratifikaciji Konvencije o otrokovih pravicah je bil sprejet leta 1990 (UL SFRJ-MP, št. 15/90), Republika Slovenija pa jo je v svoj pravni red prevzela z Aktom o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo (UL RS, št. 35/92). Navedeni izbirni protokol je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela ter državam odprla za podpis, ratifikacijo in pristop z Resolucijo, št. A/RES/54/263, z dne 25. 5. 2000. Republika Slovenija je izbirni protokol že podpisala, v pripravi je pa je tudi predlog zakona o ratifikaciji.
- k. Direktiva o trgovanju na podlagi notranjih informacij in tržnih manipulacijah. Evropski parlament je Direktivo sprejel 28. 1. 2003, veljati pa je v skladu z 21. členom začela na dan objave v uradnem listu Evropske unije, torej 12.04.2003. Glede na določbo 22. člena navedena Direktiva velja za države članice Evropske unije.

Poleg navedenih razlogov, pa predlog zakona odpravlja tudi nekatere druge pomanjkljivosti, ki so se pokazale v praksi. Zakon zdaj jasneje določa kriterije oziroma okoliščine, ki jih mora upoštevati komisija za pogojne odpuste, spremenjen je rok za zastaranje pregona kaznivih dejanj zoper spolno nedotakljivost ter na podlagi razprave so usklajene in določene strožje zagrožene kazni za določena kazniva dejanja proti spolni nedotakljivosti, podrobneje so precizirane določbe, ki se nanašajo na tako imenovana korupcijska kazniva dejanja in na zaščito intelektualne lastnine (Poročevalec DZ št.

93/2003).

6.3.2.2.2 Argumenti proti sprejemu

Poslanska skupina NSi

Kazenski zakon, ki velja od 1. 1. 1995 in je bil noveliran leta 1999, že takrat zaradi harmonizacije materialne kazenske zakonodaje s pravnim redom Evropske unije, ostaja po mnenju Poslanske skupine NSi, ki ga je podala na 35. redni seji DZ, še vedno neuskkljen, zlasti na področjih, ki se nanašajo na pojave mednarodnih kriminalnih združb, mednarodnega terorizma, korupcije, kriminala, kaznivih dejanj genocida, hudodelstva zoper človečnost, na vojna hudodelstva, agresijo, zatiranje financiranja terorizma, vseh oblik rasne diskriminacije, otrokovih pravic, glede otroške prostitucije ter otroške pornografije, otrokovih pravic glede udeležbe v oboroženih spopadih, o trgovanju na podlagi informacij in tržnih manipulacij in podobno. Vsi ti pojavi postajajo vse bolj številni, obsežnejši in vedno bolj izdelani. Prav zaradi tega so bili v Organizaciji združenih narodov, v Svetu Evrope in na različnih mednarodnih konferencah sprejeti novi večstranski, mednarodni dokumenti, ki jih je Slovenija že podpisala oziroma ratificirala, vendar pa še ne prenesla v naš pravni red. Spremembe in dopolnitve so doživele precej razprav, pa tudi napadov, tudi s strani stroke. Obravnava na seji matičnega odbora, ki je bila sprva celo preložena z namenom, da se pridobijo še nekatere razlage, zlasti s strani Katedre za kazensko-pravne znanosti Pravne fakultete v Ljubljani, pa je pokazala, da je ostalo še marsikaj nedorečenega, saj kljub vabilu niso pristopili vsi eminentni pravni strokovnjaki, ki naj bi zagovarjali svoje predloge.

Večkrat se je že pokazalo, da je politika naklonjena zviševanju kazni za določena kazniva dejanja (poskusi v državnem zboru za poostreitev kazni na določenih področjih in podaljšanje zastaralnih rokov), predvsem za tista kazniva dejanja, ki se dogajajo v družini za stenami domov. Poslanska skupina NSi pa se je na 35. redni seji DZ spraševala ali je prilagajanje EU glavni vzrok za novelacijo oz. ali so prave spremembe in dopolnitve, tiste, ki jih predlaga vlada ali tiste, ki jih predlagajo eminentni pravni strokovnjaki. Kakorkoli pa veliko število amadmajev kaže, da osnovni predlog ni bil dovolj dobro pripravljen in da tudi usklajevanje na medkatedrski konferenci ni bilo dovolj natančno in dosledno.

Zato je Poslanska skupina NSi menila, da sicer glede na področja, ki jih je potrebno uskladiti z

mednarodnimi dokumenti, samemu predlogu ni mogoče nasprotovati in oporekati, je pa potrebno nameniti ostro kritiko vsem tistim, ki pod kapo stroke ne zmorejo ali ne znajo medsebojno sodelovati v iskanju najboljših rešitev. Zaradi tega, da bi bilo potrebno pregledati, spremeniti ter dopolniti celotno področje, poleg Kazenskega zakonika tudi Zakon o kazenskem postopku, saj takšno krpanje ne prinaša rešitev, ki jih nujno potrebujemo.

Poslanska skupina SDS

Glede na pogostost sprememb kazenskega zakonika, po mnenju Poslanske skupine SDS, ki ga je podala na 35. redni seji DZ, to področje ni sledilo ali ni doživelo nujnih in tudi pričakovanih sprememb, kar pomeni, da so se ohranjale rešitve nekega drugega časa, kljub temu, da so se v tem času ugotavljale vedno nove in nove kršitve zakonodaje, predvsem pa norm. Kljub takšnim ugotovitvam pa vladajoča večina ni našla volje ali poguma za sprejetje takšnega kazenskega zakonika, ki bi bil primeren današnjemu času in tudi duhu današnjega časa, čemur tudi vstop v Evropsko unijo ni dovolj velik izziv.

Očitno so tudi plahe spremembe, ki jih je predstavil predlagatelj prestrašile mnoge, zaradi česar je bil tudi vzrok za formiranje medkatedrske konference, ki se je opredelila do predloga spremembe Kazenskega zakonika. Slednja je ugotavila, da je skupni imenovalec vseh dosedanjih sprememb kazenske zakonodaje in tudi obravnavanega predloga za spremembe Kazenskega zakonika povečanje represije, omejevanja človekovih pravic in povečevanje pooblastil državnih in paradržavnih represivnih organov. Pri tem takšna težnja postaja vedno bolj sporna, če se še priznava, da so vladavina prava in spoštovanje človekovih pravic tudi po 11. septembru primarno merilo legitimnosti vseh zakonodajnih in praktičnih ukrepov za preprečevanje kriminalitete. Za takšno izključno represivno generalno usmeritev kriminalitetne zakonodajne politike tudi ni razlogov v podatkih o gibanju kriminalitete v Sloveniji, zato Poslanska skupina SDS predlaga državnemu zboru in vladi naj se zavestno odrečeta takšni izključni represiji, usmeritvi, pri tem pa opozarja na nevtralizacijski učinek evropskega na domače tudi kazensko pravo in kar nekaj okvirnih odločb, ki bodo obvezovale Slovenijo po 1. maju. Sprašujejo se o smiselnosti hitenja s spremembami KZ, ko je jasno, da bodo kmalu potrebne nove spremembe. Slovenska demokratska stranka je bila na 35. redni seji DZ sicer mnenja, da so spremembe Kazenskega zakonika potrebne, vendar takšne, ki imajo tudi vsebino, ne pa samo kozmetične. Pripravili so amandma k 1. členu, ki govori o skesancih, o omilitvi kazni, saj je amandma, ki je spremenil tekst v nekaj medlega in nedefiniranega predmet možnih napačnih tolmačenj, in ga je treba

spremeniti. Poslanska skupina SDS je zato bila pripravljena podpreti spremembe zakona, samo pod pogojem sprejetja amandmaja SDS, sicer pa se bo distancirala od takšne vsebine in takšnega razmišljanja dela stroke.

Mnenje poslanske skupine SNS (predlog novele je podprla, vendar s precej drugačnimi razlogi)

V poslanski skupini Slovenske nacionalne stranke so pričakovali zakon, ki bo imel vsebinske spremembe, ob upoštevanju dejstva, da je Vlada Republike Slovenije, ne samo parlament, ampak slovensko javnost zavajala z vpeljavo po eni strani kaznovalne politike in po drugi strani politike, ki bo odražala posamezna nasilna dejanja. Ker so se ostale poslanske skupine osredotočile na druga kazniva dejanja, se je Poslanska skupina SNS dotaknila strožjih kazni za kazniva dejanja proti spolni nedotakljivosti, kjer po njihovi oceni Vlada Republike Slovenije v predlogu zakona zasleduje neko kvazi rešitev. Naivno je pričakovala, da bo vlada upoštevala razpravo v državnem zboru oz. strokovno razpravo podano izven parlamenta ter javno mnenje. Tako se v osnovi navkljub javni polemiki in javnim zahtevam v svojem predlogu Kazenskega zakonika sploh ne dotika 181. člena, kot uvodnega člena 19. poglavja, ki je govoril o spolni nedotakljivosti in ki je določal kazni za kaznivo dejanje posilstva. Predlog Vlade RS oziroma obstoječe stanje v naši državi predvideva kazen od pol leta do 10 let za kaznivo dejanje posilstva, medtem ko so v SNS v tistem obdobju predlagali tri do petnajst let zaporne kazni, kar pa vlada navkljub drugačnemu mnenju stroke ni upoštevala. Po oceni SNS se s tem ni doseglo ne javnega pričakovanja in kar je pomembnejše, s kaznimi se ne sledi višini in teži tovrstnih kaznivih dejanj. Kljub temu je Poslanska skupina SNS na 35. redni seji predlog zakona podprla, ker je kakršnokoli zvišanje kazni dobrodošlo. Po mnenju Poslanske skupine SNS gre za pojav v družbi, ki je v trendu, v naraščanju in ta država bi morala vsaj enkrat za spremembo narediti odločen korak in ne bi smela pristati na teorijo, da se višina kazni ne odraža v spremenjenem številu posilstev.

6.3.2.2.3 Potek sprejema in glavni akterji

Vlada RS je na 46. redni seji dne 6. 11. 2003 določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika in ga poslala v prvo obravnavo.

Zakonodajno pravna služba je dne 21. 1. 2004 v svojem pisnem mnenju podala pripombe k nekaterim členom zakona, ob tem da so nekatere pripombe upoštevane tudi v amandmajih. Pri tem je Služba opozorila na uskladitev in prilagoditev terminologije iz konvencij glede na terminologijo uporabljeno v

Ustavi RS in ustreznih zakonih (Mnenje k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-B) št. 713-01/89-3/55 z dne 21. 1. 2004).

Dne 14. 1. 2004 je potekala II. Medresorska konferenca kateder za kazensko pravo, na kateri je bila podana pripomba in v zvezi s tem zavzeto stališče, da so bili iz priprave predloga novele izključeni navidnejši strokovnjaki. Ministrstvo za pravosodje je zato podalo dne 9. 2. 2004 svoje mnenje, kjer pojasnjuje, da je bilo prvo delovno besedilo potrebnih sprememb Kazenskega zakonika pripravljeno 29. 7. 2002 in nadalje poslano v predhodno strokovno usklajevanje pristojnim institucijam. Dne 24. 4. 2003 je bila na Vrhovnem sodišču RS pripravljena javna predstavitev in strokovna razprava o predlogu novele KZ-B, po kateri so bili iz predloga izpuščeni člani, ki bi uvedli nove kazni za nova kazniva dejanja iz področja prometa ter člani v zvezi z varnostnim ukrepom obveznega psihiatričnega zdravljenja in varstva v zdravstvenem zavodu, ustrezno je bila spremenjena določba, ki bi pod določenimi pogoji omogočila omilitev kazni skesancu ter opravljene so bile številne terminološke izboljšave predlaganih sprememb. Zavrjnjeni pa sta bili stališči dr. I. Beleta in dr. L. Bavcona o nepotrebnosti sprememb, saj Slovenijo zavezujejo številni ratificirani in podpisani mednarodni dokumenti, ki so del pravnega reda Evropske unije. Z istim razlogom je ministrstvo zavrnilo oceno medkatederske konference o povečevanju represije in omejevanja človekovih pravic ter o kršitvi temeljnega ustavnega načela, da je kazenska zakonodaja v suvereni pristojnosti Slovenije. Po navedenih uskladitvah je bil predlog novele dne 18. 7. 2003 posredovan v medresorsko usklajevanje pristojnim ministrstvom in vladnim službam, nato pa ponovno v strokovno usklajevanje strokovnim službam. Ministrstvo je še poudarilo, da v kolikor se bo sprejelo stališče II. Medkatederske konference o nepotrebnosti večine predlaganih sprememb in dopolnitev, bo morala RS razmisliti o umiku nekaterih ratifikacij oz. podpisov določenih konvencij (Dodatno mnenje in pojasnila Ministrstva za pravosodje k stališčem, pripombam in predlogom II. medkatederske konference kateder za kazensko pravo Republike Slovenije, št. 071-02-1/2002 z dne 5. 2. 2004).

Komisija Državnega sveta za politični sistem je v svojem mnenju soglasno podprla predlog zakona, posamezne pripombe je imela le k 43. in 47. členu zakona, ki v dopolnjenem predlogu niso bile upoštevane (Poročilo Odbora za notranjo politiko z dne 12. 3. 2004).

Odbor državnega zbora za notranjo politiko je novelo uvrstil najprej na dnevni red svoje 46. seje dne 4. 2. 2004, vendar je njegovo obravnavo umaknil iz razloga, ker predlog zakona ni bil dovolj strokovno

uskklajen. Odbor je zato predlog zakona obravnaval na svoj 48. redni seji dne 10. 3. 2004 in njenem nadaljevanju dne 11. 3. 2004. Splošna razprava na seji državnega zbora ni bila zahtevana. Člani odbora so o predlogu zakona polemično razpravljali predvsem glede posameznih členov, pri tem pa so upoštevali tudi mnenje Vrhovnega državnega tožilstva. Odbor je sprejel nekatere amandmaje poslanskih skupin LDS, ZLSD, SLS in DeSUS-a ter nekatere svoje amandmaje (Poročilo Odbora za notranjo politiko z dne 12.3.2004).

Državni zbor je na 35. redni seji dne 23. 3. 2004 obravnaval predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika v drugem branju. Poslanske skupine so predstavile svoja stališča do zakonov kot do predlaganih amandmajev, prav tako tudi poslanci in posamezni predlagatelji amandmajev. Na seji je bil sprejet le amandma k 6. členu s 55 glasovi za in 6 proti; preostali amandmaji niso bili izglasovani. Ker je bil k dopolnjenemu predlogu zakona sprejet le amandma k enem členu, torej manj kot k desetini členov, je minister za pravosodje na podlagi 138. člena predlagal, da državni zbor opravi tretjo obravnavo na isti seji. Sklep je podprlo 47 poslancev, proti jih je bilo 20. Tretjo obravnavo je Državni zbor opravil 30. 3. 2004, po končani zadnji točki dnevnega reda seje z dne 23. 3. 2004. Ker ni bilo informacij, da je besedilo neuskklajeno, so poslanci glasovali o zakonu v celoti. Od navzočih 72 poslancev, jih je 56 glasovalo za in 7 proti.

Razlog za sprejem obeh novel je torej bilo približevanje Evropski uniji in inkorporacija posameznih kaznivih dejanj in mednarodnih obveznosti v slovenski pravni red. Zaradi novih inkriminacij in vlaganja novih amandmajev se je predvsem sprejem prve novele iz leta 1999 relativno dolgo zavlekel (glede na povprečen čas od priprave predloga do sprejema zakona v Sloveniji). Pri sprejemu obeh novel so aktivno delovali vsi akterji, kritika pa se je predvsem s strani strokovne javnosti nanašala na upravičenost prehitrih sprememb kazenske zakonodaje, s strani političnih strank pa na samo vsebino glede ponovnih dopolnitev Kazenskega zakonika z novimi kaznivimi dejanji, ki so posledica vključitve v Evropsko unijo. Po našem mnenju so bile upravičene kritike strokovne javnosti o potrebnosti tako hitrih sprememb, saj je bila že podlaga za sprejem kazenskega zakonika iz leta 1995 utemeljena na sodobnih evropskih kazenskih zakonikih (Avstrije, ZRN, Švice, Italije, Švedske in deloma Francije). Strokovnjaki bi zato morali že ob pripravi Kazenskega zakonika leta 1995 upoštevati posamezne institute, ki so že bili implementirani v državah članicah Evropske unije. Ob tem bi odpadlo hitro spreminjanje zakonodaje, večina institutov in kaznivih dejanj pa bi že bila inkorporiranih v sam zakonik. Navedeno nakazuje na dejstvo, da Kazenski zakonik iz leta 1995 le ni bil tako sodoben

zakonik, kot ga je utemeljevala stroka, saj sicer tolikšna pogostost sprememb ne bi bila potrebna. V tem smislu gre pri njem le za posodobitev in nadgradnjo okvirja starega zveznega jugoslovanskega in republiškega kazenskega zakona.

6.4 Kazenski zakonik iz leta 2008 (KZ-1)

6.4.1 Uvod

Prvi slovenski Kazenski zakonik v Republiki Sloveniji je bil sprejet v štirih letih po osamosvojitvi, kar je znatno manj kot se sicer pripravljajo reforme kazenskega prava. Objavljen je bil v Uradnem listu RS št. 63/94 z dne 13. 10. 1994, pričel pa je veljati dne 1. 1. 1995. Slovenija se je v tem času odločila za vključitev v Evropsko unijo in sodelovanje v globalizacijskih procesih in s tem tudi v prilagajanje svojega pravnega reda evropskemu pravnemu redu, kar je pomenilo, da je s sprejemom novega Kazenskega zakonika tudi že izdelala svoje stališče in ga upoštevala pri svoji kazenskopravni ureditvi.

Vendar so se pri notranji uporabi prvega Kazenskega zakonika pokazale tudi slabe strani, saj z njim ni bila opravljena dovolj temeljita reforma kazenskega prava. Kot svojo podlago je upošteval predvsem prejšnjo ureditev, v kateri so se le spreminjale, dopolnjevale ali črtale določbe, ki po uporabljenih izrazih niso bile v skladu z novo pravno ureditvijo, hkrati pa prevetritev določb ni bila dovolj korenita, da bi iz kazenskega prava odpravila sledi prejšnjih teoretičnih, sociološko in ideološko obarvanih izhodišč o kazenskem pravu kot prisilnem sredstvu naddržavne organiziranosti družbe (Poročevalec DZ, št. 14/2008).

Kljub temu, da sta bili po Kazenskem zakoniku iz leta 1995 sprejeti še dve noveli, je tedanja vlada in koalicija zaradi prilagajanju evropskemu okolju in mednarodni skupnosti ter pojava novih kaznivih dejanj, ki so nastala z razvojem družbe, smatrala, da je potrebno Kazenski zakonik povsem spremeniti. Nov Kazenski zakonik (KZ-1), drugi v samostojni Sloveniji, je Državni zbor RS na ponovnem odločanju sprejel na 39. seji dne 20. 5. 2008, veljati pa je začel 1. 11. 2008.

Sprejetje novega kazenskega zakonika je sprožilo polemike v javnosti ter strokovni javnosti, da je sam zakonik nastal na hitro v ozkem krogu treh kazenskopравnih strokovnjakov, časa za temeljito razpravo pa ni bilo, brez utemeljenih razlogov za takšno hitenje.

6.4.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu KZ-1 ter potek sprejema

6.4.2.1 Argumenti za sprejem

S predlaganim Kazenskim zakonikom se je po mnenju vlade nadaljevala graditev slovenske samostojne kazenske zakonodaje kot pomembnega stebra pravnega sistema države, upoštevajoč mednarodne akte, ki zavezujejo Republiko Slovenijo ter mnenja pravne stroke.

Kot je takratni minister za pravosodje dr. L. Šturm na javni predstavitvi mnenj o predlogu novega Kazenskega zakonika v Državnem zboru navedel, so razlogi za popolnoma nov Kazenski zakonik tičali v tem, da se prvič v samostojni Sloveniji uvaja nov koncept kazenskega prava, ki bo usmerjen bolj v evropsko okolje kot v lastno preteklost. Novi koncept kazenske materialne zakonodaje, ki gre tudi v smeri večje socialne odgovornosti posameznika, nujno terja tudi oblikovanje novih defincij določenih kazenskopravnih institutov. Ker pa prenovitve ni mogoče doseči zgolj s spremembami in dopolnitvami obstoječih določb, ampak je potrebno cele normativne sklope izločiti ali jih dodajati oz. jih premeščati, je potrebna popolna prenumeracija, le to pa se lahko doseže samo z izdajo novega zakonika. Vseh sprememb predloga novega Kazenskega zakonika napram takrat obstoječemu je bilo 65%, s čimer je bila utemeljena izdaja novega Kazenskega zakonika (Uvodni govor MP dr. L. Šturma 2008).

Zasledovani cilji novega KZ-1 so bili:

- postavitev nove koncepcije kazenskega prava, ki bo usmerjena v evropsko okolje in na ta način prekinila s preteklostjo. Reforma kazenskega prava v Republici Sloveniji kot članici Evropske unije se mora nadaljevati, saj bo Kazenski zakonik-1 to reformo povedel v odločilno fazo, da uporaba kazenskega prava ne bo več odvisna od tega, koliko kdo pozna posebnosti prejšnjega prava, kar se da doseči le z izdajo novega zakona.
- uskladitev z obveznostmi Republike Slovenije v okviru Evropske unije in mednarodne skupnosti. Ob tem so bile pregledane vse sprejete obveznosti držav v okviru EU in mednarodnega prava o enotnem urejanju kazenskopravne tematike, ter po analizi vnešene v notranje pravo tako, da v njem tvorijo skladno celoto. Mednarodno in evropsko pravo večinoma pozna le več posameznih, večinoma imperfektnih pravnih pravil, ki so večinoma nastajale separatno brez teženj po vsebinski uskladitvi in spoštovanju normativne hierarhije, zato se uskladitev teh pravil opravi šele z njihovo inkorporacijo v nacionalno pravo. To pomeni, da je evropsko kazensko pravo predstavljeno skozi nacionalno.

Po mnenju vlade so nov kazenski zakonik terjale spremembe po letu 2004 (po zadnji spremembi prejšnjega Kazenskega zakonika), ki so Slovenijo z vstopom v EU umestile v novo pravno okolje, določene spremembe so bile potrebne tudi zaradi vstopa v NATO, uvedba eura in vzpostavitev Schengenske meje. Pri tem je prišlo do uveljavitve novih direktiv, uredb in sklepov, ki v prejšnjem kazenskem zakoniku niso mogle biti upoštevane, v novem Kazenskem zakoniku-1 pa so upoštevane tudi mednarodne konvencije in mednarodne pogodbe, ki so bile v tem času ratificirane ali čakajo na ratifikacijo (Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju terorizma, Konvencija SE o preprečevanju jedrskega terorizma, Konvencija proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju, Evropska socialna listina ...) (Poročevalec DZ št. 14/2008).

6.4.2.2 Argumenti proti sprejemu

Najbolj obsežne argumente proti sprejemu zakonika je predstavila Poslanska skupina SD, kljub temu pa so si mnenja proti sprejemu le tega med seboj podobna. Mogoče izstopa le Poslanska skupina Lipa, ki zakonika ni podprla, ker pri glasovanju niso bili podprti amandmaji, ki jih je predlagala ter Poslanska skupina DeSUS, ki je zakonik pri prvem glasovanju podprla, pri ponovnem glasovanju, po vložnem vetu DS, pa je zakoniku odrekla podporo. Ker so si mnenja Poslanskih skupin SD, Zares in LDS med seboj podobne, bom v tej nalogi predstavila le prvega. Poleg tega bom predstavila mnenje Poslanske skupine Lipa in odzive strokovne javnosti.

Poslanska skupina Socialnih demokratov (SD)

Poslanska skupina SD stoji na stališču, da gre za enega najpomembnejših zakonov sleherne demokratične države, gre za zakon nad zakoni, zato se po njihovem mnenju demokratične države praviloma lotevajo postopnih sprememb kazenske zakonodaje. Sleherno spremembo pred tem temeljito preučijo, predhodno preverijo v krogih strokovne javnosti, natančno ovrednotijo možne posledice v poglobljeni in čim širši javni razpravi ter dosežejo čim širši družbeni konsenz o predlaganih spremembah in še potem, ko zakon sprejmejo določijo nek razumen "vacatio legis", v katerem se bodo vsi pristojni in vpleteni v kazenski postopek, vključno s sodstvom, tožilstvom, odvetništvom, policijo in zavodi, ki so pooblaščen za izvrševanje kazenskih sankcij lahko ustrezno pripravili in usposobili za implementacijo in uveljavljanje sprejete zakonske spremembe. Prav tako po njihovem mnenju, ki so ga podali na 37. redni seji DZ morajo tudi državljanke in državljani, potencialni storilci, osumljenci,

obdolženci in obsojenci imeti čas in priložnost se seznaniti s tem katera dejanja so morebiti na novo inkriminirana, kateri so elementi teh kaznivih dejanj in katerim dejanjem ali opustitvam se morajo za to v bodoče posebej skrbno izogibati, da ne bi vstopili v območje prepovedanega, protizakonitega in kaznivega.

Vlada in ministrstvo za pravosodje sta se lotila teh predlaganih sprememb, tako, da sta naročila posebno raziskovalno nalogo z namenom, da ugotovi kaj se je doslej v veljavni kazenski zakonodaji izkazalo v praksi kot nepotrebno, nesprejemljivo, kaj je morebiti prerasel čas, kaj zaradi spremenjenih razmer, ratificiranih mednarodnih pogodb treba spremeniti, nadomestiti, urediti na novo, vendar ta raziskovalni projekt niti še ni bil zaključen, ko je ministrstvo za pravosodje vzporedno naročilo trem avtorjem pripravo povsem novega Kazenskega zakonika. Dva od teh sta bila sicer člana te omenjene posebne strokovne skupine pri Inštitutu za kriminologijo Pravne fakultete v Ljubljani. Skupina je delala v strogi tajnosti bojda celo pod zavezo molčečnosti, ter po navedbah Poslanske skupine SD za bogat honorar izplačan iz davkoplačevalskega denarja.

Po mnenju Poslanske skupine SD je uskladitev z evropsko zakonodajo mogoče doseči z uvedbo nekaj novih kaznivih dejanj oziroma spremembo kazenskega zakonika in zato ni potrebna tako korenita sprememba. Glede preteklosti pa menijo, da veljavni Kazenski zakonik ne vsebuje elementov totalitarnega kazenskega prava in tudi predlagatelj ne navaja nobenega, ampak gre le za ideološko leporečje. Že z Ustavnim zakonom za izvedbo ustave in Ustavnim zakonom za izvedbo temeljne ustavne listine so bila uveljavljena nova pravila glede uporabe do tedaj veljavne jugoslovanske kazenske zakonodaje, s sprejemom Kazenskega zakonika leta 1995 pa je bila ta zakonodaja izčiščena tudi z vidika njene nesprejemljivosti za spremenjeno družbeno ureditev in nov pravni red v Sloveniji.

Prav tako so po njihovem mnenju brez ustrezne utemeljitve zatrjevanja o neusklajenosti z načelom zakonitosti. Posebej kazenskopravna stroka, osredotočena pri Pravni fakulteti v Ljubljani, je bila zelo kritična do predlaganih sprememb. Ob spremljanju strokovne periodike postane jasno, da se le zgolj izjemoma pojavlja kakšna pozitivna ocena novega zakonika, in še to v zvezi s tistimi posameznimi predlogi, ki v bistvu nikoli niso bili sporni. Zato so po mnenju poslanske skupine SD zelo nestvarne in zavajajoče navedbe ministra za pravosodje, ki ocenjuje, da je veliko število strokovnjakov podprlo predlagane spremembe, pri čemer zamolči, da so ti strokovnjaki bili posamezni uslužbenci po posameznih ministrstvih, ki pokrivajo kazenskopravne vidike problematike.

V zvezi s splošnim delom Kazenskega zakonika pa so v poslanski skupini mnenja, da je tu predlagatelj posegel v osnovne inštitute kazenskega prava, brez utemeljenih nujno potrebnih obrazložitev, kar bi v praksi utegnilo pomeniti, da bi lahko bila uporaba takšnih novih določb problematična in neenotna. Stroka prav zaradi takšnih sprememb in številnih novih inkriminacij opozarja, da bodo tožilstva in sodišča soočena z večjim pripadom na katera organizacijsko niso pripravljena, kar bo pomenilo nove sodne zaostanke v kazenskem sodstvu. Kazensko pravna stroka doslej večinoma ni podprla predlaganih sprememb v splošnem delu Kazenskega zakonika ali pa je docela neenotna, prav tako ni bilo konsenza med akademsko stroko in stroko, ki v praksi uporablja kazensko zakonodajo, torej sodniki, tožilci in odvetniki. Tudi med temi slednjimi je veliko ugovarjanja in nasprotovanja, saj so tudi že javno opozarjali, da ni bilo zadostnih in poglobljenih razprav v njihovih strokovnih asociacijah in da ne odobravajo takšnih rokohitrskih in radikalnih posegov v kazensko zakonodajo. In če si stroka ni enotna, se sprašuje poslanska skupina SD ali bodo poslanke in poslanci sposobni odgovorno odločiti o ukinitvi določenih institutov oz. uvedbi dosmrtnega zapora. Poslanska skupina Socialnih demokratov zato ni bila pripravljena sprejeti soodgovornosti za tako ponesrečen in škodljiv zakonski projekt. Kljub temu pa ni nasprotovala kar a priori vsem predlaganim spremembam, ampak bi jih podprla ob prepričljivem zagotovitvi, da dejansko v zakonik ne vnašajo nesprejemljive nekoherentnosti in nekonsistentnosti ali ko bi bile vsaj ustrezneje in utemeljeno obrazložene.

Poslanska skupina Lipa

V okviru tega predloga zakona so naleteli na marsikatero pomanjkljivost, saj se je vlada dotaknila zelo obširne tematike. Poslanska skupina Lipa je dvakrat na ministra naslovila dopis s predlogom sprememb, vendar navajajo, da spremembe niti niso bile upoštevane ali celo dodane v okviru zakona, niti na spremembe niso dobili odgovora. Sama poslanska skupina je v okviru predloga podala nekaj amandmajev, ki se tičejo predvsem dostopnosti in upravičenosti do podatkov iz kazenske evidence, v zvezi s spolnim nasiljem, spolno nedotakljivostjo in višino kazni, ki v dosedanjih predlogih za spremembo zakona niso bile podprte, saj po njihovem mnenju vlada sledi spremembam oziroma sledi vsebini sprememb omenjenega zakona izključno pod taktirko EU. Po njihovem mnenju se vlada in vladajoča večina z domačo zakonodajo na posameznem področju spoprime izključno zaradi direktiv EU in zaradi njih spreminja zakone, da pa vlada spreminja zakonsko materijo v pozitivno smer šele tik pred volitvami pa ne bi smelo biti vodilo. Na 37. redni seji DZ je glede samega predloga zakona poslanska skupina menila, da predstavlja obsežen poseg v kazensko zakonodajo v okviru države, kar

postavlja v ospredje vprašanje kvalitete tega dela.

Odziv strokovne javnosti

V magistrski nalogi bom predstavila stališča strokovne javnosti in sicer iz vseh vidikov – tako s stališča sodnikov, tožilcev in kazenskopravnih teoretikov, prednost oz. poudarek pa bom dala na mnenjih starost kazenskega materialnega prava prof. dr. L. Bavcona in prof. dr. A. Šelih. Mnenja avtorjev KZ-1, torej kazenskopravnih strokovnjakov dr. V. Jakulina, M. Deisingerja in dr. I. Beleta, v teh odzivih nisem navajala, saj menim, da je njihovo mnenje predstavljeno v samem predlogu zakonika.

Prof. dr. L. Bavcon se je iz javne razprave o Kazenskem zakoniku distanciral z namenom, da mu ne bi bilo mogoče očitati, da brani »svoj zakon« pred upravičeno kritiko oz. da brani svoj »monopol« nad slovensko kazensko zakonodajo. Kljub temu je v odprtih pismih tako ministru za pravosodje dr. L. Šturmu kot enemu od avtorjev Kazenskega zakonika-1 dr. I. Beletu pojasnil svoje stališče (Bavcon 2008a).

Navaja, da je bil vsak Kazenski zakonik, ki ga je imel možnost prebrati v svoji dolgi karieri, opremljen z obširnimi motivi in uvodnimi študijami, ki razodevajo filozofska, načelna in kriminalitetnopolitična izhodišča in opredelitve zakonodajalca. Te opredelitve zadevajo poglavitne dileme in vprašanja glede temeljne, načelne usmeritve delovanja države na področju kazenske represije. Eksplicitno ali implicitno se sklicujejo in navezujejo na tisto racionalistično, libertarno, sekularno in idealistično ideologijo, ki se je razvijala od Montesque-ja pa do danes. O vsem tem, o odprtih dilemah in gibanjih v sodobnem kazenskem pravu, o pojmi modernost in postmodernost pa v obrazložitvi predloga Kazenskega zakonika-1 ni mogoče zaslediti. Dr. L. Bavcon navaja, da avtorji Kazenskega zakonika-1 trdijo, da so reforme splošnega dela kazenskega zakonika, številne države članice EU izvedle že desetletja prej. Ker pa je bil Kazenski zakonik iz leta 1995 preveden tako v italijanščino kot francoščino, ter doživel promocijo v tujini kot zgled dobrega zakonika, ob tem pa primerjalnopravne študije Katedre za kazensko pravo na Pravni fakulteti v Ljubljani, ki se ukvarjajo s primerjavami slovenskega in evropskega kazenskega prava ne dajejo podlage za take spremembe kot so razvidne iz predloga Kazenskega zakonika-1, se dr. L. Bavcon sprašuje o smislu in pomenu sprememb. Ob trditvi, da je v Kazenskem zakoniku iz leta 1995 več določb značilnih za prejšnjo državno ureditev, ima dr. L. Bavcon pomisleke, da so avtorji Kazenskega zakonika-1 kljub temu, da so sodelovali v delovni skupini pri pisanju Kazenskega zakonika iz leta 1995, ne navajajo konkretno nobenega instituta, ki so s tem v povezavi. Na to naj bi

spominjalo verjetno dejanje majhnega pomena, pri tem pa poudarja, da to ne more biti ekvivalent pojmu družbene nevarnosti, saj vsebinsko enak institut poznajo tudi v Nemčiji (Bavcon 2008b).

Prav tako se ni strinjal s trditvijo, da naj bi se načelu zakonitosti nekdanja Jugoslavija odrekla že leta 1947 in da to velja tudi za Kazenski zakonik iz leta 1995. Ustavno sodišče RS je imelo Kazenski zakonik iz leta 1995 na dnevnem redu že večkrat, pri tem pa nikoli ni ugotovilo, da bi bila podana kakšna nezakonitost ali celo protiustavnost (Bavcon 2008a).

Poudarja pa še, da že malce obsežnejše spremembe in dopolnitve Kazenskega zakonika, ob nespremenjeni sistematiki in numeraciji členov, povzročajo v sodni praksi težave in zastoje. Kaj se bo zgodilo in dogajalo v sodni praksi, če bo uresničen namen izdaje povsem novega Kazenskega zakonika, pravi, si lahko predstavljamo (Bavcon 2008b). Poleg tega naj bi si kazensko pravo v novi zamisli odreklo vsakršni družbeni in v ožjem pomenu tudi socialni funkciji, torej generalnopreventivni in specialnopreventivni vlogi. Tako se tu »nova smer«, kot jo poimenuje dr. L. Bavcon, dotika t.i. rekonceptualizacije kazenskega prava, ki se v imenu učinkovitosti odreka tradicionalnim vrednotam demokratičnega kazenskega prava, racionalnosti, libertarnosti, sekularnosti in humanizmu (Bavcon 2008a).

Prof. dr. A. Šelih je bila vodja raziskovalne skupine, ki je v sklopu Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in je delala na raziskovalnem programu z naslovom Sodobne usmeritve materialnega kazenskega prava, je navedla, da sam projekt ni bil neposredno namenjen spremembam in dopolnitvam Kazenskega zakonika, ampak pregledu sodobnih tendenc na tem področju. Nadalje je imela pomisleke pri sprejemanju povsem novega kazenskega zakonika. Po njenem mnenju to delajo države, ki so nestabilne in pravno neurejene, kar v Sloveniji to ni potrebno. Mnenja je bila, da avtorji Kazenskega zakonika-1 ne morejo navesti tehtnih dokazov, katere »ostanke totalitarnega kazenskega prava« obsega Kazenski zakonik iz leta 1995, kar pomeni ideologizacijo in politiziranje celotne problematike. Vendar, kot je poudarjala, vsaka sprememba institutov splošnega dela, ki se uporabljajo pri vsakem kaznivem dejanju, nujno povzroči, da bodo sodniki potrebovali več časa, da se bodo s tem seznanili, potrebovali bodo posvetovanja. Vsak nov institut, ki se v zakonik vključuje, povzroča vsaj na začetku počasnejše delo sodstva, kar nato kažejo tudi izkušnje (Mihajlovič in Mrevlje 2008).

V Evropi in Sloveniji smo priča povečani kaznovalnosti, kar se kaže tako na zakonodajni ravni kot pri

kaznovalni politiki sodišč. Vendar je po njenem mnenju, to izraz nemoči, negotovosti družbe, države in njenih organov. Druga težava pri predlogu Kazenskega zakonika-1 pa je ta, da je predlog uvedel najstrožjo možno kazen dosmrtnega zapora, ni pa naredil bistvene spremembe na področju tako imenovanih alternativ kazni zapora, in te alternative, ki jih poznajo skoraj vsi razviti sistemi kazenskega prava v Evropi, pri nas niso uvedene kot samostojne sankcije (Mihajlovič in Mrevlje 2008).

Dr. D. Petrovec iz Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani je menil, da je novi kazenski zakonik nepotreben, saj prinaša več zmede in škode. Po njegovem mnenju uvedba dosmrtnega zapora pomeni tudi nezavedno pristajanje na postrožitev vseh ostalih kazni in s tem kaznovalne politike v celoti. Navaja, da je Kazenski zakonik-1 projekt ozke skupine ljudi, avtorji so bili zavezani molčečnosti. Raziskovalna skupina pri Inštitutu za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani je zadnji dve leti pripravljala načrt sprememb, ki bi morale doleteti kazensko zakonodajo, vendar ministrstvo pri pripravi Kazenskega zakonika-1 teh ugotovitev v ničemer ni upoštevalo. Dosedanji Kazenski zakonik, bi po njegovem mnenju potreboval morda nekaj popravkov, nikakor pa ne zrušenih številnih konceptov, ki so temelj kazenskopravne dogmatike. Kazenski zakonik-1, bo prav gotovo povzročil dodatne zaostanke. Smiselno bi bilo v razumnem roku razmišljati o minimaliziranju škode, huda napaka pa bi bila, da bi se v mesecu dni objavil nek tretji kazenski zakonik (Čokl 2008).

Dr. Z. Dežman, sodnik Okrožnega sodišča v Mariboru in kazenskopravni teoretik, je navajal, da se je na spletni strani ministrstva za pravosodje nepričakovano pojavil predlog novega Kazenskega zakonika-1, ki je v strokovni javnosti izzval presenečenje ter ogorčenje. Sprejemanje tako kompleksnega zakonika, ki prinaša spremembo več kot polovice določb, bi vsekakor, kot ugotavlja dr. Z. Dežman, predpostavljalo najprej osnutek, na takšni podlagi preudarno akademsko razpravo ter širok strokovni konsenz o razrešitvi morebitnih spornih vprašanj. Vendar takšne razprave pred objavo Kazenskega zakonika-1 ni bilo. Vse pripombe, s katerimi se mu je nasprotovalo, so povzročile kvečjemu le manjše, v bistvu nepotrebne redakcijske popravke, zato se je ustvaril vtis, da se s sprejemanjem zakonika hiti, za kar pa ni nobene potrebe. Nekatere spremembe so potrebne, pravi dr. Z. Dežman, tudi zaradi spreminjanja nekaterih oblik klasične kriminalitete v domačih razmerah, kar pa ni zahtevalo sprememb v splošnem delu Kazenskega zakonika-1. Zahteva po razpravi je po njegovem mnenju bila upravičena, ker pomeni kazenska zakonodaja najbolj stabilen del slehernega kontinentalnega pravnega sistema. Kazenski zakonik je bil po njegovem mnenju povsem evropsko primerljiv, saj zoper njega tudi ob sprejemu Slovenije v EU ni bilo nobenih pomislekov, to pa je

posledica razvoja naše kazenskopravne znanosti pod vplivom nemške doktrine (Čokl 2008; Vukelić 2008a).

Po njegovem mnenju pa je bila pretirana bojazen, da bo pomenil Kazenski zakonik-1 za sodno prakso, zaradi številnih sprememb, nesorazmerne težave. Po njegovem mnenju Kazenski zakonik-1 ne spreminja elementarne kazenskopravne logike, zato tudi v ugotavljanju kaznivih dejanj ne prinaša ničesar novega. V bistvu gre, razlaga dr. Z. Dežman, za stare institute, tradicionalno uveljavljene v evropskem kazenskem pravu, v nekoliko spremenjenih preoblikah. Z vrsto kaznivih dejanj, ki predstavljajo nove inkriminacije pa se bo praksa postopoma seznanjala, teorija pa analizirala predpostavke za njihovo praktično uporabo (Čokl 2008; Vukelić 2008a).

Odvetnik E. Zakonjšek meni, da je temeljno vprašanje ali je sploh bilo treba uveljaviti nov kazenski zakonik. Meni namreč, da tehtnih razlogov za tako temeljito, predvsem pa tako hitro spremembo izjemno občutljivega in pomembnega zakonodajnega področja, kot jo je izpeljal zakonodajalec ni. Navaja, da je bil Kazenski zakonik sodoben zakonski akt, ki je bil povsem primerljiv z ureditvami v drugih evropskih državah, prav tako ni bilo težav pri njegovi uporabi v praksi, zato je povsem nesprejemljivo, da je postopek sprejetja tako pomembnega predpisa od objave osnutka do začetka veljavnosti trajal samo leto in dvajset dni. In prav v načinu sprejemanja Kazenskega zakonika, ki je bil po njegovem mnenju nedemokratičen, vidi njegovo največjo pomanjkljivost. Pravi, da je bil osnutek pripravljen v ozkem strokovnem krogu, razprave o njem tako rekoč ni bilo, pripombe pa se niso upoštevale, saj sprejeti zakonski tekst le minimalno odstopa od osnutka. Kot poudarja E. Zakonjšek bi tako pomemben predpis moral biti sprejet po obsežni in vsestranski strokovni in javni razpravi (Zakonjšek 2008; Vukelić 2008a).

Prepričan je bil, da bodo prav zaradi neustreznega zakonodajnega postopka in kratkega *vacatio legis* nastajali nepotrebni zapleti in težave z njegovo uporabo, kar bi lahko odpravili že v fazi sprejemanja. Menil je, da sodniki, tožilci in odvetniki ne morejo biti ustrezno pripravljeni na novo materialno-kazensko zakonodajo, saj imajo premalo časa. Za primerjavo je navajal primerljive evropske države, kjer tak projekt od sprejetja do začetka veljavnosti traja kar nekaj let, kar dokazuje, kakšen pomen se daje takim spremembam in kako jih izvesti. Najšibkejša točka Kazenskega zakonika-1 pa naj bi po njegovem mnenju bila prav gotovo popolno nezaupanje pravni stroki in strokovni javnosti, kar pomeni, da bodo pri delu nastajali zastoji in se bodo povečevali sodni zaostanki. Novi Kazenski zakonik-1 po

nepotrebno upošteva splošne tendence povečevanja represije, ki se kaže v uvedbi dosmrtnega zapora, podaljšuje zastaralne roke ter uvaja nova kazniva dejanja, ki so povsem odveč in po njegovem mnenju ne bodo v ničemer pripomogla k povečanju pravne varnosti (Zakonjšek 2008; Vukelić 2008a).

Vodja kazenskega oddelka vrhovnega državnega tožilstva, vrhovni državni tožilec H. Jenull je dejal, da se je kazenskopravna stroka že izrekla, na način ki je za uporabnike najslabši. Nastala je ostra delitev med avtorji zakonika in njegovimi kritiki po najslabšem vzoru izključujoče politične oblasti in opozicije, ki druga drugi skoraj v ničemer ne zmoreta priznati pravilnosti stališč. Meni, da je bilo za sodnike, tožilce in odvetnike ob ostri razpravi koristno vsaj to, da so pravočasno postali pozorni na rešitve, ki so za akademsko stroko posebno sporne. Najšibkejšje točke reforme H. Jenull vidi pri spremenjenih institutih splošnega dela in novih opisih kaznivih dejanj, ki v posameznih primerih zbuja dvom o namenu zakonodajalca. To pomeni dvome o pravilni uporabi določenih institutov vse do izoblikovanja sodne prakse, kar pa lahko traja več let. Ker bo obramba ob vsaki, tudi manjši spremembi iskala temelj za uporabo načelo milejšega zakona, bodo v končni fazi najbolj obremenjena sodišča, kar pomeni, da bodo ob vseh drugih težavah sodišča reševala še pravno problematiko med novim in starim zakonikom in to v velikem številu zadev. V tem delu, pravi H. Jenull, pravosodje ne bi smelo sprejeti očitkov zaradi morebitnih težav v postopkih, njihovega dodatnega podaljševanja in končnega vtisa javnosti, da obtoževanje in sojenje ne potekata učinkovito. Odgovornost bodo morali prevzeti tudi vsi tisti, ki so zakonik pripravili, predlagali in sprejeli (Jenull 2007; Vukelić 2008).

Po mnenju dr. A. Novaka argumenti predlagateljev z uvedbo dosmrtnega zapora s sklicevanjem na Rimski statut in uskladitev z njim so na prvi pogled prepričljivi, vendar spregledajo določbo 80. člena Rimskega statuta, po kateri nobena določba statuta glede kazni ne vpliva na izrekanje kazni, prepisanih po notranjem pravu držav ali na uporabo njihovih zakonov, ki ne predvidevajo kazni, ki so po statutu predpisane. Jasno torej je, da se sam statut odpoveduje, da bi ustvarjal kakršnokoli mednarodnopravno obveznost za države pogodbenice. Tudi drugi razlog predlagateljev za uvedbo dosmrtnega zapora – to je nezmožnost izpeljati sojenje za kazniva dejanja iz Rimskega statuta, po mnenju dr. A. Novaka kaže na nepoznavanje temeljnega namena ustanovitve Mednarodnega kazenskega sodišča (da pregon prevzame samo v določenih primerih). V obravnavanem primeru namreč države lahko, ko same preganjajo storilce takih dejanj, povsem suvereno predpisujejo in izrekajo kazni in niso v ničemer dolžne predpisati ali izrekat enakih kazni, kot jih določa Rimski statut. Glede nezmožnosti izvršitve kazni kot tretje utemeljitve za uvedbo dosmrtnega zapora, pa dr. A. Novak ugotavlja, da če bi do izreka

takšne kazni v resnici tudi prišlo, se kazen zapora prestaja v državi, ki jo sodišče določi iz seznama držav, ki so izrazile pripravljenost, da sprejmejo obsojence, česar pa Slovenija še ni storila, če pa bo, ji Rimski statut daje možnost, da za to postavi pogoje. Določba torej daje Sloveniji pravico, da sodišče vnaprej opozori na omejitve zaporne kazni, ki jih pozna naš pravni red, to pa presodi ali in katere obsojence bo poslalo kazen prestajati v naše zapore. Glede zadnje utemeljitve predlagateljev za uvedbo dosmrtno zaporne kazni za druga kazniva dejanja, pa dr. A. Novak opozarja, da predlagatelj ne obrazloži zakaj je takšna kazen potrebna, da pa sklicevanje na prevladujočo ureditev v tujini za to ni zadosten argument (Novak 2007).

6.4.2.3 Potek sprejema in glavni akterji

Vlada RS je dne 17. 1. 2008 s sklepom določila besedilo novega kazenskega zakonika in ga poslala v obravnavo državnemu zboru. Takratni minister za pravosodje dr. L. Šturm je v uvodnem govoru na javni predstavitvi mnenj o predlogu novega Kazenskega zakonika-1 v državnem zboru povedal, da izdelani predlog temelji na ugotovitvah in predlogih 12 letnih razprav na raznih sodniških in drugih strokovnih posvetih ter na raziskovalnem projektu Sodobne usmeritve kazenskega materialnega prava, ki ga je za ministrstvo za pravosodje izdelala Pravna fakulteta v Ljubljani. Prav tako je bil zakon v medresorskem usklajevanju ter javni razpravi dlje od običajnih zakonov, tekom usklajevanja pa so bile sprejete in vnešene vse pripombe (Poročevalec DZ, št. 14/2008; Uvodni govor MP dr. Lovra Šturma 2008).

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje je na 41. redni seji dne 12. 2. 2008 obravnaval predlog za sklic javne predstavitve mnenj o predlogu kazenskega zakonika v prvi obravnavi, ki so ga odboru dne 28. 1. 2008 predložile koalicijske poslanske skupine SDS, NSi, SLS in DeSUS. Na navedeni seji so soglasno sprejeli sklep o javni predstavitvi mnenj o predlogu Kazenskega zakonika, ki se je nato odvijala 22.2.2008.

Na nadaljevanju 37. seje Državnega zbora Republike Slovenije dne 26. 3. 2008 se je opravila prva obravnava predloga kazenskega zakonika. V zvezi s predlogom zakonika sta dve skupini poslank in poslancev s prvopodpisanima Miranom Potrčem in Jožefom Tankom zahtevali, da državni zbor opravi splošno razpravo. Poslanske skupine so predstavila svoja stališča, nato pa se je vnela burna razprava o potrebnosti novega Kazenskega zakonika. Z 42 glasovi za in 21 proti je državni zbor sprejel sklep, da je predlog Kazenskega zakonika primeren za nadaljnjo obravnavo ter tako dodeljen v drugo obravnavo

Odboru za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, kot matičnemu delovnemu telesu.

Na 50. nujni seji Odbora za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, dne 9. 4. 2008 so člani odbora obravnavali predlog kazenskega zakonika v drugi obravnavi, kjer so šli skozi 125, večinoma koalicijskih dopolnil k vladnemu predlogu Kazenskega zakonika. Ves čas so bili na meji sklepčnosti, saj so sejo celotna opozicija in DeSUS obstruirali in niso vlagali dopolnil, le poslanca Lipe sta obrazložila svoje amandmaje k členom kaznivih dejanj. Brez opaznejših razprav je bil zato rezultat glasovanja skoraj vedno 8 za in 0 proti. Sprejet je bil sklep, da se na dnevni red 38. seje državnega zbora uvrsti obravnavani predlog kazenskega zakonika.

Na 38. seji Državnega zbora RS dne 22. 4. 2008 se je odvijala druga obravnava predloga Kazenskega zakonika, vendar so sejo obstruirale poslanske skupine SD, LDS in Zares, poslanska skupina Lipa je amandmaje, ki jih je predložila sicer obrazložila, vendar so že na začetku razprave pojasnili, da v kolikor državni zbor amandmajev tekom razprave oz. glasovanja ne bo podprl, bodo tudi oni uporabili poslovniško možnost obstrukcije. Ker so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona, je zbor na predlog predlagatelja zakona (vlade) sklenil, da bo na podlagi prvega odstavka 138. člena Poslovnika zbora na nadaljevanju 38. seje državnega zbora dne 24.4.2008 opravil tretjo obravnavo predloga zakona. Ker zakonodajno-pravna služba oziroma vlada nista opozorili, da bi bil zaradi sprejetih amandmajev predlog zakona neuskkljen, je državni zbor glasoval o predlogu zakona. Na 38. seji DZ je od navzočih 49 poslancev, ter ob obstrukciji strank SD, LDS, Zares in Lipe, 47 poslancev glasovalo za sprejem zakona, nobeden pa ni bil proti. Dne 24. 4. 2008 je bil Kazenski zakonik-1 sprejet.

Državni svet je na 4. izredni seji, dne 29. 4. 2008, sklenil, da na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije od državnega zbora zahteva, da pred razglasitvijo zakona ponovno odloča o Kazenskem zakoniku-1. Kot matično delovno telo je Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje na 51. nujni seji obravnaval zahtevo državnega sveta, da državni zbor ponovno odloča o Kazenskem zakoniku (KZ-1). Po opravljeni razpravi je odbor odločal o mnenju, da je Kazenski zakonik ustrezen, vendar mnenja ni sprejel, ker zanj ni glasovala večina vseh članov odbora.

Ponovno odločanje o Kazenskem zakoniku je potekalo na nadaljevanju 39. seje državnega zbora dne

20. 5. 2008. Proti sprejemu zakona so glasovale stranke SD, LDS, Zares in Lipe, ki že pri prvotnem glasovanju niso sodelovale ter DeSUS, tako da je bil zakon izglasovan z 49 glasovi za in 26 proti.

6.4.2.4 Zahteva Državnega sveta RS, da Državni zbor RS ponovno odloča o Kazenskem zakoniku-1

Državni svet RS je na 4. izredni seji dne 29. 4. 2008 sprejel zahtevo, naj Državni zbor RS ponovno odloča o Kazenskem zakoniku-1. Med razlogi so navedli, da je nevzdržno da država v politično razgretem obdobju pred volitvami spreminjala dolgoročno pomembne sistemske kazenskoopravne rešitve, saj se razprave v takih razmerah politizirajo, stvarni razlogi so nadomeščeni z ideološkimi opredelitvami, sredstva se mešajo s cilji, osebna nasprotovanja in zamere pa prevladujejo nad dejstvi in poklicnimi standardi. Tako je zaznala sprejemanje novega Kazenskega zakonika pravna stroka, ki je ocenila, da gre za reformo pravosodja, ki ni bila napovedana s strani koalicije, o njej ni bilo strokovne razprave in zaradi tega tudi ne konsenza med stroko kot izvajalci novo sprejetega predpisa in predlagatelji obsežnih sprememb. Sprememba te zakonodaje pa bo pomenila povečanje sodnih zaostankov, saj izvajalci niso strokovno pripravljene na tako velike in korenite spremembe niti ni izoblikovana sodna praksa. DS zavrača vse razloge predlagatelja po uvedbi novega zakonika. Navaja, da je bil dosednji Kazenski zakonik prilagojen preobrazbi RS in se je vse doslej lahko neovirano uporabljal, kar so potrdili tudi tisti, ki so zakonik dejansko uporabljali. Ustavno sodišče RS je večkrat ugotavljalo usklajenost Kazenskega zakonika s pravnim redom in ustavo, zato tudi očitek, da zakonik ne zagotavlja načela zakonitosti ne drži. Črtanje določbe o dejanju majhnega pomena, podaljševanje zastaralnih rokov, uvajanje dosmrtnega zapora ne predstavlja poglobitve usklajenosti kazenskoopravne ureditve s tisto v EU, ampak represivne smeri v državi. Prav tako tudi sklicevanje na Rimski statut nima osnove v sami določbi 80. člena tega statuta, saj izrecno določa, da sistem sankcij v statutu ničemer ne vpliva na notranje pravo držav članic.

Tako so državni svetniki ugotovili, da je Kazenski zakonik-1 sprejet brez soglasja pravne stroke, prav tako tudi ni k tako obsežnim spremembam kazenske materialne zakonodaje svojega konsenza naklonila širša javnost. Menijo, da predstavlja sprejeti zakon usmeritev kaznovalne politike v avtoritarno in represivno smer, kar pomeni, da kaže na neodgovornost predlagatelja in poslancev, da za enega od temeljnih zakonov (po pomembnosti takoj za ustavo) ne poišče konsenza med predlogom in strokovno javnostjo, ki bo morala zakon uporabljati ter predlogom in državljani, na katere bo zakon neposredno vplival. Neodgovorno je tudi, da se tako pomemben zakon sprejema s takšnim hitenjem, neupoštevanjem pomislekov strokovnjakov in v predvolilnem obdobju, zlasti ker za tako pospešeno

hitenje ni nobene utemeljene potrebe in razlogov.

Od prisotnih 22 državnih svetnikov je predlog za ponovno odločanje Kazenskega zakonika-1 podprlo 19 svetnikov, 11 jih je bilo proti, 2 pa sta se glasovanja vzdržala (4. izredna seja DS).

Poslanska skupina DeSUS

Ob ponovni obravnavi Poslanska skupina DeSUS na 39.seji DZ ni podprla predloga Kazenskega zakonika ob ponovnem glasovanju. Podprli bi novele, ki bi izboljšali star kazenski zakonik, ne podpirajo pa celovite reforme, za katere mislijo, da gre bolj za to, da se bo vlada ali minister ali ministrstvo lahko podpisalo v knjigo zgodovine ali pa pustilo nek pečat v njej, kot za kaj drugega, saj sicer radikalnega hitenja in radikalnih nasprotij najbrž ne bi bilo. Prav tako so bili mnenja, da so številni pomisleki, tako stroke kot Državnega sveta vredni nadaljnjih razmišljanj, vredni usklajevanj, vredni tudi pomislekov. Obsojajo vsa zavržna dejanja, obsojajo vse tisto, kar je kaznivo, obsojajo vse, kar ni v dobro drugim ljudem, družbi, državi, vendar to ne pomeni, da morajo sprejeti vse, kar predlaga ministrstvo. Menijo tudi, da je upravičen očitek Državnega sveta, ki navaja, da je v Sloveniji vse več poizkusov uveljavljanja represije, avtoritarnosti, reda, discipline. Vsekakor bi bilo potrebno spreminjati način življenja, način vladanja, upravljanja z državo, socialnimi razmerami in z vsem drugim kar je podlaga za kazniva dejanja.

Na ponovnem glasovanju, na nadaljevanju 39. seje državnega zbora, dne 20. 5. 2008 je bil Kazenski zakonik-1 izglasovan z 49 glasovi za in 26 proti.

Stališče nove vlade

Koalicijski sporazum, ki so ga leta 2008 sklenile levosredinske stranke je predvidel tudi oblikovanje posebne skupine strokovnjakov za kazensko pravo, ki naj bi preučila stanje in predlagala ministrstvu za pravosodje ustrezne spremembe pri noveliranju Kazenskega zakonika, saj je znano, da ima nekaj večjih pomanjkljivosti. Razlog za ustanovitev je torej ugotovitev ekspertov, na kakšen način te napake sanirati (Potočnik in Žužek 2008).

Tako je minister za pravosodje A. Zalar 12. januarja 2009 izdal sklep o ustanovitvi Sveta za kaznovalno pravo, ki je posvetovalni organ ministra in ga sestavljajo ugledni pravni strokovnjaki, teoretiki in praktiki. Svet je ustanovljen za obdobje štirih let, z možnostjo podaljšanja, vodil pa ga je minister A.

Zalar, namestnica je bila dr. A. Šelih. Člani sveta so bili A. Šelih, D. Korošec, D. Petrovc, G. Klemenčič, H. Jenull, K. Filipčič, K. Šugman Stubbs, L. Selinšek, M. Bošnjak, M. Jelenič Novak, P. Hauptman, R. Salecl, Š. Horvat, V. Jakulin in Z. Fišer (Policist.si 2009).

V delovno področje sveta je spadala vsa problematika, povezana s kaznovalnim pravom, kazenski zakonik, zakon o kazenskem postopku, prekrškovno pravo in tudi izvrševanje kazenskih sankcij. Od odločitev tega sveta pa bo odvisno, kako bodo sprejemali odločitve v zvezi z morebitnimi novelami kazenskega zakonika (Policist.si 2009).

Svet za kaznovalno pravo naj bi bil tisti, ki bo proučil, ali je potrebna interventna sprememba določb Kazenskega zakonika ali razmere v praksi le niso tako hude in je mogoče pripraviti bolj počasno, umirjeno in bolj korenito vsebinsko spremembo Kazenskega zakonika. Nadaljevalo se bo delo iz preteklega mandata pri pripravi sprememb kazenskega postopka, za kontinuiteto dela pa so poskrbeli tako, da so v Svet za kaznovalno pravo vključili nekaj članov delovne skupine, ki se je s tem ukvarjala v preteklem mandatu (Policist.si 2009).

Svet za obravnavo posameznih področij kaznovalnega prava (materialno kazensko, procesno kazensko, izvršilno kazensko, prekrškovno) je lahko imenoval tudi ožje strokovne skupine. Svet oz. njegova ožja strokovna skupina je sodeloval s predstavniki društev in organizacij, ki delujejo na področju kaznovalnega prava v Sloveniji. Na seje sveta so bili lahko glede na dnevni red vabljeni tudi strokovnjaki z ministrstva za pravosodje in iz drugih državnih organov, organizacij civilne družbe, interesnih skupin ter drugi ugledni strokovnjaki, piše v sklepu o ustanovitvi (Policist.si 2009).

Prva seja sveta je potekala 2. februarja 2009, kjer je obravnaval oceno stanja v zvezi z izvajanjem Kazenskega zakonika ter sprejel sklep, da na podlagi pripomb in predlogov sodišč, državnih tožilcev, odvetniške zbornice pripravi mnenje ali so morebiti potrebne takojšnje spremembe Kazenskega zakonika, zakaj ter na katerih področjih, prav tako pa tudi pripravi temeljito razpravo o samem konceptu kaznovalnega prava. Vsi člani so ustanovitev Sveta za kaznovalno pravo pohvalili, prav tako pa tudi pripravljenost ministrstva za pravosodje ter ministra Zalarja, da v pripravo zakonodaje na področju pravosodja vključi tudi strokovno javnost (Policist.si 2009).

Svet je do marca 2009 dobil 70 pripomb na veljavni zakonik, med njimi tudi v zvezi s pomanjkljivostjo določb glede (ne)kaznovanja mladoletnikov (Vukelić 2009). Zaradi tega je Ministrstvo za pravosodje

sklenilo, da bo v vladni postopek usklajevanja vložilo predlog prve spremembe tega zakona (Zajc 2010).

Sprejem novega Kazenskega zakonika-1 se je zgodil v četrtem mandatnem obdobju Državnega zbora RS (2004 do 2008), ko je bila na čelu države desnosredinska koalicijska vlada. Predlog zakonika je pripravila vlada z ozko skupino pravnih strokovnjakov, ki se je odločila za prevetritev določb Kazenskega zakonika, ker prejšnje spremembe niso bile dovolj korenite. Navedeno je zlasti razburilo preostalo strokovno javnost, saj od sprejetih zakonov v Republiki Sloveniji velja Kazenski zakonik iz leta 2008 za enega najbolj kritiziranih zakonov s strani strokovne javnosti. Kot pri novelah Kazenskega zakonika 1995, se je tudi sprejem novega Kazenskega zakonika utemeljeval z EU, vstopom v NATO, uvedbo eura in vzpostavitvijo Schengenske meje, kar naj bi Slovenijo umestilo v novo pravno okolje, vendar pri tem pa ne gre zanemariti, da gre za uvedbo novega koncepta kazenskega prava. Analiza poteka sprejema Kazenskega zakonika-1 kaže, da je bil zakonik sprejet le po 4 mesecih usklajevanj v Državnem zboru, zato je razumljivo razburjenje strokovne javnosti, ki jih niso prepričali niti argumenti vlade, da je zakonik posledica 12 letnih razprav na raznih strokovnih posvetih. Ob vsem tem pa je potrebno razumeti tudi okoliščine sprejema zakonika, ki sovпада s koncem mandata desnosredinske koalicijske vlade in se je v boj za poslanske sedeže podala z enim najpomembnejših zakonov. Ker pa so pripombe na zakonik prihajale iz različnih sfer prava (odvetnikov, tožilcev, sodnikov, profesorjev kazenskega prava), in so bile usmerjene tako v posamezne institute kot v tudi smiselnost sprejetja popolnoma novega zakonika namesto posameznih sprememb, ki bi jih terjale spremembe nekaterih oblik klasične kriminalitete, menim, da bi morala predlagateljica v večji meri upoštevati njihovo mnenje. Glede na to, da se po mnenju nekaterih strokovnjakov in vlade kazensko pravo po sprejemu Kazenskega zakonika-1 odvija v drugo „smer“ (kot trdi to L. Bavcon), ne bi bila odveč vsaj splošna razprava, kot jo je zahtevala strokovna javnost. Sodelovanje in aktivnost interesnih skupin (strokovne javnosti) pri oblikovanju (v obravnavanem primeru) in pri sprejemu zakonov je vsekakor odvisna od odprtosti in dostopnosti vladne koalicije za delovanje v njih, ki je bila v obravnavanem primeru glede na odziv strokovne javnosti zelo nedostopna. Pri tem lahko zaključim, da je bil sprejem Kazenskega zakonika-1 rezultat moči vlade in ignorance strokovne javnosti.

6.5 Zakon o spremembi kazenskega zakonika (KZ-1A) iz leta 2009

6.5.1 Uvod

Nova levosredinska Vlada RS je državnemu zboru v obravnavo poslala predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika, ki naj se obravnava po nujnem postopku, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, ki bi nastopile, če bi zaradi nejasnih določb o veljavnosti materialne kazenske zakonodaje za mladoletnike obveljala razlaga, da do uveljavitve novega Kazenskega zakona za mladoletnike iz 2. odstavka 5. člena Kazenskega zakonika-1 ni mogoče vzpostaviti kazenske odgovornosti za kazniva dejanja (Poročevalec DZ št. 43/2009). Razlog za sprejem novele je namreč bil, da so se po 1. 11. 2008 v zvezi z veljavnostjo materialne kazenske zakonodaje za mladoletnike pojavljale različne interpretacije glede njene uporabe in sicer ali se za mladoletnike tudi po navedenem datumu uporablja posebni del prej veljavnega kazenskega zakonika ali z upoštevanjem pravil o milejšem zakonu zanje velja tudi posebni del Kazenskega zakonika-1, ali pa do uveljavitve Kazenskega zakona za mladoletnike sploh nobeden.

6.5.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu ter potek sprejema

6.5.2.1 Argumenti za sprejem

Kazenski zakonik iz leta 2008 za razliko od prej veljavnega v splošnem delu dokaj obširno ureja lastno osebno veljavnost. V 2. odstavku 1. člena Kazenski zakonik-1 določa, da se kazenska odgovornost uveljavi s kaznovanjem polnoletnih oseb zaradi storjenih kaznivih dejanj na podlagi ugotovljene krivde. V drugem poglavju, ki opredeljuje veljavnost Kazenskega zakonika-1 pa v 4., 5. in 6. členu določajo še pravila v zvezi z enako veljavnostjo za vse polnoletne storilce, posebna pravila o osebni veljavnosti in njene izključitve. Hkrati pa prehodna določba 375. člena Kazenskega zakonika-1 določa, da se do uveljavitve Kazenskega zakona za mladoletnike uporabljajo tisti členi splošnega dela prej veljavnega Kazenskega zakonika, ki so določali posebna pravila v zvezi z mladoletniki, ki pa je prenehal veljati (Poročevalec DZ št. 43/2009).

Glede na navedeno, se v zvezi z veljavnostjo materialne kazenske zakonodaje za mladoletnike po 1. 11. 2008 pojavljajo različne razlage. Sporno je predvsem ali se za mladoletnike tudi po 1. 11. 2008 uporablja posebni del prej veljavnega kazenskega zakonika ali z upoštevanjem pravil o milejšem

zakonu zanje velja tudi posebni del Kazenskega zakonika-1, ali pa do uveljavitve Kazenskega zakona za mladoletnike sploh nobeden. Zaradi opredeljene nejasnosti bi bilo v zvezi z navedenimi določbami potrebno uporabiti pravila za razlago določb zakonov, ki pa jo je treba po splošnih ustavnopravnih načelih zakonitosti v kazenskem pravu izpeljati vedno v korist obdolženca, kar lahko v obrazloženem obsegu pomeni tudi ugotovitev osebne neveljavnosti kazenske zakonodaje za mladoletnike. Takšno nejasno stanje pa je pravnosistemsko in kriminalitetno politično nevzdržno in zahteva takojšnjo spremembo zakonodaje tako, da bodo nejasnosti odpravljene (Poročevalec DZ št. 43/2009).

Kot je na 5. redni seji DZ poudarjal minister za pravosodje A. Zalar, je potrebno upoštevati potrebno tudi standarde, ki jih uporablja in jih je razvilo Evropsko sodišče za človekove pravice, v Sloveniji pa je tudi Ustavno sodišče v odločbi o odvetnikih opozorilo tako vlado, kot parlament, da sta dolžna zakonodajno urejati določena vprašanja, če menita, da je to potrebno. Glavni kriteriji, po katerih Evropsko sodišče za človekove pravice presoja situacijo so najprej da preveri, ali je predpis, ki to ureja, formalno zavezujoč. V tem smislu ni nobenega dvoma, da mora biti to zakon, saj se kazniva dejanja in kazenska odgovornost ne morejo predpisovati z normativnim aktom, ki je nižji od zakona. Strasbourško sodišče je sicer v nekaterih primerih, priznalo določen status formalnega pravnega vira tudi sodni praksi pod pogojem, da je ta sodna praksa ustaljena. V obravnavanem primeru po mnenju vlade navedeni kriterij ni izpolnjen, ker načelno pravno mnenje vrhovnega sodišča ni judikat in se ne more uvrščati v termin sodne prakse. Drugi kriterij, ki ga Evropsko sodišče za človekove pravice v zvezi z vprašanjem določnosti v zakonu, ki je ključen za presojo, ali je predpis skladen z ustavo ali ne, razvija, je kriterij kvalitete prava, ki se presoja po dveh merilih. Prvo merilo je povezano z dostopnostjo predpisa, ki se meri zlasti z objavljenostjo predpisa, kar z načelnim pravnim mnenjem vrhovnega sodišča tega ne bi dosegli. Drugo merilo, ki ga Evropsko sodišče uporablja pri presoji ali je predpis dovolj kakovosten, da lahko prestane test, da je neko vprašanje dovolj določno urejeno z zakonom, pa je predvidljivost tega predpisa. Za pravno normo kot del prava se šteje le tista, ki je formalizirana z zadostno preciznostjo, tako da državljanom omogoča, da uravnavajo svoja dejanja. Prav z uporabo slednjega merila predvidljivosti je Evropsko sodišče za človekove pravice doslej v svoji judikaturi največkrat razsodilo, da posamezni predpis držav članic Sveta Evrope ne izpolnjuje kriterija določnosti v zakonu.

V izogib temu tveganju, vlada še ugotavlja, da so pri nas sodišča v najboljšem primeru lahko le negativni zakonodajalec, kar zlasti velja za ustavno sodišče, če ugotovi, da nek predpis ni v skladu z

ustavo, ne more pa biti pozitiven zakonodajalec, saj je ta funkcija je pridržana parlamentu, še zlasti, ko gre za vprašanje določanja kaznivih dejanja in kazenske odgovornosti storilcev za ta kazniva dejanja.

6.5.2.2 Argumenti proti sprejemu

Argumenti poslanske skupine SDS in SLS sta si zelo podobni, zato bom povzela vsebino obeh mnenj.

Ker predlagani noveli nasprotujejo vse službe, ki se s tem ukvarjajo, tudi Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, ki je na 5. redni seji DZ poudarila, da pravne praznine v kazenskem zakoniku ni in da sprememba Kazenskega zakonika ni potrebna ter je škodljiva z vidika vnašanja nejasnosti v pravno ureditev, je tudi po njihovem mnenju ta novela nepotrebna in ni razlogov, da bi jo sprejemali. Tudi vrhovno sodišče je v svojem načelnem pravnem mnenju, ki ga je posredovalo Odboru državnega zbora za notranjo politiko, ugotovilo oziroma poudarilo, da ni pravne praznine v kazenskem zakoniku in da je znotraj njega že vzpostavljena kazenska odgovornost za mladoletnike za kazniva dejanja.

Noveli kazenskega zakonika, kot je predlagana in se dotika vzpostavitve kazenske odgovornosti mladoletnikov za kazniva dejanja, nasprotuje tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora, katere ugotovitve so enake kot pri Službi Vlade Republike Slovenije. Na 5. redni seji DZ so se čudili izjavam o različnih odločitvah sodnikov v zadevah in se sprašujejo kaj se je zgodilo z ustavno določbo o enakosti pred zakonom. Glede na podana mnenja služb je logično, da so pomisleki o utemeljenosti in vsebinski kvaliteti predlaganega akta, saj je slovenska zakonodaja že tako precej nedosledna. Zato bi bilo zelo neodgovorno, da bi šli mimo opozoril pravnih strokovnjakov, ki se trudijo v Zakonodajno-pravni službi in ostalih strokovnih službah.

6.5.2.3 Potek sprejema in glavni akterji

Vlada RS je na 20. redni seji dne 2. 4. 2009 določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika in ga poslala državnemu zboru v obravnavo po nujnem postopku (Poročevalec DZ št. 43/2009). Kolegij državnega zbora je na 21. seji dne 10. 4. 2009 sklenil, da se predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika obravnava po nujnem postopku.

Vrhovno sodišče RS je dne 11. 5. 2009 podalo k omenjenem predlogu zakona načelno pravno mnenje, da se za mladoletnike uporablja Kazenski zakonik-1 ter določbe 70. do 94. člena, 47/5, 49. in 100/3.

člen Kazenskega zakonika (Načelno pravno mnenje 2009).

Komisija državnega sveta za državno ureditev je na 25. seji dne 14. 4. 2009 podala mnenje k predlogu zakona. Komisija ugotavlja, da so spremembe in dopolnitve pripravljene v sodelovanju s strokovno javnostjo in se zavzema za jasno določnost zakona, zato podpira predlog zakona (Mnenje Komisije Državnega sveta za državno ureditev št. 713-01/09-0016 z dne 14. 4. 2009).

K predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika je dne 14. 4. 2009 mnenje podala Zakonodajno pravna služba DZ, v katerem pripominja, da si ni mogoče zamisliti take razlage namena in dejanske ureditve Kazenskega zakonika-1, po kateri bi le ta v celoti zanemaril svojo preventivno vlogo pri varovanju celotne družbene skupnosti pred protipravnimi ravnanji katerihkoli subjektov, tudi mladoletnikov, saj je v tem trenutku edini veljavni Kazenski zakon sistemske narave. Ta vidik je v Kazenskem zakoniku-1 upoštevan prav s tem, da za mladoletnike predvideva poseben Kazenski zakon, do njegove uveljavitve pa s prehodno določbo 375. člena Kazenskega zakonika-1 ureja vse, kar je v tem trenutku potrebno v zvezi s kaznovanjem mladoletnikov za kazniva dejanja. V tem smislu je predlog zakona nejasen, saj morebitnih pomanjkljivosti ureditve po Kazenskem zakoniku-1, ob zatrtjevanem pojavu težav v praksi, ne pojasnjuje z vidika razlage namena in vsebine samega Kazenskega zakonika-1, ampak različnim razlagam, ki naj bi se pojavile v praksi, preprosto sledi, ne da bi opravil ustrezno oceno stanja, ki pa nujno vključuje zavzetje stališča samega predlagatelja do razlogov, ki so privedli do odločitve za spremembo zakona. Sam pojav različnih razlag Kazenskega zakonika-1 ni zadostni pogoj za njegovo spremembo, te razlage bi morale biti take, da jih drugače kot z novelo sploh ne bi bilo mogoče uskladiti. Mogoče je, da se s spremembami spreminja celoten koncept ureditve kazenskega prava, kar pa v gradivu ni pojasnjeno. Obrazložitev so glede na zaznane velike odklone v razlagi določb Kazenskega zakonika-1 pomanjkljive, ker ne vsebujejo zlasti tistih pravnih argumentov, ki so privedli do tako radikalno različnih razlag v praksi, kot jih predlagatelj navaja v uvodnem delu predloga zakona (Mnenje Zakonodajno pravne službe o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-1A), nujni postopek št. 713-01/09-16 z dne 14. 4. 2009).

Po mnenju Zakonodajno pravne službe DZ pa pravilo o uporabi milejšega zakona že po Ustavi nesporno velja tako za polnoletne kot za mladoletne storilce kaznivih dejanj. Kot univerzalno ustavno pravilo za svojo veljavo in uporabo v konkretnem primeru ne potrebuje nobenih prehodnih obdobj, če

se sprejme nov kazenski zakon ali pa se le ta spremeni, zato ni potrebna posebna prehodna ureditev v novem kazenskem zakoniku, da prejšnje določbe še veljajo oz. se še uporabljajo zato, da bi se lahko uporabilo načelo milejšega zakona kot izjema od siceršnje uporabe zakona, veljavnega v času storitve kaznivega dejanja. Zato tudi meni, da 1. odst. 70 člena Kazenskega zakonika v veljavnem 375. čl. Kazenski zakoniku-1 ni vsebovan zaradi uporabe enega ali drugega kazenskega zakonika po načelu milejšega zakona, ampak zato, da določi uporabo določb vsakokrat veljavnega kazenskega zakonika, če ne nasprotujejo določbam, ki veljajo za mladoletne storilce. Pri tem je služba še opozorila, da bi predlagano črtanje besede »polnoletni« v 1. in 4. členu Kazenskega zakonika-1 pomenil velik sistemski poseg v veljavno ureditev, ker novi Kazenski zakonik-1 velja izrecno le za polnoletne storilce, za mladoletne pa se predvideva sprejem posebnega zakona. Črtanje omenjene besede bi pomenilo, da Kazenski zakonik-1 velja za vse, torej tudi za mladoletnike, s tem pa določbe, ki se sklicujejo na posebno ureditev kazenske odgovornosti za mladoletnike izgubijo svoj smisel. Ohranitev takšnih določb bi tako povzročila, da bi tak posebni zakon kazensko odgovornost ene vrste storilcev kaznivih dejanj urejal poleg splošne ureditve kazenske odgovornosti po Kazenskem zakoniku-1, kar je samo po sebi nevzdržno, saj bi za isto skupino storilcev lahko veljala dvojna pravila v zvezi s tem (Mnenje Zakonodajno pravne službe o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-1A), nujni postopek št. 713-01/09-16 z dne 14. 4. 2009).

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje je na 10. nujni seji 15.4.2009 in njenem 1. nadaljevanju 6.5.2009 kot matično delovno telo obravnaval predlog zakona in k temu sprejel poročilo. Odbor je bil predhodno seznanjen z mnenjem Zakonodajno pravne službe, Komisije Državnega sveta za državno ureditev in dopisom Vrhovnega sodišča. Na seji dne 15. 4. 2009 je predstavnik predlagatelja predstavil razloge za sprejem novele, svoje mnenje pa sta podala tudi predstavnik državnega sveta in predstavnica zakonodajno pravne službe. Predsednik odbora je na podlagi 73. člena Poslovnika 10. nujno sejo prekinil, zaradi pridobitve izdanih odločb višjega sodišča, morebitne odločbe ustavnega sodišča ter načelno mnenje Vrhovnega sodišča RS o veljavnosti določb Kazenskega zakonika in Kazenskega zakonika-1 za mladoletnike. Seja se je nadaljevala dne 6. 5. 2009, kjer je minister za pravosodje A. Zalar, opozoril kje nastajajo problemi v praksi, ki so razlog za sprejem novele, predstavnica zakonodajno pravne službe, pa je povedala, da se s predlaganimi amandmaji odpravljajo nejasnosti predlaganih sprememb veljavne ureditve, na katere so opozorili v svojem pisnem mnenju. Člani odbora so v razpravi menili, da v Sloveniji narašča kriminaliteta starejših mladoletnikov, ki pa bi zaradi nejasne zakonodaje ostali nekaznovani. Predlog zakona je po njihovem mnenju koristen,

potreben in dobronameran, saj skupaj z amandmaji odbora sledi pravilu določenosti kazenskopravne norme in tako odpravlja možnost različnega tolmačenja sodišč, katere določbe se uporabljajo za kazenski pregon mladoletnih storilcev kaznivih dejanj. Zaradi tega je odbor na podlagi mnenja zakonodajno pravne službe sprejel amandmaje (Poročilo Odbora za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-1A), nujni postopek št. 713-01/09-0016 z dne 8. 5. 2009).

Na 5. redni seji DZ dne 14. 5. 2009 so poslanci obravnavali omenjeni predlog zakona po nujnem postopku. V začetku seje se poslanci stranke SDS niso strinjali s proceduralnim potekom seje Odbora za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, po mnenju katerih ni bila v skladu s Poslovnikom DZ, zaradi česar so predlagali, da se seja preloži na eno od naslednjih sej. Predlog ni bil izglasovan (24 za in 43 proti). Na seji so poslanci predstavili svoja mnenja in sicer za poslanske skupine Zares C. Zalokar Oražem, DeSUS A. Urh, SNS S. Majhenič, LDS A. Anderlič in SD D. Lavtižar Bebler, ki so predlog zakona podprli ter za poslanski skupini SDS E. Irgl ter SLS G. Kres, ki predloga nista podprla. Nadalje se je razprava nadaljevala o 3. členu in vložnem amandmaju poslanske skupine SDS. Amandma ni bil sprejet in sicer je glasovalo 19 poslancev za in 43 proti. Državni zbor pa je v tretji obravnavi zakona na 5. redni seji sprejel predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika s 44 glasovi za in 3 proti.

6.6 Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika iz leta 2011 (KZ-1B)

6.6.1 Uvod

Levosredinska Vlada RS je po dobrih dveh letih po sprejetju Kazenskega zakonika-1 predlagala nove obsežnejše spremembe in dopolnitve omenjenega zakonika kot posledice sistemskih pripomb, ki so bile posredovane že ob pripravi in uveljavitvi zakonika, ugotovljenih pomanjkljivosti ob njegovi dosedanji uporabi ter zaradi uskladitve posameznih zakonskih določb s spremenjenimi podlagami v pravnem redu Evropske unije in mednarodnimi pravnimi akti. Na podlagi stališč, sklepov in usmeritev delovnih skupin je Svet za kaznovalno pravo sprejel izhodišča za obsežnejše noveliranje, pri tem pa je večina članov sveta menila, da je zasnova splošnega dela zakonika sporna in bi bilo potrebno Kazenski zakonik-1 v celoti prenoviti, kar pa bi zahtevalo daljši čas in financiranje v okviru usmerjenega raziskovalnega projekta. Po drugi strani je potrebno očitne napake in pomanjkljivosti odpraviti čim prej, medtem ko je za morebitno obsežnejšo preureditev potreben tehten kritični premislek ter daljši čas

uporabe v praksi (Poročevalec DZ z dne 3. 6. 2011).

6.6.2 Argumenti za sprejem in proti sprejemu ter potek sprejema

6.6.2.1 Argumenti za sprejem

Ureditev Kazenskega zakonika-1, ki je v okviru sprememb in dopolnitev predmet novele, je bila analizirana in ocenjena v okviru treh delovnih skupin ministrstva za pravosodje, ki so jih sestavljali teoretiki in praktiki s področja kazenskega prava. Pri njihovem delu in pri oblikovanju dodatnih rešitev so bili upoštevane posredovane zakonodajne pobude, neposredna spoznanja iz praktične uporabe zakonika ter objavljena strokovna literatura, v kateri so bile v zadnjih letih posamezne določbe zakonika podrobneje in kritično komentirane (Poročevalec DZ z dne 3. 6. 2011).

Iz števila posredovanih pobud in iz pridobljenih podatkov izhaja, da so posamezne rešitve v zakoniku notranje neskladne, neustrezne ali nejasne, da so posamezne določbe v nasprotju z ustaljenimi teoretičnimi pogledi in dolgoletno sodno prakso, da so nedosledno izpeljane, da zakonski opisi nekaterih kaznivih dejanj ne omogočajo učinkovitega pregona ali odločanja na jasnih zakonskih podlagah in da je v zakoniku precej očitnih redakcijskih napak in pomanjkljivosti. Po mnenju vlade je zato poglobitve razloge, ki utemeljujejo potrebo po spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika-1 mogoče strniti v 3 sklope in sicer:

- sistemske pripombe prevladujoče slovenske kazenskopravne teorije k zasnovi novega zakonika in k njeni normativni konkretizaciji, pri čemer iz obsežnega gradiva, ki je bilo posredovano ministrstvu izhaja, da gre v posameznih delih za pomanjkljivosti, ki jih je treba deloma ali v celoti odpraviti tudi ne glede na splošne pripombe dogmatske narave,
- opozorila in pobude sodišč, državnih tožilstev in drugih pristojnih organov glede nedorečenosti in nejasnosti posameznih določb Kazenskega zakonika-1, kar je povzročilo težave v praksi ali celo privedlo do odločitev, ki so bile izpostavljene kritiki splošne in strokovne javnosti,
- potreba po uskladitvi posameznih zakonskih določb, še zlasti v posebnem delu zakonika s spremenjenimi podlagami v pravnem redu Evropske unije in zavezujočimi mednarodnimi pravnimi akti, ki jih je Republika Slovenija dolžna na ustrezen način uveljaviti v svoji kazenskopravni ureditvi (Poročevalec DZ z dne 3. 6. 2011).

6.6.2.2 Argumenti proti sprejemu

Državni svet

Državni svet je na 102. Seji dne 30.8.2011 sprejel stališče, ki ga je predstavil na 50. izredni seji Državnega zbora, da sicer podpira spremembe zakona, ki pomenijo skrajšanje postopkov in učinkovitosti dela organov pregona in pravosodja pri pregonu vseh oblik kriminala, zlasti gospodarskega in organiziranega, prav tako tudi podpira spremembe, ki učinkoviteje varujejo otroke in mladoletnike pred različnimi oblikami spolnih zlorab. Vendar pa se pri noveli kazenskega zakonika, kjer gre za zelo obširno spremembo kazenskega zakonika, saj gre za izjemno pomembno področje, ki ureja družbena razmerja - novela namreč obsega kar 129. členov, se porajajo pomisleki in različna pravna mnenja, ali je tako obsežna sprememba zares potrebna. Glede očitkov, da bo nesprejetje novega kazenskega zakonika s strani Evropske unije prineslo velike finančne posledice zaradi neupoštevanja evropske direktive, pa državni svet ugotavlja, da gre prvič šele za prvi opomin Evropske komisije in drugič, podrobna primerjalna analiza direktive Sveta Evropske unije in obstoječega oziroma veljavnega kazenskega zakonika kaže, da je okoljska direktiva Sveta Evrope že vsebovana v kazenskem zakoniku in je tako Slovenija že pred formalnim rokom izpolnila vse svoje zahteve ter je potrebna zgolj notifikacija, česar pa Slovenija oziroma vlada in pristojno ministrstvo nista storila. Veljavni kazenski zakonik namreč inkriminira vse, kar je obveza države na podlagi direktive Evropskega parlamenta in Sveta EU z dne 19. 11. 2008 o kazenskopravnem varstvu okolja. Slovenija je svojo obveznost izpolnila še pred postavljenim rokom, ki je bil 26. 12. 2010, kar potrjuje tudi primerjava 3. in 4. člena direktive in kaznivih dejanj iz 32. poglavja veljavnega Kazenskega zakonika-1. Očitek, da bi sprejetje veta na novelo kazenskega zakonika onemogočilo izvajanje novosti, ki jih prinašata novela Zakona o kazenskem postopku ter Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora, po mnenju državnega sveta tudi ni povsem utemeljen, saj gre za določbe zakonov, ki niso soodvisne. Nova kazniva dejanja se bodo štela za specialne oblike že sedaj znanih kaznivih dejanj, kar bo v praksi pripeljalo do tega, da bo obramba storilcev kaznivih dejanj trdila, da gre za nova kazniva dejanja, ki prej sploh niso bila inkriminirana, kar pomeni, da jih zaradi prepovedi retroaktivne uporabe kazenskega zakonika ni mogoče uporabiti zoper storilce, ki so dejanje storili do uveljavitve novele tega novega Kazenskega zakonika-1. To bo v praksi pravzaprav pripeljalo do amnestije storilcev zlasti gospodarskih kaznivih dejanj. To dejstvo razkriva, da novela kazenskega zakonika, ki naj bi prispevala k bolj učinkovitemu pregonu storilcev gospodarskih kaznivih dejanj, v bistvu ščiti tajkune in gre torej za zakon o amnestiji in ne za novi kazenski zakon.

Predlog novele kazenskega zakonika prinaša tudi takšne novosti, ki na področju kazenskega materialnega prava predstavljajo korak nazaj k ureditvi, ki smo jo z izjemo dobrih zadnjih dveh let in pol poznali dolga leta prej. Gre namreč za rešitve, ki nesorazmerno zaostrujejo področje kaznivosti, uporabe na internetu, prosto dostopno avtorskih zaščitnih datotek, predvsem najpopularnejših filmov, glasbe in sorodnih produktov zabavne industrije ter računalniške opreme. Prav tako so pomembni razlogi za nestrinjanje tudi 126. člen novele, ki ponovno oživlja uporabo nekaterih določb zakonika, ki so prenehale veljati s 1. 1. 2008, ter dopolnitve določbe 58. člena, ki posega v enako varstvo pravic po 22. členu Ustave RS.

Državni svet meni, da je pri predlogu novele oblika bistveno drugačna od vsebine. Prinaša rešitve, ki po veliki večini prinašajo korak nazaj, veliko novosti pa je možno preganjati po obstoječem Kazenskem zakoniku-1.

Poslanska skupina SDS

Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke je na 32. redni in 50. izredni seji DZ zavzela stališče, da tako obširna sprememba kazenskega zakonika, ob kateri obstajajo številni strokovni pomisleki, številnih strokovnjakov, ni potrebna. Argumenti za rešitve niso ustrezni, pripravljene pa so podpreti vsak pozitiven premik, ki bi šel v smeri skrajšanja postopkov in učinkovitosti dela organov pregona ter pravosodja pri pregonu vseh oblik kriminala, zlasti gospodarskega in organiziranega. Po mnenju poslanske skupine novela ne gre v to smer, temveč je morda celo kulisa za zaščito tajkunov in kaznivih dejanj s področja korupcije in gospodarskega kriminala, zato bi sprejetje predlagane novele dejansko pomenilo amnestijo za vrsto kaznivih dejanj s področja gospodarskega in organiziranega kriminala ter kaznivih dejanj oseb z javnimi pooblastili. Če bi vlada res želela zagotoviti učinkovito kazenskopravno varstvo proračunskih in drugih javnofinančnih sredstev, kot zagotavlja v svojem mnenju, bi sprejela predlog poslanske skupine - amandmaja s katerim je predlagala novo kaznivo dejanje z naslovom Napad na finančno stabilnost in suverenost Republike Slovenije z oškodovanjem javnih sredstev, s katerim bi inkriminirali posege v finančno stabilnost. Takšno kaznivo dejanje sicer v 350. členu obstoječega Kazenskega zakonika-1 že obstaja, vendar ni izrecno navedeno, da je napad na neodvisnost države tudi hudo finančno oškodovanje države, pri tem pa ne bi predvidela tako mile kazni v 257.a členu. Pri predlaganih kaznih je za vlado prostitucija bistveno večje družbeno zlo kot korupcija, gospodarski kriminal.

Poslanska skupina tudi ostro zavrača očitke ministra, da bi nesprejetje zakona onemogočilo izvajanje novosti, ki jih prinašata novela Zakona o kazenskem postopku (ZKP) ter Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora, saj bo Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora poslanska skupina podprla. Pri tem gre za določbe zakona, ki niso soodvisne. Žrtev namer o amnestiji teh kaznivih dejanj so tudi pozitivne rešitve na področju varstva otrok in mladine pred spolnim izkoriščanjem in zlorabami, vendar pa menijo, da je varstvo otrok in mladoletnih oseb pred spolnimi zlorabami v veljavnem Kazenskem zakoniku-1 ustrezno urejeno in bi nova opredelitev kaznivih dejanj lahko pomenila zmedo ali celo amnestijo za kazniva dejanja, storjena v preteklosti.

V poslanski skupini so tudi menili, da bi s spremembo kaznivega dejanja napada na informacijski sistem kriminalizirali večji del Slovencev, ki se prijavljajo v nezaščiten brezžično omrežje, še bolj nevarna pa je prvotna namera vlade po kaznovanju praktično celotne internetne generacije, ki s svojo uporabo dostopa do filmov, glasbe in drugih intelektualnih storitev.

Glede očitkov in groženj s finančnimi sankcijami pa poslanska skupina poudarja, da podrobna primerjava direktive Sveta Evrope in obstoječega oziroma veljavnega kazenskega zakonika kaže, da je okoljska direktiva Sveta Evrope že vsebovana v zakoniku, kar pomeni, da je Slovenija že pred formalnim rokom izpolnila svoje obveze. Predlog novele kazenskega zakonika pa prinaša tudi takšne novosti, ki na področju kazenskega materialnega prava predstavljajo korak nazaj k ureditvi, ki smo jo poznali dolga leta.

Poslanska skupina SLS

Poslanci Slovenske ljudske stranke so že pri prvi obravnavi novele kazenskega zakonika poudarili, da je novela na prvi pogled izjemno obsežna, napisana zelo strokovno in uvaja obilico rešitev, ki so morda vsečne, vendar pa se lahko kmalu pojavi vprašanje o njihovi učinkovitosti ali bolje rečeno neučinkovitosti v praksi. V Poslanski skupini Slovenske ljudske stranke so se na 32. redni in 50. izredni seji DZ strinjali, da so nekatere spremembe iz novele kazenskega zakonika potrebne in dobrodošle, da se zgledujejo po dobrih rešitvah iz nekaterih držav članic EU, vendar tega žal ne morejo trditi za vse predlagane spremembe.

Predlagatelj v noveli kazenskega zakonika uvaja nekatera nova kazniva dejanja, ki pa so v bistvu

specialne oblike sedanjih kaznivih dejanj. V Poslanski skupini Slovenske ljudske stranke se bojijo, da bo preganjanje podobnih dejanj, zoper katere so bili sproženi postopki pred morebitno uveljavitvijo zakona, zaradi prepovedane retroaktivne uporabe zakona nemogoče. Preganjanje novih kaznivih dejanj bo v praksi pripeljalo do tega, da bo obramba storilca tovrstnih kaznivih dejanj trdila, da gre za nova kazniva dejanja, ki prej niso bila inkriminirana, saj so takšna postala šele z obravnavano novelo. To pomeni, da določb o novih kaznivih dejanjih ravno zaradi prepovedi retroaktivne uporabe predpisa ne bo mogoče uporabiti zoper storilce, ki so kaznivo dejanje storili pred uveljavitvijo novele kazenskega zakonika. Zaradi takšnih vsaj navideznih malenkosti bo po njihovem mnenju lahko prihajalo tudi do amnestije zoper storilce kaznivih dejanj predvsem na področju gospodarskega kriminala. Tega pa, vsaj dokler obstaja najmanjša teoretična možnost, poslanci Slovenske ljudske stranke nikakor ne morejo dopustiti.

V prvi obravnavi novele zakonika je bilo veliko govora tudi o 148. členu, ki je zelo neposrečeno inkriminiral piratstvo oziroma kršitve materialnih avtorskih pravic. V poslanski skupini so že takrat opozorili na dejstvo, da je bila prvotna dikcija tega člena neživljenjska in tudi v praksi neizvedljiva, saj bi, če bi ostala takšna opredelitev, šlo za grob poseg v zasebnost posameznika, država pa nima niti podlage niti kadrovske kapacitete za preverjanja vsebin računalniških diskov vseh državljanov in državljanov. Ta določba je bila med zakonodajnim postopkom nekoliko dopolnjena, zato jo v Poslanski skupini Slovenske ljudske stranke pogojno tudi sprejemajo. Ker se odloča o celotni noveli kazenskega zakonika, ki poleg nekaterih dobrih rešitev prinaša še nekaj takšnih, katerih učinki so lahko precej vprašljivi, je v Poslanski skupini Slovenske ljudske stranke ne bodo podprli.

Poslanska skupina SNS

Stališče Poslanske skupine SNS na 32. redni in 50. izredni seji DZ je bilo, da je zakon zopet eden tistih, ki jih je vladajoča koalicija dala na mizo oziroma v razpravo tik pred zdajci, zato da bi si oprala ime in zato da bi otežila delovanje naslednji vladi. Zakon je po njihovem mnenju nekonsistenten in nesmiseln, sprašujejo se tudi o smiselnosti nekaterih uzakonjenih institutov (seznam pedofilov) ter institutov, ki bodo večkrat uzakonjeni (odvzem premoženja pridobljenega na nezakonit način kot *lex specialis* in v kazenskem zakoniku). Opozarjajo tudi na neustrezno ureditev glede možnega priznavanja krivde, pogrešajo pa tudi kakšen člen o uničevanju kulturne dediščine. V zvezi s kaznivim dejanjem uničevanja biotopa oziroma okolja je Slovenska nacionalna stranka že leta 1996 zahtevala, da se to vnese v kazenski zakonik, pa se nič ni zgodilo. Po njihovem mnenju je smisel tega zakonika, da breme

prenehajo na naslednjo vlado.

Strokovna javnost

Večina strokovne javnosti je podprla do sedaj najbolj obsežno novelo kazenskega zakonika, eden redkih, ki ji je oporekal je dr. I. Bele. Ob sprejemu novele leta 2011 je svoje nestrinjanje z njenim sprejetjem dr. I. Bele izrazil v članku »Kazenski zakonik: bomo še pravna država?«. Po njegovem mnenju namreč hoče vladajoča politika, še pred razpustitvijo državnega zbora izpeljati načrte, ki jih je napovedovala ob potegovanju za oblast, ob tem pa tvega da bo s tem le še okrepila nezadovoljstvo ljudi. Za nekatere posamezne predlagane nove določbe, je po mnenju dr. Beleta predlagana sprememba materialnega kazenskega prava za pravno državo popolnoma nepomembna oziroma lahko povzroči prej neugodne kot ugodne posledice za njeno delovanje, saj so izključno le politično, ne pa tudi pravno argumentirane in se razlagajo zgolj s tem, da se bo s spremenjenim kazenskim zakonom izboljšala učinkovitost pravne države. Učinkovitost kazenske zakonodaje se lahko zazna le pri spremenjenem odnosu državnih organov do njene uporabe ali neuporabe, ne pa zgolj s spreminjanjem splošnih pravil, zato je nenehno predlaganje sprememb v kazenskem zakonu predvsem izgovor za pomanjkljivo uporabo teh zakonov. So pa bili pobudniki sprememb Kazenskega zakonika-1 hkrati tudi pobudniki številnih aktivnosti, s katerimi se je zavirala njegova uporaba – od vlaganja neutemeljenih pobud za presojo ustavnosti, onemogočanja komentarjev in strokovnih razlag ter celo poučevanja študentov o kazenskem pravu brez omenjanja pravil zakonskega vira ali kvečjemu z njegovim negiranjem (Bele 2011).

Po njegovem mnenju je nesmiselno pričakovati, da bodo nove kazenskopravne določbe državljane bolje obvarovale pred kriminalom, še posebej to velja tudi za novo določilo 257a. člena o kaznivem dejanju oškodovanja javnih sredstev, ki naj bi veljalo kot specialna oblika že znanih kaznivih dejanj, prav poudarjanje specialnosti bo povzročilo takšno uporabo zakona, kot da prej v splošnih določbah še niso bili predvideni. Javna sredstva imajo namreč enako tržno vrednost in se tudi proti njim storijo enaka kazniva dejanja, kot to velja za sredstva drugih titularjev, zato ni nikakršne potrebe po njihovem posebnem statusu in definiranju v kazenskem zakoniku, tako da bo posledica navedenega zgolj ustavitve doslej speljanih kazenskih postopkov, ker naj bi po stališču zakonodajalca doslej ne bila kazniva (Bele 2011).

Po mnenju dr. I. Beleta pa predlog novele Kazenskega zakonika-1B kaže posebno naklonjenost do

doslej ovadenih storilcev tudi s tem, da želi določbo o skrajni sili spremeniti tako, da se na njeni podlagi izključuje protipravnost kaznivega dejanja. Pri tem opozarja, da je protipravnost splošna pravna lastnost človekovih dejanj, ki je lahko razlog ne samo za kazensko, ampak tudi za civilno in vse druge pravne odgovornosti. Kazenski zakon sicer res določa kot kazniva dejanja samo tista, ki v pravu nasploh veljajo za protipravna, vendar pa ni pooblaščen, da bi razglašal, katera dejanja niso v skladu s pravom (Bele 2011).

Dr. I. Bele se v svojem članku še dotakne razširitve mej za izrekanje pogojne obsodbe, kar zanj pomeni poseg v ustavno določbo enakega varstva pravic. V zvezi z uveljavitvijo instituta priznanja krivde pa dr. Bele ugotavlja, da bi se lahko s priznanjem krivde začela tudi domneva nedolžnosti interpretirati tako, kot da se priznava le tedaj, da se kdo prepričljivo opere obdolžitve za kaznivo dejanje, kar pa pomeni, da se bo domneva nedolžnosti počasi sprevrgla v svoje nasprotje – v domnevo krivde. Vendar pa presajanje v naše pravo »plea bargaining«, ki se je v ameriškem sodstvu razrasel kot nekakšna procesna deviacija, kot opravičilo zaradi zmanjševanja izdatkov za sojenje, pomeni vračanje h inkvizitornemu postopku, v katerem isti organ obtožuje in odloča, dokazi se skrčijo na priznanje krivde, to pa se začne nazadnje pridobivati s torturo. V naših razmerah bi morali takšno zagotavljanje učinkovitosti odkloniti, ker prinaša preveliko tveganje za človekove pravice (Bele 2011).

Odgovor na vprašanje dr. I. Beleta pa daje H. Jenull, vrhovni državni tožilec v svojem članku »Zakaj kazenski zakonik potrebuje spremembe«. Pričakovano je namreč bilo, da bodo načrtovane spremembe in dopolnitve Kazenskega zakonika (KZ-1) bolj politična kot strokovna tema, saj so sistemska pravna vprašanja v Sloveniji že dolgo predmet strankarskih spopadov. Pri tem ima še poseben naboj Kazenski zakonik-1, saj je bil leta 2008 sprejet z večinskim nasprotovanjem stroke in napovedjo takratne opozicije, v mandatu 2008-2011 vladajoče koalicije, da ga bo po volitvah temeljito spremenila. Navedeno pa ni prispevalo k poglobljeni razpravi o predlaganih spremembah, čeprav se je vlada odpovedala posegom na občutljivih področjih, zlasti odpravi dosmrtnega zapora. Zato po njegovem mnenju težavna pot do sprejetja prve pomembnejše novele zakonika (KZ-1B) ni bila presenečenje, prav tako ni bilo presenečenje zahteva državnega sveta za ponovno odločanje o zakonu (veto), saj imajo državni svetniki vso pravico ščititi interesne skupine, katere zastopajo, tako kot je opozicija legitimirana opozarjati na šibke točke zakona in mu nasprotovati. Zato pa je, po mnenju H. Jenulla narobe, če se v zakonodajnem postopku izkrivljajo dejstva in se s tem organe in posameznike, ki odločajo o zakonu, zavaja glede njegove vsebine, pomena in učinkov. Značilen primer takšnega

ravnanja je vztrajanje pri očitku »kaznovanja internetne generacije« tudi še po tem, ko je z amandmajem neupravičena uporaba tujih avtorskih del (v nasprotju z mednarodnimi akti) zdaj dovoljena v neomejenem obsegu, če ne gre za pridobitno dejavnost (Jenull 2011).

H. Jenull pa tudi opozarja na nedoslednost, da se je predlaganim spremembam po eni strani očitalo, da sploh niso potrebne, po drugi pa, da niso dovolj celovite, premišljene in utemeljene ter da ne upoštevajo prakse. Je pa kazenskopravna teorija na sistemske napake, nedosledno izvedbo koncepta in primerjalno pravno neustrezne rešitve opozarjala že ob sprejetju zakonika in sodelovala pri ustvarjanju podlag za njihovo odpravo, zato celovitost sprememb potrjuje že dejstvo, da se je predlog zakona usklajeval tri leta, za pripravo izhodišč pa so bile sestavljene posebne delovne skupine z udeležbo akademske stroke in praktikov: za splošni del, za posebni del in za javnofinančna kazniva dejanja. Vzrok za veliko število spremenjenih ali dopolnjenih določb so tudi spremenjene podlage v pravnem redu Evropske unije in zavezujoči mednarodni pravni akti, ki se nanašajo zlasti na področja varstva okolja, varstva otrok in mladine pred spolnim izkoriščanjem, agresije, terorizma v povezavi s pranjem denarja, trgovine z ljudmi, sovražnim govorom in na pojma gospodarske dejavnosti (Jenull 2011).

Glede gospodarskega kriminala, pa H. Jenull ugotavlja, da sama novela pojem gospodarske dejavnosti bistveno razširja, tako da lahko pokrije sedanjo »sivo cono« pri nalogah, ki ne sodijo neposredno v pridobitni sektor in tudi ne k javnim pooblastilom (zdravstvo, šolstvo, šport, humanitarne dejavnosti), kjer vseh zlorab položaja in korupcije zaradi utesnjujočih zakonskih opisov večkrat ni bilo mogoče uspešno preganjati, tako da trditve glede navideznega zaostrovanja določb glede gospodarskega kriminala, prav tako nimajo podlage. Z novim kaznivim dejanjem oškodovanja javnih sredstev (257a. člen KZ-1) se namreč jasneje in strožje določa odgovornost za proračunske in druge javne finančne vire; odgovornost je utemeljena v pomenu javne koristi, saj škodljivo ravnanje na tem področju prizadene celotno skupnost. Glede odgovornosti storilcev pa H. Jenull pojasnjuje, da storilci, ki so dejanje storili pred uveljavitvijo novele Kazenskega zakonika-1B, bodo odgovarjali po zdaj veljavnih določbah – za nevestno delo v službi. Samo razlagalno podlago za takšno sklepanje daje tudi dr. I. Bele v svojem komentarju Kazenskega zakonika, kjer je zapisal, da v primeru delne zakonodajne spremembe (novele) prejšnji kazenski zakonik preneha veljati le glede spremenjenih določb, zato postopkov, ki so v teku ne bo treba ustaviti, saj zakon obstoječega kaznivega dejanja ne razveljavlja, kazen pa celo zvišuje (Jenull 2011).

6.6.2.3 Potek sprejema in glavni akterji

Vlada RS je na 137. redni seji dne 2. 6. 2011 določila besedilo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika in ga poslala državnemu zboru v prvo obravnavo (Poročevalec DZ z dne 3. 6. 2011). Skupina 16. poslancev s prvo podpisanim mag. Borutom Sajovicem je na podlagi 122. člena Poslovnika dne 3. 6. 2011 zahtevala, da se o predlogu zakona opravi splošna razprava (Državni zbor 2012).

Prva obravnava predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika je potekala dne 14. 7. in 15. 7. 2011 na 30. redni seji DZ, kjer je bilo z 50 glasovi za in 31 proti sprejeto, da je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo, ki bo zato dodeljen v obravnavo Odboru za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje kot matičnemu delovnemu telesu. V prvi obravnavi samo Poslanski skupini SNS in SDS predloga zakona nista podprli, že v tem delu pa se je predvsem s strani obeh poslanskih skupin, ki predloga zakona nista podprli pojavilo vprašanje potrebnosti tako širokega noveliranja.

Zakonodajno pravna služba Državnega zbora je dne 24. 8. 2011 pripravila obširno mnenje k predlogu zakona. Navaja, da predlog zakonika terja ustrezne spremembe in dopolnitve tudi Zakona o kazenskem postopku (ZKP) in Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (v nadaljevanju ZIKS-1), za prvega je sicer zagotovljena sočasna obravnava in uveljavitev, medtem ko potrebna novela ZIKS-1 še ni vložena v zakonodajni postopek. Zakonodajno pravna služba Državnega zbora opozarja na potrebnost zagotovitve sočasne uveljavitve oziroma vsaj uporabe obeh zakonov. Glede na namen predloga zakona, da se glede na ustrežnejšo razmejitev med kaznivimi dejanji in prekrški jasneje opredelijo zakonski opisi in na ta način odpravijo morebitna nasprotja, ki bi pomenila kršitev načela pravne države in načela zakonitosti v kazenskem pravu, pa navedena služba ugotavlja, da se s predlogom zakona ne popravljajo opredelitve vseh kaznivih dejanj, pri katerih gre za prekrivanje znakov kaznivih dejanj s prekrški. Nadalje pa se še ugotavlja, da se pojmi kot so otrok, mladoletna oseba in mladoletnik uporablja v različnih pomenih in oblikah ter nedosledno, kar je potrebno odpraviti, vendar pa, kot ugotavlja služba, bi moral predlagatelj ob prehodno ugotovljeni nedosledni uporabi pojmov v Kazenskem zakoniku-1 poseči v vse člene, ki te pojme nedosledno uporabljajo, čeprav je njihovo število veliko. Zakonodajno pravna služba je sicer podala svoje obširno mnenje k 63. členom predloga novele (Mnenje Zakonodajno pravne službe o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-1B), druga obravnava, št. 713-01/11-11 z dne 24. 8. 2011).

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje je kot matično delovno telo organiziral javno predstavitev mnenj, ki je potekala dne 29. 9. 2011 in katere namen je bil pridobiti mnenja in stališča strokovne in širše javnosti k predlogu novele Kazenskega zakonika-1 in Zakona o kazenskem postopku, ki bodo podlaga za nadaljnjo obravnavo na matičnem delovnem telesu (Zapis javne predstavitve mnenj o predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-1B), druga obravnava št. 065-22/11-0004 z dne 30. 9. 2011).

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je na 102. seji dne 30. 8. 2011 obravnavala in opravila razpravo o predlogu zakona, ki pa ga ni podprla. V svojem mnenju so izpostavili prepričanje, da je za obsežnejši projekt preureditve kazenskega materialnega prava potreben tehten in kritičen premislek. Parcialno gledano so posamezne spremembe potrebne in na ustrezen način odpravljajo nekatere v teoriji in praksi izpostavljene dileme, vendar bi kazalo slediti dolgoročnemu cilju, s katerim bi se zagotovila pravna podlaga za sodobne in učinkovite rešitve. Določbe novele morajo biti jasne, pregledne, kakovostne in določne, tako da ne bodo dopuščale dvoma ali izigravanja pravnega reda. Spremembe in dopolnitve tako pomembnega predloga je potrebno pripraviti celovito, brez časovnih omejitev, ob upoštevanju prakse, utemeljeno in preiščljeno (Mnenje Komisije Državnega sveta za državno ureditev št. 713-01/11-0011 z dne 3. 10. 2011).

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje je na 38. seji dne 4. 10. 2011 in na 1. nadaljevanju 38. seje dne 5. 10. 2011 sprejel poročilo k drugi obravnavi predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika. V razpravi so člani odbora največ časa namenili k predlagani vsebini 100. člena in k njemu vloženi amandmajema, člani poslanske skupine SDS pa so bili mnenja, da nov 257a. člen, ki uvaja novo kaznivo dejanje oškodovanja javnih sredstev predvideva prenizke kazni za storilce teh dejanj. Člani so opozorili tudi na pripombe Zveze potrošnikov Slovenije k predlogu zakona, ki niso upoštevani v amandmajih. Odbor je sprejel amandmaje Poslanskih skupin SD, DeSUS, LDS in NeP, ni pa sprejel amandmajev Poslanskih skupin SDS in ZARES, k 64. členu KZ-1 pa je sprejel svoj amandma (Poročilo Odbora za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje št. 713-01/11-11 z dne 7. 10. 2011).

Državni zbor je na 32. redni seji dne 18.10.2011 opravil drugo obravnavo predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakona v okviru rednega postopka. Razprava se je v tem delu omejila predvsem na sporne amandmaje k 64. členu in 100. členu zakona predvsem s strani poslancev

stranke SDS, medtem ko je Poslanska skupina SLS podprla spremembo zakona kot tudi prej omenjene amandmaje k 64 in 100. členu. Predloženi amandmaji k 64. členu (33 za, 41 proti), 82. členu (34 za, 43 proti) in 100. členu (30 za in 45 proti) zakona niso bili izglasovani.

Na isti seji se je pristopilo k 3. obravnavi predloga zakona, kjer se je glasovalo o predlogu zakona v celoti, zakonodajno pravna služba in vlada pa tudi nista opozorili, da bi bil zaradi amandmajev sprejetih na matičnem delovnem telesu, predlog zakona neuskkljen. Po krajši razpravi je bil predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika na 32. redni seji sprejet s 45 glasovi za in 27 glasovi proti.

Državni svet RS je na 35. izredni seji dne 25. 10. 2011 sprejel zahtevo, da Državni zbor RS ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-1B) (Zahteva Državnega sveta št. 713-01/11-11 z dne 25. 10. 2011). Navedeno mnenje je bilo tako poslano Odboru za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, Zakonodajno pravni službi DZ ter vladi v izjasnitev.

Zakonodajno pravna služba DZ je glede na podano mnenje Državnega sveta ugotovila, da se večina opozoril Državnega sveta nanaša predvsem na vprašanja vsebinske narave, povezana s presojo primernosti zakonske ureditve, zato se do navedenih utemeljitev glede na svojo pristojnost ni opredelila. Glede pripombe DS k določbi 125. člena KZ-1B o ponovni oživitvi uporabe določb prej veljavnega Kazenskega zakonika pa ugotavlja, da je le-ta prevzel pripombo službe, ki v postopku sprejemanja ni bila upoštevana. V zvezi s tem šteje služba svojo pripombo in pripombo DS kot utemeljeno. Ponovno pa je služba poudarila vsebinsko povezavo s spremembami ZKP in ZIKS-1 in na posledice morebitne sprejetja le enega od zakonov (Mnenje Zakonodajno pravne službe DZ o zahtevi državnega sveta za ponovno odločanje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-1B) št. 713-01/11-11 z dne 27. 10. 2011).

Vlada je v mnenju o zahtevi državnega sveta o ponovnem odločanju predloga zakonika ponovno poudarila, da je vsebina novele Kazenskega zakonika nastajala in se strokovno usklajevala skozi 3 letno časovno obdobje, načrtno in premišljeno, za pripravo pravnih podlag pa so bile oblikovane tri delovne skupine sestavljene iz vrst akademske kazensko pravne stroke in praktikov. Ponovno je vlada poudarila tri glavne razloge za pripravo sprememb in dopolnitev Kazenskega zakonika-1. Pri tem je vlada v treh sklopih odgovorila na vsebinske pripombe državnega sveta k posameznim členom in pri

tem opozorila na posledice ob morebitni neuveljavitvi novele Kazenskega zakonika (Mnenje Vlade RS št. 00720-8/2011/16 z dne 27. 10. 2011).

Na 68. nujni seji dne 2. 11. 2011 je Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje obravnaval zahtevo DS za ponovno odločanje. Odbor je bil predhodno seznanjen z zahtevo državnega sveta ter mnenjema zakonodajno pravne službe in vlade. V razpravi je bilo iz vrst poslanske skupine SDS izpostavljeno mnenje predvsem glede ustreznosti novega kaznivega dejanja oškodovanja javnih sredstev, iz vrst Poslanske skupine ZARES pa je bilo izraženo mnenje, da ta novela Kazenskega zakonika skupaj z ostalima dvema zakonoma predstavljata osnovo za uspešno preganjanje organiziranega kriminala. Po opravljeni razpravi je odbor z večino glasov vseh članov (9 glasov za in 5 proti) sprejel mnenje, da je Zakon o spremembah in dopolnitvah ustrezen (Poročilo Odbora za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje o obravnavi zahteve Državnega sveta za ponovno odločanje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-1B) št. 713-01/11-11 z dne 2. 11. 2011).

Državni zbor je na 50. izredni seji dne 2. 11. 2011 ponovno odločal o Zakonu o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika. Poslanci so potrdili omenjeni zakon s 48 glasovi za in 25 proti. Predloga zakonika niso podprle Poslanske skupine SDS, SLS in SNS.

6.6.2.4 Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-23/12 z dne 19.4.2012

V obravnavani zadevi je državni svet zahteval oceno ustavnosti petih zakonov, ki jih je Državni zbor RS po vložnem odločilnem vetu Državnega sveta RS ponovno sprejel 2. 11. 2011, torej potem, ko ga je predsednik republike 21. 10. 2011 razpustil in razpisal predčasne volitve. Državni svet je menil, da državni zbor po razpustu ne more več izvrševati svojih pristojnosti oziroma da lahko sprejema le zakone, ki so nujni.

Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-23/12 z dne 5. 4. 2012 odločilo, da Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika, Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o kazenskem postopku, Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora, Zakon o dopolnitvah zakona o gospodarskih družbah in Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije niso v neskladju z ustavo. Odločitev je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika M. Deisinger in J. Zobec, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji (odločba št. U-I-

23/12).

Ustavno sodišče je presodilo, da razpust državnega zbora in razpis predčasnih volitev ne pomenita prenehanja obstoja državnega zbora, temveč državni zbor obstaja in ohrani svoj mandat vse do konstituiranja novega državnega zbora. Ker je državni zbor nosilec zakonodajne oblasti in ker je vsebina njegovega mandata prav v izvrševanju zakonodajne oblasti, državni zbor, ki je razpuščen z aktom predsednika republike, ohrani svojo zakonodajno funkcijo, vse dokler te funkcije na prvi seji ne prevzame novoizvoljeni državni zbor. Kontinuirano izvrševanje zakonodajne funkcije je za učinkovito delovanje države temeljnega pomena (odločba št. U-I-23/12).

Ustavno sodišče je zavrnilo tudi očitke, da je po razpustu zakonodajna funkcija državnega zbora omejena samo na sprejemanje nujnih zakonov. Vsako omejitev zakonodajne funkcije, ki je ena od treh temeljnih funkcij državne oblasti, bi morala ustava izrecno predvideti. Ker ustava tovrstnih omejitev ni predvidela, razpust državnega zbora ne vpliva na veljavnost zakonov in drugih odločitev, sprejetih v času od razpusta do konstituiranja novega državnega zbora (odločba št. U-I-23/12).

Pomen akta predsednika republike, s katerim se v ustavno predvidenih primerih razpusti državni zbor, je skrajšanje mandatne dobe državnega zbora in začetek postopka predčasnih volitev. Ker po ustavi mandatna doba državnega zbora traja štiri leta, je njegov razpust ustavni predpogoj za razpis predčasnih volitev. Z aktom o razpustu državnega zbora predsednik republike ugotovi, da so izpolnjeni ustavni pogoji za razpis predčasnih volitev. Z vsebinskega vidika pa je ustavni položaj državnega zbora po razpisu predčasnih volitev enak kot po razpisu rednih volitev. V skladu z načelom demokratičnosti pride šele s prvo sejo novoizvoljenega državnega zbora do prenosa pooblastila za izvrševanje zakonodajne oblasti na novi državni zbor (odločba št. U-I-23/12).

Pregled priprave, obravnave in sprejemanja obeh novel kaže, da so sodelovali vsi relevantni akterji. Pri tem ugotavljamo, da se je pri sprejemu zadnje novele Kazenskega zakonika (KZ-1B) vlada kot predlagateljica, glede na prejšnje situacije dobro pripravila, v pomoč ji je bil za ta namen ustanovljen Svet za kaznovalno pravo, ki je (bil) sestavljen iz vodilnih pravnih strokovnjakov v državi. Za navedeno pa ne bi mogla reči za novelo KZ-1A, katere sprejem po mojem mnenju niti ne bi bil potreben, v kolikor bi se pri tem upoštevalo mnenje nekaterih strokovnjakov (ter tudi Zakonodajno pravne službe DZ) in bi se isti namen doseglo skozi interpretacijo določb zakona.

Posebnost novele KZ-1B je v tem, da je bila sprejeta že po tem, ko je bil parlament že razpuščen, kar je terjalo presojo Ustavnega sodišča RS o ustavnosti takšnega dejanja. Poleg navedenega pa je kljub temu mogoče reči, da pri sprejemu obeh novel, kakšnih drugih posebnih nasprotovanj med akterji ni bilo.

7 SKLEP

Formalno uvajanje političnega pluralizma v vzhodni in srednji Evropi konec 80. let in na začetku 90-tih let prejšnjega stoletja je sprožilo različne napovedi o tem kako in kdaj bo prišlo do sprejema demokratičnih mehanizmov in uvedbe pravne države (Lipicer v Fink Hafner in Haček –ur. 2000, 116). Po sprejemu slovenske ustave leta 1991 je bilo potrebno preoblikovati oz. vzpostaviti skladno z načeli pravne države celoten pravni red. Evolutivno nadaljevanje tega procesa pomeni postopno in premišljeno uvajanje sprememb in hkrati težnja po prilagajanju oz. uvajanju inovacij v okviru danih političnih institucij (Lipicer v Fink Hafner in Haček –ur. 2000, 116). V času tranzicije namreč pravila politične igre še niso definirana, se stalno spreminjajo in so predmet ostrih protestov, demokracija pa tudi ni obravnavana kot navaja Rizman, „kot bi jo zagotavljal nek »železni zakon« zgodovine“. Boj politikov se odvija, ne samo za zadovoljitev svojih sprotih interesov in interesov tistih, ki naj bi jih predstavljali, ampak tudi za definiranje pravil in postopkov, katerih potek bo določil verjetne zmagovalce in poražence v prihodnosti (Rizman 2002, 139). Navedeno se je skozi zgodovino odražalo tudi pri oblikovanju kazenskega prava oz. kazenskih zakonikov.

»Kazenski zakonik ni katerikoli zakon. Gre za zakon, ki je po naravi stvari nadčasoven, ki presega generacije, ki mora biti nadideološki in nadpolitičen in ki mora biti odraz kulturne in civilizacijske identitete ljudstva, ki mu je potrebno zagotoviti nepristransko, pravično in strokovno pravilno sojenje« (Bavcon 2008b). Gre za tako pomemben zakon, da ga je bivši minister za pravosodje v enem izmed govorov v državnem zboru imenoval kar mala ustava. Kazensko pravo velja že več kot dve stoletji za pravno mejo, ki preprečuje zlorabe in avtoritativno vmešavanje tistih, ki imajo oblast v rokah in ga je C. Beccaria označil za Magno Charto storilca. Jasen kazenski sistem, določene kazni v zakonu, ki so hitro ter učinkovito izrečene in izvršene, je najbolj primerno sredstvo za boj proti kriminalu (Pittaro 2000, 295).

Pri tehtanju med avtoritativnostjo ureditve in med svobodo posameznika na kazensko pravo nujno vpliva zakonodajalčeva ideologija. Kazenski zakonik je nekakšen indikator, ki takoj pokaže stanje duha, ki preveva določen pravni red in sicer ali je ureditev avtoritarna, demokratična, totalitarna ali liberalna. Pri tem različni instituti kazenskega zakonika s svojimi značilnostmi, raznovrstnostjo, povezanostjo, protislovji in terminologijo dokaj natančno opredeljujejo pravno in iz nje izhajajočo kriminalitetno politiko države (Pittaro 2000, 290).

Na ozemlju Slovenije so se v zadnjih dvesto letih izmenjale različne kazenskopravne ureditve. Avstrijski kazenski zakonodaji je sledil kazenski zakonik Kraljevine Jugoslavije, temu pa kazenski zakoni povojne socialistične Jugoslavije in nato nova slovenska kazenska zakonodaja, za katere je bilo značilno, da so bile odvisne od civilizacijske stopnje določene družbe, družbenih odnosov, vpliva politike ter splošnih kulturnih, gospodarskih in socialnih razmer. Skupna značilnost kazenskih zakonov v obdobju od leta 1945 do osamosvojitve Slovenije je bila najprej zloraba prava za politične namene, tako, da je kazensko pravo postalo instrument razrednega boja in represije za politične nasprotnike in oporečnike. Šele sčasoma, s sprejemanjem in uvajanjem demokratičnih in liberalnih idej, se je počasi in težko rešilo političnega in ideološkega pogojevanja, čeprav nikoli ne popolnoma.

Prve potrebe po spremembah so se pokazale že v času socialistične Jugoslavije, s slovenskimi težnjami po liberalno demokratičnih reformah, po osamosvojitvi Slovenije pa se je samo še povečevala že v 80. letih nastala potreba po novem, lastnem, modernem kazenskem zakoniku. Slovenija je z osamosvojitvijo obstala na razpotju, v katerem je bilo potrebno popolnoma na novo vzpostaviti nov pravni red. Sprejem Kazenskega zakonika leta 1995 je eden pomembnejših dogodkov in mejnikov v procesu splošne demokratizacije Slovenije.

Zakonodajalec je pri kodifikaciji kazenskega prava leta 1995 uporabil zanimiv metodološki prijem, pri čemer so šla prizadevanja v dveh smereh. V prvi vrsti so morali pripravljavci kazenskega zakonika in pravni strokovnjaki, ki so sodelovali pri njegovi pripravi, tako preoblikovati dotlej veljavno kazensko pravo, da je bilo skladno z demokratičnimi spremembami v državi, predvsem pa je posledica na ustavni ravni vzpostavljene pravne države, uveljavitve klasičnih človekovih pravic, političnega pluralizma in parlamentarnega sistema kot osrednjih institutov vseh parlamentarnih demokracij. Predvsem je bilo v razpravah čutiti, da Kazenski zakon potrebuje nove rešitve, ki bodo omogočale sodobnejše in uspešnejše ukrepanje na področju kazenskega prava (Folla 2000, 279).

Novi Kazenski zakonik iz leta 1995 je odziv na negativne rešitve in izkušnje iz preteklosti, vendar ni, ob tem da gre za sistemsko spremembo in spremembo v smislu deideologizacije, povsem v nasprotju s prejšnjima, socialističnima iz leta 1977. V tem smislu je bolj rezultat posodobitve, hkrati pa ohranja kontinuiteto, ko gre za pozitivne rešitve, sama modernizacija pa sovпада tudi s postopnim približevanjem pravnim modelom zahodne Evrope. V novem kazenskem zakoniku je poseben poudarek na načelih, ki so v ospredju tudi v mednarodno primerjalnem pravu. Načelo zakonitosti,

načelo subsidiranosti, krivdno načelo in širok spekter sankcij so v skladu z zahtevami sodobne kriminalitetne politike s temeljnim namenom zagotovitve spoštovanja človekovih pravic v vseh njihovih pojavnih oblikah, saj gre za pravice, ki so zagotovljene z ustavnim in procesnim, in ne le s kazenskim pravom. V novem zakoniku pa je mogoče opaziti tudi bistveno spremembo terminologije. Opustilo se je namreč izraze družbena nevarnost, socialistični itd., oz. norme, ki so povezane s samoupravnim sistemom in izraze z ideološkim nabojem, pri tem pa je še mogoče ugotoviti, da imajo jezikovne spremembe učinke na praktičnem nivoju in posledice pa se kažejo tudi na dogmatskem in sistemskem nivoju.

Nov Kazenski zakonik je določil smernice, ki so značilne za sodobno in demokratično pravno ureditev ter načrtal pot pravni državi, spoštovanju človekovih pravic in svoboščin ter liberalni konceptiji kazenskega prava. Zato v tem smislu lahko potrdim svojo prvo hipotezo, da je prehod v nov politični sistem v okviru širšega procesa tranzicije dal večji poudarek pravni državi, zahteval pa je tudi prenovo Kazenskih zakonikov SFRJ in SRS, ker sta bila v določeni meri ideološka.

Za Slovenijo je nadaljevanje demokratične poti pomenilo tudi njeno vključevanje v Evropsko unijo in v druge mednarodne organizacije, kar je zahtevalo prilagajanje slovenskega pravnega reda evropskemu tudi na področju kazenskega prava in terjalo nadaljnje spremembe Kazenskega zakonika, leta 2008 pa še sprejem popolnoma novega Kazenskega zakonika (KZ-1).

V procesu sprejemanja obeh Kazenskih zakonikov in njihovih novel je imel vsak od posameznih akterjev svojo vlogo, svoj obseg pristojnosti in odgovornosti, njihovo medsebojno (so)delovanje pa je nujno potrebno za končni rezultat. Pri sprejemanju obeh Kazenskih zakonikov in njunih novel so bili formalno in dejansko vključeni vsi relevantni akterji, nekateri sicer manj kot bi lahko oz. morali biti. (Koalicijska) vlada je kot edina predlagateljica v procesu sprejemanja kazenskih zakonikov nastopala kot glavni akter, podprta s strankarsko in uradniško podareno. Naloga vlade je namreč s pomočjo ustreznih strokovnih teles priprava predlogov zakonov in vlaganja amandmajev, s pomočjo poslancev in poslanskih skupin, ki nastopajo kot del strankarske arene pa v državnem zboru doseže njihov sprejem. Prednosti vlade pri oblikovanju takšne politike je prav gotovo legalno določena funkcija (izvolitev preko poslancev - vlade) in pristojnosti, poznavanje pravil zakonodajnega in vladnega postopka in njihova stalnost delovanja v njem ter zadostna finančna sredstva. Navedeno vladi daje moč za izvajanje politike, ob tem pa ne smemo zanemariti dejstva, da imajo precejšen vpliv na vlado

politične stranke oz. njihove poslanske skupine, ki delujejo v državnem zboru in so sestavni del koalicije in ki posredno sodelujejo pri oblikovanju javnih politik. V nalogi ugotavljam, da je bil skoraj v vsakem mandatnem obdobju državnega zbora sprejet kazenski zakonik ali njegova novela, kar nakazuje na njegovo pomembnost in s tem „boj“ koalijske vlade z ostalimi akterji za uresničitev svojih interesov. V proces sprejemanja kazenskih zakonov, še posebej tistega iz leta 2008, pa se je kot neformalna oblika interesne skupine aktivno vključila tudi strokovna javnost. Slednje igrajo zelo pomembno vlogo posrednika med oblastjo in državljani, različne teorije politične modernizacije in demokratičnih prehodov pa opredeljujejo njihov razvoj in sodelovanje v procesu oblikovanja javnih politik kot glavne značilnosti procesov demokratizacije (Krašovec 2002, 190). Kot v nalogi ugotavljam, je imela zlasti strokovna javnost velik vpliv že pri nastajanju Kazenskega zakonika leta 1995, njena „moč“ predvsem pa njihova glasnost pa se je odrazila predvsem pri sprejemu KZ-1. Rezultat je bila ustanovitev Sveta za kaznovalno pravo kot strokovni in posvetovalni organ ministrstva za pravosodje, ki je svojo vlogo pri predlaganju sprememb odigral predvsem v petem mandatnem obdobju Državnega zbora, sicer pa strokovna javnost kljub prej omenjeni glasnosti, na samo vsebino in sprejem zakonikov, kljub posrednim tehnikam vplivanja (javno mnenje, pisma) ni vplivala. Kljub različni politični strukturi oblasti v času sprejemanja zakonikov oz. njihovih novel, ugotavljam, da razen sprejema novele KZ-1B, ki je bila pripravljena pod nadzorom Sveta za kaznovalno pravo in morebiti prvega KZ, nobena vlada ni bila preveč odprta za mnenja strokovne javnosti.

Ostali akterji v procesu sprejemanja Kazenskih zakonikov v Republiki Slovenije niso sodelovali tako aktivno, da bi jim pripisali večji vpliv, ne morem pa še mimo Ustavnega sodišča RS, ki je z odločbo št. U-I-23/12 formalno „obdržalo“ v veljavi novelo KZ-1B. Vsekakor lahko zaključim, da je bil proces sprejemanja kazenskih zakonikov pogojen predvsem z virom moči in politično opredeljenostjo. S tem tudi potrjujem drugo hipotezo, da so v procesu pripravljanja kazenskih zakonikov v Republiki Sloveniji imeli različni akterji različne vloge.

Temelj kazenskega prava je trdna in ne pogosto spreminjajoča se kazenska zakonodaja. Kot zgled si lahko vzamemo Francoski kazenski zakonik iz leta 1810 in nemški kazenski zakonik iz leta 1871, ki sta preživela več sprememb političnih režimov in ustavnih sprememb, med tem ko je dandanes vsaj v RS spreminjanje kazenske zakonodaje postala stalnica, kar za sabo potegne številne nevšečnosti (Ambrož 2011).

Moja zadnja hipoteza, ki sem jo postavila se nanaša na to, da pri pripravi novega Kazenskega zakonika v Republiki Sloveniji leta 2008, v nasprotju z dotedanjo zakonodajno prakso, ni sodeloval širši krog strokovne javnosti in je bil sprejet tudi zaradi določenega vpliva aktualne politike. V Sloveniji postopek priprave zakonskih sprememb ni standardiziran in je večinoma prepuščen prostemu preudarku resornega ministrstva, kar velja tudi na področju kazenske zakonodaje, kjer so do sedaj pri pripravi sprememb sodelovale različno velike delovne skupine. V javnosti se zlasti pojavljajo številni očitki strokovne javnosti, da se je pri pripravi zakonodaje premalo upošteva. Prakse so bile do sedaj različne, vendar je bil do sedaj vselej zagotovljen vsaj nek minimum, kjer se je osnutek zakona oz. sprememb poslalo zainteresirani strokovni javnosti, ki je lahko posredovala določene pripombe, običajno pa je bil takšen rok za podajo pripomb prekratek. Praksa sicer je, da delovne skupine kot prispevek poskrbijo za načelna izhodišča zakona (ponavadi v obliki raziskovalnega projekta), čemur so raziskovalci tudi bolj naklonjeni kot pripravi samega zakonskega besedila. Poleg izdelave zakonskih določb pa priprava novele zahteva tudi izdelavo obrazložitve predlaganega zakonskega besedila, ki so bile do sedaj večinoma skromne. Večinoma se osredotoča na primerjalno pravne prikaze, ki so preveč splošni, da bi lahko veljali za resen argument kazenske zakonodaje. Izkušnje kažejo, da se pri pripravi zakonskih novel skoraj vselej mudi. Za pripravo korenitejših sprememb, kakšen je kazenski zakonik, je vsekakor potreben čas daljši od enega mandata vlade (Ambrož 2011).

Pri Kazenskem zakoniku-1 gre za sprejem popolnoma novega kazenskega zakonika skoraj 14 let po sprejemu prvega zakonika. Kakorkoli, od priprave do sprejema prvega je poteklo približno 4 leta. Že pri sprejemu Kazenskega zakonika iz leta 1995 so se pojavljala mnenja, da je bil zakonik prehitro sprejet, čeprav so se zametki in osnutki zakonika pojavljali še pred osamosvojitvijo Slovenije. Če potegnemo vzporednice s pripravo Kazenskega zakonika iz leta 1995, so se tudi tu pojavile opazke, da so sicer zakonik pripravili vrhunski in vodilni strokovnjaki iz področja kazenskega prava, vendar pa posebnega odziva in razprave civilne družbe in drugih poznavalcev tovrstne zakonodaje ni bilo. Navedeno sicer lahko pripišemo navadam iz preteklosti, upoštevati pa je potrebno predvsem dejstvo, da se je ob preoblikovanju sistema pojavila težnja po čimprejšnjem sprejetju svoje zakonodaje, ki bo v skladu z demokratičnimi smernicami. Poudariti je še potrebno, da je zakonik po sprejemu tudi v tujini naletel na ugodne kritike, prav tako pa nekega kriticizma s strani stroke ni bilo zaslediti.

V nadaljevanju pri spremembah kazenske zakonodaje so se sicer pojavljala mnenja o potrebnosti oz. nepotrebnosti sprememb Kazenskega zakonika iz leta 1995, ki pa so se praviloma pripravljale skozi

daljši čas in so bile večinoma pogojevane z vstopom v EU.

Nepričakovan in buren odziv strokovne javnosti pa je doživel nov Kazenski zakonik iz leta 2008. Gre za obsežno reformo kazenskega prava, pravni strokovnjaki pa so se spraševali predvsem o potrebnosti popolnoma novega kazenskega zakonika, saj bi se enak učinek lahko doseglo tudi z novo spremembo Kazenskega zakonika iz leta 1995. Sporen pa je bil predvsem bil način priprave zakonika in njegova kakovost ter dejstvo, da se je tako pomemben zakon sprejemalo le dobro leto dni v primerjavi s prvim Kazenskim zakonikom, ki so ga pripravljali 4 leta. Sama kakovost sprememb se predvsem odraža v vsebini posameznih določb, obsežnosti njihove obrazložitve ter primerjalno pravnega prikaza, kar ponavadi zahteva čas in kadrovske zmogljivosti. Vsekakor je potrebno poudariti, da se je zakonik sprejemal predvsem v povsem drugačnih razmerah kot prvi, izpostavila pa bi, da so argumenti stroke in predvsem njihova glasnost pomemben dejavnik demokracije. Ker gre za enega najpomembnejših materialnopravnih zakonov v Sloveniji, je, ne glede na to, da je zakonik pripravila majhna skupina pravnih strokovnjakov, potrebna temeljita razprava o tem ali bi zadoščala korenita reforma Kazenskega zakonika ali pa je potreben popolnoma nov zakonik. Vsekakor pa bi bil glede na dosedanjo prakso, tako doma kot v tujini, potreben daljši razmislek o potrebnosti nove kazenske zakonodaje, saj hitenje s sprejemom pomeni tudi neresen odnos do kazenskega prava.

Cilj spreminjanja zakonodaje naj bi bil vedno nek prehod na bolje. Glede na samo pomembnost vsebine, pa teme ki so povezane s kazensko zakonodajo oziroma njenim spreminjanjem vsekakor zbudijo precej pozornosti. Predlagatelji (vlada) novega Kazenskega zakonika iz leta 2008 so poudarjali, da bo s sprejemom zakona uveden nov koncept kazenskega prava, ki bo bolj usmerjen v evropsko okolje, zasledovani cilj pa je bil tudi uskladitev z obveznostmi Republike Slovenije z Evropsko unijo. Strokovna javnost je bila presenečena nad načinom priprave zakona. Kot navaja dr. M. Accetto je predlagatelj pri pripravi zakona naredil vrsto konkretnih napak oziroma pomanjkljivosti pri snovanju novih zakonskih rešitev, ki jih ne bi bilo, če bi že pri snovanju besedila predloga iskali širše strokovne odzive. Argument uvedbe dosmrtnega zapora, ki bi ga po mnenju pripravljalcev predloga morali vključiti v kazenski zakonik, je v nasprotju s samim besedilom samega Rimskega statuta in bi ga zavrnila tudi vsaka resnejša razprava med strokovno javnostjo, če bi ji bilo to dopuščeno.

Strokovna javnost je sicer opozorila na vrsto napak, bi pa konkretne kritične pripombe (od zmotno utemeljene določbe o dosmrtnem zaporu, do nespretne uveljavitve tistega, kar Rimski statut res

zahteva, od problematične splošne koncepcije kaznivega dejanja do konkretnega vprašanja, zakaj je deklarirani razlog za spremembo ureditve kaznivih dejanj zoper življenje in telo uskladitev z nemškim in avstrijskim zakonom, čeprav naj bi bil slednji skoraj povsem enak stari ureditvi) ob daljšem času sprejemanja, dosegle večji učinek, če bi imeli pripravljavci možnost in odgovornost, da se nanje odzovejo. Širokih javnih razprav v Sloveniji še nismo vajeni. Osnutek marsikaterega zakona spiše majhna skupina pripravljalcev, ki je deležen le omejene razprave v Državnem zboru v okviru formalnega postopka. Glede na to, da je načinu sprejema zakonika nasprotovala skoraj celotna srenja vodilnih strokovnjakov za kazensko pravo v Sloveniji, bi zato potrdila prvi del hipoteze, da pri sprejemanju Kazenskega zakonika-1 ni bilo zadostno upoštevano mnenje strokovne javnosti. Vsekakor sem mnenja, glede na to da je od ugotovitve o potrebnosti novega kazenskega zakonika pa do njegovega sprejema preteklo le dobro leto dni, da ne bi bila odveč dolga in strokovna razprava o potrebnosti le tega ter posameznih institutov.

Kazenski zakonik-1, ki je doživel buren odziv javnosti, je v tem smislu nekakšna izjema. Postavlja pa se vprašanje, v kolikšni meri je k temu prispevalo dejstvo, da je bil predlog označen za pomanjkljiv in slab oz. ali bi bil deležen enakih kritičnih pripomb, če bi ga večina strokovne javnosti označila kot dobrega. Zaradi tega pa ostaja dokaj negativen vtis, da gre za površno in prehitro spisano besedilo, ki je polno večjih ali manjših pomanjkljivosti in je kot takšno prej neustrezno kot pa primerno izhodišče za pripravo končnega besedila novega kazenskega zakonika (Accetto 2007). Kot predlagateljica je tudi v tem primeru nastopala vlada. Kot je mogoče razumeti iz kritik strokovne javnosti, je takratna vlada skoraj v tajnosti pripravila osnutek zakonika in s tem izzvala njihovo razburjenje. Sam način priprave zakonika prav gotovo ne odraža duha demokratičnosti, še posebej pri zakoniku, ki tako pomembno posega v temeljne človekove pravice. Glede na samo pomembnost zakonika pa, po mojem mnenju ne more biti naključno, da je vlada skoraj tik pred parlamentarnimi volitvami (leta 2008 so bile namreč parlamentarne volitve), dala v proceduro, ki ga je nato sprejel državni zbor, popolnoma nov zakonik namesto posameznih sprememb. Navedeno ji sicer, kot že rečeno, omogoča njena primarna vloga predlaganja zakonov, je pa bil njen prvotni cilj, po mojem mnenju, pridobitev čim več volilnih glasov v času prihajajočih volitev. Pričakovati je bilo, da se bo na navedeno odzvala opozicija, ki je sicer sprejemu zakonika oporekala, vendar pa se je bolj kot spopad med koalicijo oz. vlado in opozicijo, po mojem mnenju razvnel boj med koalicijsko vlado in strokovno javnostjo. Vlada vsekakor tako silovitega odziva strokovne javnosti ni pričakovala, kar se je odrazilo tudi v tem, da se je na strokovne argumente odzvala zgolj z navedbami, da je sprejetje novega zakonika potrebno zaradi uskladitve

kazenske zakonodaje s cilji Evropske unije. So pa kritike strokovne javnosti v svojo korist spretno izkoristile opozicijske stranke pri pridobivanju glasov v volilni tekmi, tudi z uvedbo Sveta za kaznovalno pravo. Dejstvo, da je sam zakonik relativno hitro nastal in bil sprejet, da se je uvedla nova smer kazenskega prava in ob odsotnosti strokovne razprave nakazuje na to, da morebiti novi instituti niso bili ustrezno premišljeni, niti njihova uporaba v praksi. Vlada je v obravnavanem primeru izkoristila svoj položaj in je ob neupoštevanju pripomb sprejela Kazenski zakonik-1. Dejansko pa ni res, da lahko zakonske pobude daje samo »vladajoča stran«, možnosti za vložitev zakonskih dopolnil oz. sprememb zakonodaje ima tudi opozicija, vendar so za sprejem le teh ničelne, če ni uskladitve s koalicijo. Navedeno je torej neizogiben del zakonodajnega mehanizma, parlamentarne demokracije in pluralistične družbe. Vendar pa še tako izpolnjena (kazenska) zakonodaja, sama po sebi ne zagotavlja njene ustrezne uporabe. Slaba zakonodaja namreč povzroča številne ovire za delo, ustvarja nepreglednost in preprečuje ustalitev sodne prakse, vendar se bo vprašanje ali je zakonodaja dobra ali ne pokazalo šele ob njeni uporabi oz. v prihodnosti. Zaradi navedenega bi potrdila tudi mojo zadnjo hipotezo, da je bil Kazenski zakonik iz leta 2008 sprejet v precejšnji meri tudi zaradi določenega aktualne vpliva politike.

V nalogi sem predstavila sprejemanje Kazenskih zakonikov v RS po osamosvojitvi in njihove spremembe v procesu družbene in politične modernizacije s poudarkom na pravni modernizaciji Slovenije. Pri tem je treba ugotoviti, da tako kot je težko določiti začetek procesa politične modernizacije oziroma prehoda v demokracijo, je težko določiti tudi njen konec. Težko je trditi, da je proces politične modernizacije končan s prvimi svobodnimi volitvami, saj je pri tem potrebno upoštevati še sprejem nove ustave, prav gotovo pa demokracija s tem še ni utrjena, saj je bil sprejem nove ustave šele podlaga za zamenjavo zakonodaje na vseh področjih (Zajc 2004, 97-98). Tudi po sprejemu nove zakonodaje, kot je bil v obravnavanem primeru nov Kazenski zakonik iz leta 1995, so se še vedno pojavljale težnje, da ima le ta ostanke prejšnje ureditve (dikcija, struktura ...), kar pomeni da se zakonodaja nenehno prilagaja v procesu utrjevanja demokracije. Vsekakor morajo nove demokracije kot je slovenska, biti institucionalizirane, konsolidirane in postati legitimne, zato je konsolidacija daljši in pogosto zahtevnejši in daljši proces kot sama tranzicija (Lipset v Rizman 2002, 140). Demokratična konsolidacija je vsekakor primer procesa, v katerem so osnovne značilnosti demokratičnih struktur in norm vzpostavljene in prilagojene tako, da postanejo imune na grožnjo avtoritarne regresije, in da se zagotovi njihov obstoj za dlje časa. Kadar sistem prestane preizkus izzivov, ki jih prinašajo krize, zlomi in globoke spremembe, in se s časoma nauči, kako se v prihodnje odzivati nanje, po vsej verjetnosti

govorimo o konsolidirani demokraciji (Rizman 2002, 140). Dejstvo, da se je v 20 letni slovenski kazensko pravni zgodovini vsakih 5 let pripravila in sprejela novela ali pa popolnoma nov zakonik in ob dejstvu, da je bil postopek sprejema slednjega relativno kratek, nakazuje na to, da Slovenija ni še popolnoma konsolidirana pravna država.

8 LITERATURA

- 1 Aberbach, D. Joel, Robert D. Putnam in Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- 2 Accetto, Matej. 2007. *Kako do prave razprave o reformi Kazenskega zakonika?* 5. december. Dostopno prek: <http://www.ius-software.si/Novice/prikaz-Clanek.asp?id=31781&Sk...> (17. november 2008).
- 3 Agh, Attila. 1998. *The Politics of Central Europe*. London: Sage Publications.
- 4 Ambrož, Matjaž. 2008. *Spremembe slovenske materialne kazenske zakonodaje in argument primerjalnega prava*. Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2008V7P1420N1> (3. maj 2012).
- 5 --- 2011. *Spreminjanje kazenske zakonodaje: načelna vprašanja in slovenske posebnosti*. Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2011V7P1024N1> (3. maj 2012).
- 6 Antončič, Vojko. 1990. *Organizacija in moč*. Dostopno prek: <http://druzboslovnerazprave.org/clanek/pdf/1990/9/8/> (3. december 2012).
- 7 Bachrach, Peter in Morton S. Baratz. 1962. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*. 4: 947-957.
- 8 Bačić, Franjo. 1978. *Krivično pravo-opči dio*. Zagreb: Informator.
- 9 Barry, Brian. 1991. *Democracy and Power: Essays in Political Theory I*. Oxford: Clarendon Press.
- 10 Bavcon, Ljubo. 1994. *Nastajanje novega kazenskega prava v postsocialističnih državah*. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 4: 290-298.
- 11 --- 1999. *O razmerju med politiko in kazenskim pravom*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=nrpj1h.9.43> (24. december 2009).
- 12 --- 2006. *Izzivi in odzivi*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 13 --- 2008a. *Še en traktat o novi smeri kazenskega prava*. Dostopno prek:

- <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L010Y2008V3P14N1> (17. november 2008).
- 14 --- 2008b. *Odprto pismo ministru za pravosodje*. Dostopno prek: http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/objektiv/292177 (17. november 2008).
- 15 Bavcon, Ljubo, Alenka Šelih, Katja Filipčič, Vid Jakulin in Damjan Korošec. 2003. *Kazensko pravo – splošni del- četrta izdaja*. Ljubljana: Uradni list RS.
- 16 Bebler, Anton. 2001. Desetletje graditve demokratičnega političnega sistema v samostojni Sloveniji. V *Slovenska država ob deseti obletnici*, ur. Zajc, 44-52. Ljubljana: FDV.
- 17 Bele, Ivan. 1999a. *Razkrajanje prava (I. del)*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=nrpj1h.9.42> (24. december 2009).
- 18 --- 1999b. *Razkrajanje prava (II. del)*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=i160mc.3.121> (18. februar 2010).
- 19 --- 2004. Reformiranost slovenskega (materialnega) kazenskega prava. V *Pravo, družina, civilna družba*, Kraljič, Suzana (ur.), 1-18. Maribor: Pravna fakulteta.
- 20 --- 2011. Kazenski zakonik: bomo še pravna država? *Delo*. Dostopno prek: <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/kazenski-zakonik-bomo-se-pravna-drzava.html> (17. maj 2012).
- 21 Berden, Andrej. 1997. *Zakonodaja, sodstvo in pravna zavest*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=8ku6j.3.17> (3. december 2009).
- 22 Bibič, Adolf. 1997. *Politološki preseki, Civilna družba in politični pluralizem*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV.
- 23 Bizjak, Ivan. 1998. *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji- primer Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/govori-referati-in-clanki/novice/detajl/clovekove-pravice-in-svoboscine-v-tranziciji-primer-slovenije/?cHash=ae32232503> (22. oktober 2010).
- 24 Cerar, Miro. 2000. *O ustavnem sodišču: Pravo in politika*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=nrpj1h.8.87> (24. december 2009).

- 25 --- 2005. *Vrednostna izhodišča razlik med pravom in politiko*. Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2005V8P1729N1> (5. oktober 2011).
- 26 Čokl, Vanessa. 2008. *Ali je novi kazenski zakonik nepotreben*. Dostopno prek: <http://www.vecer.com/vecer2007/default.asp?kaj=3&id=2008110305375548> (17. november 2008).
- 27 Dahl, A. Robert. 1968. Power. V *International Encyclopedia of Social Sciences*, ur. David L. Sills, 405-414. The Macmillian Company & The Free Press.
- 28 --- 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- 29 --- 1997. *Uvod v teorijo demokracije*. Ljubljana: Krtina.
- 30 Daugbjerg, Carsten. 1997. *Farmers' Influence on East-West Integration in Europe: Policy Networks and Power*. Esbjerg: Sydjysk Univversitetsforlag.
- 31 Deisinger, Mitja. 1994. *Kazenski zakonik Republike Slovenije. Razmislek o možnostih in omejitvah*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=nrpj1h.6.54> (24. december 2009).
- 32 Dežman, Zlatan. 2009. *Zakaj reforma KZ-1?* Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=nrpj1h.6.104> (24. december 2009).
- 33 Dolenc, Mile. 2002. *Politika in pravo*. Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2002V6P1124N1> (5. oktober 2011).
- 34 --- 2008. *Pravna država – pogled sodnika*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=j6s23s.3.27> (9. februar 2010).
- 35 Dolenc M.. 1929. *Tolmač h kazenskemu zakoniku kraljevine Jugoslavije*. Ljubljana: Tiskovna zadruga.
- 36 Dolenc M., A. Maklecov. 1934. *Sistem celokupnega kazenskega prava kraljevine Jugoslavije*. Ljubljana : Tiskovna zadruga.

- 37 Državni svet Republike Slovenije. Komisija Državnega sveta za državno ureditev. 2009. *Mnenje št. 713-01/09-0016*, 14. april.
- 38 Državni svet Republike Slovenije. 2011. *Zahteva Državnega sveta št. 713-01/11-11*, 25. oktober.
- 39 Državni svet Republike Slovenije. 2008. *39. izredna seja*. Dostopno prek: <http://www.ds-rs.si/kb/seje/?View=entry&EntryID=871> (17. november 2008).
- 40 Državni zbor Republike Slovenije. 2007. *Državni zbor 1992-2007*. Ljubljana.
- 41 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1993. *Poročilo k predlogu kazenskega zakonika-prva obravnava št. 713-01/89-3/15*, 14. september.
- 42 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1993. *Dodatno poročilo (prvo) k predlogu kazenskega zakonika Republike Slovenije- prva obravnava, št. 713-01/89-3/15*, 28. avgust.
- 43 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1993. *Dodatno poročilo (drugo) k predlogu kazenskega zakonika Republike Slovenije- prva obravnava, št. 713-01/89-3/15*, 7. oktober.
- 44 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1993. *Zapisnik št. 0611-09/93-16/2*, 6. oktober.
- 45 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1994. *Dodatno mnenje k predlogu kazenskega zakonika Republike Slovenije- tretja obravnava, št. 713-01/89-3/22*, 28. september.
- 46 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje 1994. *Poročilo k predlogu kazenskega zakonika- druga obravnava, št. 713-01/89-3/18*, 18. marec.
- 47 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1994. *Poročilo k predlogu kazenskega zakonika-tretja obravnava št. 713-01/89-3/22*, 13. september.
- 48 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1994. *Zapisnik št. 0611-09/93-43/2*, 15. marec.
- 49 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1994. *Zapisnik*

št. 0611-09/93-59/2, 8. september.

- 50 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1996. *Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) - predlagan skrajšani postopek št. 713-01/89-3/29*, 4. april.
- 51 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1996. *Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – prva obravnava št. 713-01/89-3/92*, 14. april.
- 52 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1998. *Dodatno poročilo (prvo) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika Republike Slovenije – druga obravnava, št. 713-01/89-3/31*, 23. junij.
- 53 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1998. *Dodatno poročilo (drugo) k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika Republike Slovenije – druga obravnava, št. 713-01/89-3/31*, 5. november.
- 54 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1998. *Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – druga obravnava št. 713-01/89-3/31*, 11. maj.
- 55 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 1999. *Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – tretja obravnava št. 713-01/89-3/31*, 16. marec.
- 56 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 2004. *Poročilo k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-B) – druga obravnava št. 713-01/89-3/55*, 12. marec.
- 57 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 2009. *Poročilo k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1A), nujni postopek št. 713-01/09-0016*, 8. maj.
- 58 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko in pravosodje. 2011. *Poročilo o obravnavi zahteve Državnega sveta za ponovno odločanje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B) št. 713-01/11-11*, 2. november.

- 59 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje. 2008. *41. redna seja*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=96&cs=4&committee=3&mandate=4&o=20&unid=PMT4|6211DEA99156F241C12573EE003E827F&showdoc=1> (17. november 2008).
- 60 Državni zbor Republike Slovenije. Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje. *50. nujna seja*. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/index.php?id=96&cs=4&committee=3&mandate=4&o=0&unid=PMT4|40CD64F16400CFEFC125742B0030BC90&showdoc=1> (17. november 2009).
- 61 Državni zbor Republike Slovenije. 2011. *Ponovno odločanje o zakonu*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/ZakonodajniPostopek> (2. september 2011).
- 62 Državni zbor Republike Slovenije. 1993. *Poročevalec Državnega zbora št. 22/1993*, 19. julij.
- 63 Državni zbor Republike Slovenije. 1993. *Poročevalec Državnega zbora št. 33/1993*.
- 64 Državni zbor Republike Slovenije. 1994. *Poročevalec Državnega zbora št. 8/1994*, 22. februar.
- 65 Državni zbor Republike Slovenije. 2003. *Poročevalec Državnega zbora št. 93/2003*, 13. november.
- 66 Državni zbor Republike Slovenije. 2008. *Poročevalec Državnega zbora št. 14/2008*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=374&sb=2&sd=0&o=130&unid=PUB|952088D5F3DFA278C12573E10045336F> (17. november 2008).
- 67 Državni zbor Republike Slovenije. 1996. *Poročevalec Državnega zbora št. 9/96*, 22. marca.
- 68 Državni zbor Republike Slovenije. 1997. *Poročevalec Državnega zbora št. 56/97*, 28. november.
- 69 Državni zbor Republike Slovenije. 1999. *Poročevalec Državnega zbora št. 10/99*, 20. februar.
- 70 Državni zbor Republike Slovenije. 2009. *Poročevalec Državnega zbora št. 43/2009*, 7. april.
- 71 Državni zbor Republike Slovenije. 2009. *Poročevalec Državnega zbora*. Dostopno prek:

<http://www.imss.dz-rs.si/imis/d6cbbe239637f898efcd.pdf> (15. februar 2012).

- 72 Državni zbor Republike Slovenije. 2011. *Razglasitev zakona*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/ZakonodajniPostopek> (2. september 2011).
- 73 Državni zbor Republike Slovenije. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. 1996. *Mnenje k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) št. 713-01/89-3/29*, 2. april.
- 74 Državni zbor Republike Slovenije. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. 1997. *Mnenje k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – druga obravnava št. 713-01/89-3/31*, 19. januar.
- 75 Državni zbor Republike Slovenije. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. 1998. *Dodatno mnenje k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika Republike Slovenije – druga obravnava, št. 713-01/89-3/31*, 22. september.
- 76 Državni zbor Republike Slovenije. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. 1998. *Dodatno mnenje k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika RS (KZ-A) – druga obravnava, št. 713-01/89-3/31*, 19. junij.
- 77 Državni zbor Republike Slovenije. Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. 1999. *Mnenje k predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika Republike Slovenije (KZ-A)- tretja obravnava št. 713-01/89-3/33*, 24. februar.
- 78 Državni zbor. *Zakonodajni postopek*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/ZakonodajniPostopek> (2. september 2011).
- 79 Državni zbor Republike Slovenije. Zakonodajno pravna služba. 2004. *Mnenje k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-B) (druga obravnava), št. 713-01/89-3/55*, 21. januar.
- 80 Državni zbor Republike Slovenije. Zakonodajno pravna služba. 2009. *Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1A), nujni postopek, št. 713-01/09-16*, 14. april.
- 81 Državni zbor Republike Slovenije. Zakonodajno pravna služba. 2011. *Mnenje o predlogu*

Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B), druga obravnava, št. 713-01/11-11, 24. avgust.

- 82 Državni zbor Republike Slovenije. Zakonodajno pravna služba. 2011. *Mnenje o zahtevi Državnega sveta za ponovno odločanje o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B) št. 713-01/11-11, 27. oktobra.*
- 83 Državni zbor Republike Slovenije. 1993. *12. redna seja Državnega zbora z dne 7.10.* Ljubljana: interno gradivo.
- 84 Državni zbor Republike Slovenije. 1994. *19. redna seja Državnega zbora z dne 6.4., 7.4. in 14.4.* Ljubljana: interno gradivo.
- 85 Državni zbor Republike Slovenije. 1994. *24. redna seja Državnega zbora z dne 28.9. in 29.9.* Ljubljana: interno gradivo.
- 86 Državni zbor Republike Slovenije. 1997. *4. redna seja* Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=II&type=sz&uid=294F2A01E914D29AC12564BC00347B80> (29. november 2011).
- 87 Državni zbor Republike Slovenije. 1999. *10. redna seja.* Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=II&type=sz&uid=D9C1625959AE5085C125670C00231921> (29. november 2011).
- 88 Državni zbor Republike Slovenije. 1999. *12. redna seja.* Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=II&type=sz&uid=F4BFE2325BA13FEBBC125673F0049C7E4> (29. november 2011).
- 89 Državni zbor Republike Slovenije. 2004. *35. redna seja.* Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=III&type=sz&uid=79B9A29B49C5C39EC1256E770033CE0D> in <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=III&type=sz&uid=2A2683E63D8125F4C1256E94002DBC70> (29. februar 2012).
- 90 Državni zbor Republike Slovenije. 2009. *5. redna seja.* Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=V&type=sz&uid=D336B11A14548B21C12575CF0030DC49> (27. februar 2012).

- 91 Državni zbor Republike Slovenije. 2011. *30. redna seja*. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=V&type=mag&uid=A49134ED7C45B0F7C12578CD0026A1F7> in <http://www.dzrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=V&type=mag&uid=77C8A1EC9BC6CC7DC12578CE002CF3F1> (27. februar 2012).
- 92 Državni zbor Republike Slovenije. 2008. *37. redna seja Državnega zbora*. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/index.php?id=97&cs=1&mandate=4&unid=MDZ4|AB0B977FDB26D38EC1257418002F3E81&showdoc=1> (17. november 2008).
- 93 Državni zbor Republike Slovenije. 2008. *38. redna seja Državnega zbora*. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/index.php?id=97&cs=1&mandate=4&unid=MDZ4|E8E7768B0D301A34C12574330028AE85&showdoc=1> (17. november 2008).
- 94 Državni zbor Republike Slovenije. 2008. *38. redna seja Državnega zbora (nadaljevanje)*. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/index.php?id=97&cs=1&mandate=4&unid=MDZ4|486F433C3212090BC1257435002983EE&showdoc=1> (17. november 2008).
- 95 Državni zbor Republike Slovenije. 2008. *39. redna seja Državnega zbora (nadaljevanje)*. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/index.php?id=97&cs=1&mandate=4&unid=MDZ4|7DCD59FE65F71551C125744F0027EF20&showdoc=1> (17. november 2008).
- 96 Državni zbor Republike Slovenije. 2011. *50. izredna seja*. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=V&type=sz&uid=999DC7EDE13BA1FFC12579D1003D5DDE> (17. februar 2012).
- 97 Fink-Hafner, Danica. 2001. *Politične stranke*. Ljubljana: FDV.
- 98 ---, ur. 2007. *Uvod v analizo politik*. Ljubljana: FDV.
- 99 Fink-Hafner, Danica in Miro Haček, ur. 2000. *Demokratski prehodi I*. Ljubljana: FDV.
- 100 Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: FDV.
- 101 Fišer, Zvonko. 1998. *Kontinuiteta kazensko-pravnega liberalizma*. Dostopno prek:

- <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=nrpj1h.6.67> (24. december 2009).
- 102 --- 2008. *Ustavna presoja kazenskega materialnega prava*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=i160mc.3.67> (18. februar 2010).
- 103 Folla, Natalina. 2000. Razmišljanja ob novem slovenskem kazenskem zakoniku. *Pravnik* 4-5: 279-289.
- 104 Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 105 --- 2004. *Volitve in volilni sistem*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 106 Grad France in Janez Pogorelec. 2004. *Državna ureditev: dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije
- 107 Grant, Wyn. 1989. *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. New York, London, Toronto, Sydney, Tokio: Philip Alan.
- 108 Habermas, Juergen. 1993. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- 109 Hart, H.L.A. 1994. *The Concept of Law: second edition*. Oxford: Clarendon Press.
- 110 Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- 111 Igličar, Albin. 1996. *Teme iz sociologije prava*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 112 --- 1999. Vpliv deklaracij in programov političnih strank na formalne pravne vire. V *Dnevi javnega prava 7.–9. Junij*, 421–434. Portorož.
- 113 --- 2000. Poslovniški vidiki zakonodajnega postopka. V *Razvoj slovenskega parlamentarizma. Kolokvij ob 10. obletnici parlamentarizma v Sloveniji: Zbornik referatov, koreferatov in razprav*, ur. Janez Prezelj. Ljubljana: Državni zbor RS.
- 114 --- 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana.
- 115 Ivanjko, Šime. 2002. *Politika in gospodarstvo – pravo in gospodarstvo kot ujetnika politike*. Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2002V6P1135N1> (30. maj 2012).

- 116 Ivanič, Martin. 1999. *Kratka zgodovina Slovencev*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
- 117 Jakulin, Vid. 1999. *Spremembam KZ na rob*. Dostopno prek:
<http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L011Y1999V428P23N1> (23. maj 2011).
- 118 Jambrek, Peter. 1992. *Ustavna demokracija*. Ljubljana: Državna založba Slovenije d.d.
- 119 Jenull, Hinko. 2007. *Prenova kazenskega pravosodja*. Dostopno prek:
<http://www.jenull.com/prenovakazenskegapravosodja> (17. november 2008).
- 120 --- 2011. Zakaj kazenski zakonik potrebuje spremembe. *Delo*: Dostopno prek:
<http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/zakaj-kazenski-zakonik-potrebuje-spremembe.html>
 (17. maj 2012).
- 121 John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London and New York: Pinter.
- 122 Katz, Richard S. 2006. *Party in Democratic Theory, Handbook of party Politics*. London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications Ltd. Dostopno prek:
<http://books.google.si/books?id=wgAkmpfSwXkC&lpg=PP1&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>
 se (10. marec 2010).
- 123 *Kazenski zakonik Republike Slovenije (KZ)*. Ur. l. RS, št. 63/1994, 70/1994 popr..
- 124 *Kazenski zakonik (KZ-1)*. Ur.l. RS, št. 55/2008, 66/2008 popr..
- 125 Kelsen, Hans. 1945. *General Theory of Law and State*. New York: Rusell and Rusell Publishers.
- 126 Kodre, Anita. 2012. *Uresničevanje programa politične stranke po vstopu v koalicijo*. Magistrska naloga. Ljubljana: FDV.
- 127 Korošec, Damijan. 1999. *Kriminalitetna politika evropskih držav v tranziciji – pogled Sveta Evrope*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=m40o1s.6.1> (6. september 2010).
- 128 Kovač, Bogomir. 2000. Nekateri vidiki politično ekonomske analize sodobne vloge države in trga v Sloveniji. *Teorija in praksa*. 37/ 3: 509-525.
- 129 Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV.

- 130 Kristan, Ivan. 1996. Ustavno sodstvo. V *Državna ureditev Slovenije*, ur. Grad F., Kaučič I., Ribičič C., Kristan I., 198-200. Ljubljana: Uradni List RS.
- 131 Kučan, Milan. 2002. *Politika in pravo*. Dostopno prek: <http://www2.gov.si/up-rs/2002-2007/bp-mk.nsf/dokumenti/10.10.2002-97-02> (5. oktober 2011).
- 132 Kustec Lipicer, Simona. 2006. *Poseganje države v civilno družbo*. Ljubljana: FDV.
- 133 Kučan, Milan. 2002. *Politika in pravo*. Dostopno prek: <http://www2.gov.si/up-rs/2002-2007/bp-mk.nsf/dokumenti/10.10.2002-97-02> (5. oktober 2011).
- 134 Lavigne, Marie. 1999. *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*. New York: Macmillan, St. Martin's press.
- 135 Lukes, Steven. 1993. Three Distinctive View of Power Compared. V *The Policy Proces: A Reader*, ur. Michael Hill, 50-58. New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore: Harvester Wheatsheaf.
- 136 Maklecov, A.. 1948. *Naše novo kazensko pravo in njegove vodilne ideje*. Ljubljana: Profesorski zbor Pravne fakultete.
- 137 Martin, Lanny W. 2004. The Government Agenda in Paliamentary Democracies. *American Journal of Political Science* 48 (3). Dostopno prek: <http://www.ruf.rice.edu/~lmartin/Research/agenda.pdf> (12. januar 2011).
- 138 Mavčič, Arne. 2009. *Primerjalno ustavno pravo/pravo človekovih pravic*. Dostopno prek: <http://www.concourts.net/lectures/primerjalno%20ustavno%20pravo-EPF%20Nova%20Gorica.doc> (25. februar 2009).
- 139 Melik, J. 1991/2000. *Kazensko materialno pravo na Slovenskem od 1852-1930*. Ljubljana: Arhiv-Glasilo Arhivskega društva in arhivov Slovenije.
- 140 Mercina, Aleš. 2008. *Pravičnost prava in politika pravičnosti*. Dostopno prek: <http://mercina.blog.siol.net/2008/03/08/pravicnost-prava-in-politika-pravicnosti/> (5. oktober 2011).
- 141 Mihajlovič, Nada in Neža Mrevlje. 2008. *Novi kazenski zakonik bo upočasnil delo sodišč*. Dostopno prek: <http://www.indirekt.si/intervju/70702> (17. november 2008).

- 142 *Minister ustanovil Svet za kaznovalno pravo*. Dostopno prek:
<http://policist.si/content/view/547/58/> (1. marec 2009).
- 143 Ministrstvo za pravosodje. 2004. *Dodatno mnenje in pojasnila Ministrstva za pravosodje k stališčem, pripombam in predlogom II.medkatedrske konference kateder za kazensko pravo Republike Slovenije, št. 071-02-1/2002*, 5. februar.
- 144 Müller-Rommel, Ferdinand in Katja Fettelschoss. 2004. *Cabinet overnment and Cabinet Ministers in Central Eastern European Democracies: A Descriptive Cross National Evaluation*. Dostopno prek: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws10/MullerRommelFettelschoss.pdf> (23. julij 2010).
- 145 Nahtigal, Matjaž. 2002. *Vloga prava v državah v tranziciji*. Ljubljana: FDV.
- 146 Novak, Aleš. 2007. *Dosmrtni zapor na trhlih temeljih*. Dostopno prek:
<http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=tj8vao.4.5> (23. maj 2011).
- 147 Novak, Andrej. 2003. *Law in transition, Transition in law*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- 148 Novoselec, Peter. 2003. *Ustreznost klasičnega kazenskega prava v pogojih tranzicije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 149 Ogriz, Albin. 1926. *Politične stranke*. Samozaložba. Ljubljana: Ljudska tiskarna v Mariboru.
- 150 Pavčnik, Marijan. 1999. *Teorija prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- 151 --- 2008. *Vladavina prava kot pravno načelo*. Dostopno prek:
<http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=81n98v.3.4> (9. februar 2010).
- 152 Penko, Boštjan. 1997. *Razvoj po osamosvojitvi, trenutno stanje in načrti za prihodnost*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=tj8vao.3.1> (23. maj 2011).
- 153 Pittaro, Paolo. 2000. Novi slovenski kazenski zakonik. *Pravnik* 4-5: 290-296.
- 154 Plauštajner, Konrad. 1993. Pravosodje kot akter pravne države. Dostopno prek:
<http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=81n98v.3.180> (9. februar 2010).
- 155 Pogorelec, Janez. 2002. *Državni zbor: Hitrejši, a težavnejši zakonodajni postopek?* Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L010Y2002V28P5N1> (23. maj

2012).

- 156 Pogorelec, Janez. 2008. Volilni sistem in politične stranke. V *XIV. Dnevi javnega prava in javnega managementa* 44 (1): 149–161. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- 157 *Poslovník Državnega zbora Republike Slovenije – PoDZ-1*. Ur. l. RS 35/02, 60/04, 64/07, 105/10.
- 158 Potočnik, Alenka in Aleš Žužek. 2008. *Intervju s pravosodnim ministrom Alešem Zalarjem*. Dostopno prek: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/intervjuji/2008_11_27_intervju_Zalar_STA.pdf (1. marec 2009).
- 159 Priban, Jiri, Pauline Roberts in James Young. 2003. *Systems of Justice in Transition. Central European Experiences since 1989*. Aldershot, Burlington, Ashgate.
- 160 Prunk, Janko. 2010. *Soočanje s socialistično preteklostjo v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.goethe.de/ges/pok/prj/usv/svg/svg/slindex.htm> (18. februar 2011).
- 161 Rizman, Rudi. 2002. Teoretična razumevanja tranzicije k demokraciji. *Teorija in praksa* 2: 137-154.
- 162 Richardson, J. Jeremy. 1993a. Introduction: Pressure Groups and Government. V *Pressure Groups*, ur. Richardson J.J., 1-15. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
- 163 --- 1993b. Interest Group Behaviour in Britain: Continuity and Change. V: *Pressure Groups*, ur. Jeremy J. Richardson, 86-99. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
- 164 Richardson, Jeremy. 2000. *Government, Interest Group and Policy Change*. Dostopno prek: <http://www.politicalstudies.org/pdf/richardson.pdf> (4. december 2012).
- 165 Rupel, Dimitrij. 1996. Stare in nove politične stranke. V *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive*, ur. Marjan Brezovšek, 181–194. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 166 Schwartz, Herman. 1997. *The New East European Constitutional Courts*. Dunaj: Institute of Advanced Studies.
- 167 *Sestava Državnega zbora*. 2008. Dostopno prek: http://sl.wikipedia.org/wiki/5._dr%C5%BEavni_zbor_Republike_Slovenije (28. februar

2012).

- 168 Simončič, Andreja. 2009. *Vpliv parlamenta na sodno vejo oblasti-političnost ustavnega sodišča*. Diplomaska naloga. Ljubljana: FDV.
- 169 Smith, J. Martin. 1993. *Pressure, Power and Policy: State Anatomy and Policy Networks in Britain and United States*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- 170 Sruk, Vlado. 1995. *Leksikon politike*. Maribor: Založba Obzorja Maribor.
- 171 Srzentić, Nikola, Aleksandar Stajić, Ljubica Lazarević. 1987. *Krivično pravo Socialističke federativne republike Jugoslavije- opšti deo*. Savremena administracija.
- 172 Strom, Kaare in Wolfgang Mueller. 1999. Koalicijsko vladanje v parlamentarnih demokracijah. V *Parlamentarno vodenje*, ur. D. Zajc, 169-195. Ljubljana: Državni zbor.
- 173 Šelih, Alenka. 2007a. *Kazensko pravo kot zakonsko pravo*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=nrpj1h.6.41> (24. december 2009).
- 174 ---, ur. 2007b. *Sodobne usmeritve kazenskega materialnega prava*. Ljubljana : Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti.
- 175 Šinkovec, Janez. 1992. *O pravni državi*. Dostopno prek: <http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=81n98v.3.40> (9. februar 2010).
- 176 Šmidovnik, Janez. 1993. Moč in nemoč slovenske vlade. *Teorija in praksa* 7/8: 792-798.
- 177 Šumič Riha, Jelica, ur. 2001. *Pravo in politika*. Ljubljana: Liberalna akademija.
- 178 Teršek, Andraž. 1998. *Ustavno sodišče – negativni zakonodajalec*. Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/BesediloUscl.aspx?SOPI=USTA-CLANKI|US18850|19980402|17530101|0> (8. junij 2012).
- 179 --- 2005. *Politične razsežnosti ustavnega sodstva*. Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L010Y2005V9P6N1> (8. junij 2012)
- 180 --- 2009. *Približati pravo ljudem: esej o odtenkih slovenske ustavne demokracije*. Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L010Y2009V24P26N1> (7. junij 2012).

- 181 Ude, Lojze. 2005. *Politika in pravo – razkorak med deklariranim in dejanskim*. Dostopno prek: <http://sodisce.iusinfo.si/LITE/Besedilo.aspx?SOPI=L030Y2005V6P1530N1> (5. oktober 2011).
- 182 Unger, Roberto M. 1996. *What should legal analysis become?*. Verso.
- 183 *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
- 184 Ustavno sodišče Republike Slovenije. 2005. *Odločba št. U-I-335/02 z dne 24.3.2005*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/bb9fdc42ed899d21c12579c30037cadd/3e401a54d3bfc45cc125717200288db2?OpenDocument> (23. april 2012).
- 185 Ustavno sodišče Republike Slovenije. 2012. *Odločba št. U-I-23/12 z dne 5. 4. 2012*. Dostopno prek: <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/7E8701AEA1687CD8C12579E900353D8A> (23. april 2012).
- 186 *Uvodni govor Ministra za pravosodje dr. Lovra Šturma na javni predstavitvi mnenj o predlogu novega Kazenskega zakonika v Državnem zboru RS*. Dostopno prek: <http://www.gov.si/mp> (17. november 2008).
- 187 Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21 (1-2): 29-52.
- 188 Vatovec, Tanja. 2004. *Kazenski zakoni na Slovenskem v XX. Stoletju*. Diplomaska naloga. Maribor: Pravna fakulteta.
- 189 Vilfan, Sergej. 1993. *Uvod v pravno zgodovino*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 190 Vlada Republike Slovenije. 2011. *Mnenje št. 00720-8/2011/16*, 27. oktober.
- 191 *Volitve v državni zbor*. 2008. Dostopno prek: http://www.volitve.gov.si/dz2008/rezultati_slo.html (25. februar 2012).
- 192 Vrhovno sodišče Republike Slovenije. 2009. *Načelno pravno mnenje*. Sprejeto dne 11.5.2009. Dostopno prek: http://www.dzrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12575B4002180D5&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc (15. februar 2012).

- 193 Vrišer, Boris. 1993. Zakonodajni postopek. Dostopno prek:
<http://krn2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=61bdh7.5.1> (13. januar 2010).
- 194 Vukelić, Majda. 2008a. Sodnik je pametnejši od zakona in zakonodajalca. *Delo* (29. oktober).
- 195 --- 2008b. Zaradi nove ureditve še več zaostankov? *Delo* (30. oktober).
- 196 --- 2009. Tudi mladoletniki ne smejo uiti kazni. *Delo*. Dostopno prek:
<http://www.delo.si/clanek/78520> (25. februar 2012).
- 197 Zajc, Drago. 1992. *Človekove pravice – prelom v pojmovanju neke ustavnosti*. Teorija in praksa 1/2: 76-79.
- 198 Zajc, Drago. 1993. *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- 199 --- 1997. Demokratični ideali in ustavno sodišče. *Teorija in praksa* 34 (6):1001-1003.
- 200 --- 1998. Proces odločanja v obdobju tranzicije in vključevanja v Evropsko skupnost - prilagajanje zakonodaje in vloga državnega zbora. V *Evropeizacija slovenske politike*. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 201 --- 2004. *Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: FDV.
- 202 --- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*. Ljubljana: FDV.
- 203 --- 2010. *Politologija prava*. Ljubljana: FDV.
- 204 Zakonjšek, Emil. 2008. *Globoka reforma, ki ni bila obešena na veliki zvon*. Dostopno prek:
http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/objektiv/292152 (17. november 2008).
- 205 *Zakon o spremembi Kazenskega zakonika (KZ-1A)*. Ur. l. RS 39/2009.
- 206 *Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika Republike Slovenije (KZ-A)*. Ur. l. RS 23/1999.
- 207 *Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-B)*. Ur. l. RS 40/2004.
- 208 *Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B)*. Ur.l. RS 91/2011.

- 209 *Zakon o vladi Republike Slovenije*. Ur. l. RS 24/2005 (UPB1), 109/2008 (ZVRS-E), 55/2009.
- 210 Zver, Milan, ur. 1998. *Človekove pravice in svoboščine v tranziciji – primer Slovenije. Zbornik referatov in razprav iz strokovnega posveta s priloženim besedilom Splošne deklaracije o človekovih pravicah*. Ljubljana: Državni svet, Varuh človekovih pravic.
- 211 Zupančič, Boštjan M. 2004. Kazensko pravo in njegov vpliv na normativno integracijo. Dostopno prek: <http://krm2.sodisce.si/bin/gate.exe?f=doc&state=nrpj1h.8.15> (24. december 2009).
- 212 Zupančič, Katarina. 2002. *Človekove pravice v procesu tranzicije v Sloveniji*. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 213 5. *Državni zbor Republike Slovenije*. Wiklipedia, prosta enciklopedija Dostopno prek: http://sl.wikipedia.org/wiki/5._dr%C5%BEavni_zbor_Republike_Slovenije (28. februar 2012).