

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matjaž Francelj

**Vloga in pomen Državnega zbora RS pri harmonizaciji slovenske
zakonodaje s pravnim redom EU**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matjaž Francelj

Mentorica: doc. dr. Irena Bačlija

**Vloga in pomen Državnega zbora RS pri harmonizaciji slovenske
zakonodaje s pravnim redom EU**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

*Kar je za nami in kar je pred nami,
so nepomembne stvari v primerjavi s tistim,
kar je v nas.*

(Oliver Wendell Holmes)

Očetu

Zahvaljujem se mentorici, doc. dr. Ireni Bačliji, za vse nasvete in komentarje. Ko se je kje zataknilo, ste mi z veseljem priskočili na pomoč.

Hvala mami za vso podporo in razumevanje – pa sva dala čez tudi to!

Vloga in pomen Državnega zbora RS pri harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravnim redom EU

V magistrskem delu smo analizirali vlogo in pomen, ki jo ima Državni zbor RS pri harmonizaciji slovenskega pravnega reda z evropsko zakonodajo. Temeljno sredstvo harmonizacije predstavljajo direktive. V Sloveniji je za usklajenost zakonodaje z evropskim pravnim redom prvenstveno odgovorna Vlada. Če je za harmonizacijo slovenske zakonodaje s pravnim redom Evropske unije potreben sprejem novega zakonskega okvira ali pa zgolj spremembe oz. dopolnitev obstoječega, se odločanje o tem prenese v Državni zbor, ki v okviru svojih pristojnosti in v tesnem sodelovanju z Vlado v zakonodajnem postopku opravi sprejem ali dopolnitev zakonskega okvira. V Državnem zboru se zakonodajni predlogi sprejemajo v okviru pravil zakonodajnega postopka. Slovenska ureditev pozna redni, skrajšani in nujni zakonodajni postopek. Skrajšani zakonodajni postopek se v zakonodajni praksi uporablja pri harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravnim redom EU ob manjših spremembah in dopolnitvah. Osrednja tematika magistrskega dela se nanaša na procese prenosa direktiv v slovenski pravni red ter vlogo skrajšanih in nujnih zakonodajnih postopkov pri tem.

Ključne besede: Državni zbor RS, Pravni red EU, harmonizacija, direktive, zakonodajni postopek.

The role and importance of the National Assembly in the harmonisation of Slovenian legislation with the EU acquis

In the following thesis the role and importance of the National Assembly in the harmonisation process of the Slovenian legislation with the EU acquis is analysed. In the EU legislation directives constitute a fundamental tool for the harmonisation of national laws. In Slovenia, the responsibility of the harmonisation of legislation with the EU acquis lays on the Government. If the harmonisation of Slovenian legislation with the EU acquis requires the adoption of a new legal framework or changes of the existing one, the decision-making process is transferred to the National Assembly. The National Assembly within its jurisdiction and in close cooperation with the Government adopts a new legislative framework or modifies an existing one. The legislative proposals in the National Assembly are adopted under the rules of the legislative procedure. There are three different forms of legislative procedures: regular, shortened and fast-track procedure. The shortened legislative procedure is usually used in the event of less demanding harmonisation of the law with the EU acquis. The main topic of the master thesis refers to the processes of directives transposition into Slovenian legislation and the role of shortened and fast-track legislative procedures in this regard.

Key words: National Assembly, EU acquis, harmonisation, directives, Legislative procedure.

KAZALO

1	UVOD	7
1.1	Cilji in pomen magistrskega dela.....	7
1.2	Na literaturo oprti hipotezi.....	9
1.3	Metodologija.....	9
2	TEORETIČNA IZHODIŠČA	11
2.1	Pravni red EU in njegova narava.....	11
2.2	Direktiva – opredelitev in njena implementacija v pravne rede držav članic.....	13
2.3	Sodelovanje nacionalnih parlamentov v zadevah EU na evropski ravni.....	15
2.3.1	Položaj nacionalnih parlamentov v EU in vprašanje demokratičnega primanjkljaja.....	15
2.3.2	Pravne podlage za sodelovanje nacionalnih parlamentov v zadevah EU.....	16
2.4	Položaj in vloga DZ v zadevah EU.....	20
2.4.1	Odbor za zadeve EU.....	23
2.4.2	Odbor za zunanjo politiko.....	23
2.5	Parlamentarni odbori.....	25
2.5.1	Naloge parlamentarnih odborov.....	25
2.5.2	Delovna telesa DZ.....	25
2.6	Zakonodajni postopek v DZ.....	28
2.6.1	Splošno.....	28
2.6.2	Načela zakonodajnega postopka.....	28
2.6.3	Pravne podlage zakonodajnega postopka v DZ.....	30
2.6.4	Redni zakonodajni postopek.....	30
2.6.5	Posebna zakonodajna postopka (skrajšani in nujni postopek).....	34
3	EMPIRIČNI DEL	36
3.1	Analiza vsebinske vključenosti DZ ob spremembah zakonodaje kot posledice harmonizacije.....	36

3.2	Analiza vključenosti DZ ob spremembah t.i. »domače zakonodaje« (zakonodaje, ki ni del harmonizacije s pravnim redom EU)	46
4	SKLEP	51
5	LITERATURA	55
	PRILOGE	58
	Priloga A: Seznam vseh obravnavanih in sprejetih zakonov na OFMP v mandatnem obdobju 2008–2011	58
	Priloga B: Intervju z Barbaro Reflak, sekretarko OFMP	64
	Priloga C: Intervju z Renato Brunskole, članico OFMP	68

1 UVOD

1.1 Cilji in pomen magistrskega dela

S strateško opredelitvijo, da vstopi v evropski integracijski proces s končnim ciljem postati članica Evropske unije (EU, tudi Unija), so se v Sloveniji začeli odvijati evropski prilagoditveni procesi, ki so zahtevali *harmonizacijo* (uskladitev) slovenskih državnih institucij in pravnega reda. Kot pojasnjujeta Dimitrova in Toshkov (2007, 961), je nacionalna koordinacija politik EU, poleg vpliva EU na države članice v smislu pojavov procesa *evropeizacije*, ključnega pomena. »Koncept evropeizacije je kompleksen in mnogorazsežnosten proces, ki se praviloma povezuje s pojmi, kot so inovacija, modernizacija, spreminjanje ali prilagajanje, pri čemer je koncept navadno opredeljen na različne načine za opis sprememb različnih pojavov in procesov, praviloma na nacionalni in subnacionalni, deloma pa tudi na nadnacionalni ravni«, opisujeta Fink–Hafner in Lajh (2005, 19). V kontekstu ciljev in namena pričujočega magistrskega dela v smislu razumevanja procesov evropeizacije kot sredstva za prilagajanje uporabljamo naslednjo opredelitev pojma: »Evropeizacija je proces učinkovanja nadnacionalne ravni na (sub)nacionalne strukture in postopke odločanja«, opredeljujeta Fink–Hafner in Lajh (2005, 20).

Proces evropeizacije pomeni tudi prilagajanje pravnemu redu EU. Podlago za takšno prilaganje je postavil leta 1996 podpisan Evropski sporazum o pridružitvi, na podlagi katerega je Slovenija postala pridružena članica EU, in ki je predstavljal nujen predpogoj za polnopravno članstvo Slovenije v EU. S podpisom in uveljavitvijo omenjenega sporazuma se je Slovenija zavezala, da bo postopoma prilagajala nacionalni pravni okvir pravnemu redu EU. Slovenski zakonodajni okvir tako že vse od leta 1996 doživlja spremembe in dopolnitve, te spremembe pa so doživele svojevrsten vrh v obdobju od leta 1999 do 2002, ko je bila Slovenija, kot kandidatka za polnopravno članstvo v EU, vključena v pogajalski proces, katerega končni cilj je bil vstop države v EU 1. maja 2004.

Slovenija je z vstopom v EU nanjo prenesla izvrševanje dela suverenih pravic. Posledica prenosa izvrševanja suverenih pravic na organe EU se kaže v originarni zakonodajni pristojnosti, ki za svojo veljavnost v notranjem pravnem redu držav članic ne potrebujejo naknadne odobritve zakonodajnih ali izvršilnih organov držav članic, pojasnjujeta Grilc in Ilešič (2001, 101). Igličar (2004, 207) dodaja, da je s polnopravnim članstvom Slovenije v EU celoten nacionalni pravni sistem podrejen pravu EU. Članstvo v EU vsako državo članico

zavezuje, da harmonizira notranjo zakonodajo z evropskim pravnim redom. Temeljno sredstvo za harmonizacijo nacionalnih zakonodaj s pravnim redom EU predstavljajo direktive. Direktive so usmerjevalni pravni akti, ki nalagajo državam cilje, ne pa tudi način in sredstva za njihovo doseg, poudarja Bebler (2007, 176). Pri prevzemanju pravnega reda EU naj ne bi šlo za mehanično prevzemanje /.../, temveč za postopen proces zahtevnega usklajevanja zakonodaje v »zadostnem obsegu in kakovosti z ohranitvijo izvirnega in posebnega urejanja tistih področij, na katerih harmonizacija oz. prilagoditev ni nujno potrebna« (Janko 1997, 5).

Kot zakonodajno telo je Državni zbor Republike Slovenije (DZ RS) eden izmed pomembnih deležnikov pri harmonizaciji slovenske zakonodaje z evropskim pravnim redom. Dejstvo je, da je slovenski pravni red že pred pristopom Slovenije v EU dosegal visoko stopnjo harmoniziranosti z evropskim pravnim redom in da je bil potreben zakonodajni okvir, ki je sploh omogočil vključitev države v EU, sprejet že v predpristopnem obdobju.

Obveza po harmonizaciji slovenskega zakonodajnega okvira s pravnim redom EU ostaja tudi po vstopu države v EU, vendar sedaj Slovenija evropski pravni red tudi dejavno sooblikuje preko svojih predstavnikov v institucijah EU.

Ko je evropski pravni red v okviru institucij EU dokončno sprejet, se težišče implementacije le-tega prenese na države članice, ki so dolžne, skladno s svojo zakonodajno prakso, harmonizirati nacionalni pravni red z določbami pravnega reda EU. V Sloveniji je za usklajenost zakonodaje z evropskim pravnim redom v prvi vrsti odgovorna Vlada. V kolikor je za harmonizacijo slovenske zakonodaje s pravnim redom EU potreben sprejem novega zakonskega okvira ali pa zgolj spremembe oz. dopolnitev obstoječega, se odločanje o tem prenese v DZ, ki v okviru svojih pristojnosti in v tesnem sodelovanju z Vlado v zakonodajnem postopku opravi sprejem oz. dopolnitev zakonskega okvira.

V magistrskem delu sem analiziral vlogo in pomen, ki jo ima DZ pri harmonizaciji slovenskega pravnega reda z evropsko zakonodajo. V tem okviru sem si zastavil naslednje cilje:

- 1. cilj je razumevanje vloge DZ v procesu harmonizacije pravnega reda,
- 2. cilj se nanaša na analizo vsebinske vključenosti DZ v spreminjanje zakonodaje kot posledice harmonizacije,
- 3. cilj je primerjanje pozornosti, ki jo DZ nameni spremembam zakonodaje zaradi harmonizacije in spremembam t.i. domače zakonodaje, ki ni predmet harmonizacije.

1.2 Na literaturo oprti hipotezi

V DZ se zakonodajni predlogi sprejemajo v okviru pravil zakonodajnega postopka. Pravne podlage, ki določajo potek takšnega postopka izhajajo iz Ustave RS, najvišjega pravnega akta v RS, podrobneje pa je zakonodajni postopek opredeljen v Poslovniku DZ. Zakonodajni postopek razlikuje tri osnovne faze: prvo, drugo in tretjo obravnavo (t.i. branje) zakona s končnim glasovanjem o zakonu (Igličar 2011, 266). Gre za t.i. redni zakonodajni postopek, ki se uporablja za sprejem povsem novega zakonodajnega okvira. Poleg rednega sta v Poslovniku DZ opredeljena tudi dva posebna zakonodajna postopka – skrajšani in nujni. Igličar (2011, 289) pojasnjuje, da je skrajšani postopek včasih mogoče upravičiti pri harmonizaciji naše zakonodaje s pravom EU ob manjših prilagoditvah in uskladitvah. Zajc (2004, 193) dodaja, da so se uskladitveni zakoni v DZ obravnavali prednostno, za pospešitev njihovega sprejemanja pa se je pogosto uporabljal hitri oz. nujni postopek. Iz navedenega postavljam dve hipotezi, ki ju bom preverjal v empiričnem delu magistrskega dela in bosta predmet analize v njegovem sklepnem delu:

- **H1: DZ spremembe zakonodaje, s katerimi se slovenski pravni red harmonizira s pravom EU, večinoma sprejema po skrajšanem postopku.**
- **H2: DZ spremembe zakonodaje, s katerimi se slovenski pravni red harmonizira s pravom EU, večinoma sprejema po nujnem postopku.**

1.3 Metodologija

Pri pisanju magistrskega dela sem uporabil kombinacijo večih metod raziskovanja. Kvalitativne podatke, potrebne za seznanitev s teoretičnimi izhodišči ter njihovo pojasnitvijo, sem pridobival z uporabo metode analize relevantnih primarnih in sekundarnih virov. Primarna analiza se nanaša na analizo različnih pravno–formalnih dokumentov, s katerimi je podprt nek program oz. neka politika, sekundarna oz. ponovna analiza pa zajema pregled in sintezo že obstoječih spoznanj o obravnavani tematiki (Kustec Lipicer 2007, 42–43). Primarna analiza je vključevala temeljne primarne vire prava EU (Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije s Protokolom št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v EU ter Protokolom št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti), pravne podlage v slovenskem pravnem redu, ki urejajo sodelovanje med DZ in Vlado v zadevah EU, Poslovník

DZ, kjer so podrobneje opredeljene vrste in potek zakonodajnih postopkov, Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles v DZ, ki opredeljuje naloge posameznih delovnih teles ter obrazložitve izbranih zakonskih predlogov, ki so bili predmet obravnave in sprejemanja na Odboru za finance in monetarno politiko (OFMP) DZ v mandatnem obdobju 2008–2011. Kvantitativne podatke sem pridobil z uporabo javno dostopnih uradnih statistik, ki jih vodi DZ. Kvantitativni podatki so vključevali številčne podatke o sprejetih zakonih v treh zaporednih mandatih DZ (2000–2004, 2004–2008 in 2008–2011) ter število obravnavanih in sprejetih zakonov na OFMP glede na vrsto zakonodajnega postopka, po katerem so se sprejemali. Posebna pozornost je bila v tem kontekstu namenjena ločitvi zakonske materije, ki je bila del harmonizacije s pravnim redom EU in zakonov, pri katerih te obveze ni bilo (t.i. »domača zakonodaja«). Z uporabo metode družboslovnega intervjuja, z osebami, ki se v DZ ukvarjajo s položajem in vlogo DZ v EU zadevah¹, sem pridobil tako kvalitativne kot kvantitativne podatke. S študijo primera v empiričnem delu magistrskega dela sem teoretična izhodišča preverjal v praksi. Študija primera je temeljila na analizi delovanja OFMP DZ v mandatnem obdobju 2008–2011. Izbira omenjenega odbora in opazovani čas sta temeljila na predpostavki, da so se z začetkom gospodarske in finančne krize, v letu 2008, zakonodajne aktivnosti za preprečevanje in odpravo posledic krize okrepile tako pri sprejemu zakonodaje, ki je bila del harmonizacije s pravnim redom EU, kot tudi zakonodaje, za katero obveza po harmonizaciji ni obstajala (t.i. »domača zakonodaja«). Analiza v okviru izbrane študije primera je temeljila na pregledu številčnih podatkov obravnavanih in sprejetih zakonskih predlogov na OFMP v opazovanem obdobju, iskanju korelacij med številom aktov in vrsti zakonodajnih postopkov, po katerih so se ti zakonski akti sprejemali ter pregledu obrazložitvev ter opisu vzrokov za predloge skrajšanih in nujnih zakonodajnih postopkov s strani predlagatelja.

¹ Intervjuja opravljena z Barbaro Reflak (15. oktobra 2013), sekretarko Odbora za finance in monetarno politiko (prepis intervjuja je v prilogi B) in Renato Brunskole (17. decembra 2013), poslanko in članico omenjenega odbora (prepis intervjuja je v prilogi C).

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 Pravni red EU in njegova narava

EU danes pojmuje kot tvorbo *sui generis* – govorimo o t.i. naddržavni tvorbi, ki presega okvirje klasičnih mednarodnih (medvladnih) organizacij. Gre za politično in gospodarsko povezavo 28 evropskih držav s svojstveno institucionalno strukturo in svojim pravnim redom. Med najpomembnejše organe v institucionalnem redu EU sodijo Evropska komisija (EK), ki opravlja vlogo predlagalca pravnega reda EU – ima zakonodajno pobudo in predstavlja EU navzven, Svet EU, v katerem so zastopane države članice, Evropski parlament (EP), ki zastopa državljane EU in je edina neposredno voljena institucija ter Sodišče EU, katerega glavna naloga je zagotavljanje upoštevanja evropskega pravnega reda. Ferčič in drugi (2011, 20) poudarjajo, da je pravo EU celovit sistem pravnih načel in pravil, ki jih sprejemajo institucije EU. To pravo temelji na Pogodbi o EU (PEU), Pogodbi o delovanju EU (PDEU) in Listini o temeljnih pravicah. Pri pravu EU lahko govorimo o posebnem, avtonomnem pravu, ki se razlikuje od »klasičnega« mednarodnega javnega prava. Poglavitne značilnosti tega posebnega prava (glede na pravo držav članic) so najbolj razvidne skozi prizmo štirih temeljnih načel prava EU (Ferčič in drugi 2011, 83):

- avtonomnost,
- primarnost (prednostno načelo),
- neposredna uporabnost in
- neposredni učinek.

V kontekstu naloge nas zanimata predvsem prvi dve načeli: načelo avtonomnosti in primarnosti prava EU. Kot pojasnjujejo Ferčič in drugi (2011, 83–84), načelo avtonomnosti pomeni, da pravo EU nastaja, velja, se razlaga in uporablja izključno v skladu s pravili samega prava EU, neodvisno od kateregakoli sistema nacionalnega ali mednarodnega prava – pravo EU je neodvisno tudi od ustavnega prava držav članic. Ker je Slovenija od leta 1991 suverena država, pridružitvev EU pa terja od države članice, da se delno odreče suverenosti, je morala Slovenija, še preden je postala članica EU, ustrezno spremeniti oz. dopolniti svojo Ustavo. Morala je namreč vzpostaviti ustavno podlago za odrek delu svoje državne suverenosti v korist EU (Grad 2010, 196). Ob tem Bohinc (2012, 29) pojasnjuje, da je dopolnjeni 3.a člen Ustave RS določil, da Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira DZ z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih

pravic na mednarodne organizacije, vendar je tak prenos suverenosti dopusten pogojno: Ustava dovoli prenos suverenosti le na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države. Avtor nadalje poudarja, da je novela Ustave tudi uredila, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij (prav tam). Ferčič in drugi (2011, 86) poudarjajo, da lahko EU oziroma njeno pravo samo določi način, kako naj pravo EU preide v pravni sistem držav članic oziroma kako se uporablja, kakšno je njegovo razmerje s pravom držav članic in kako učinkuje v pravnem sistemu držav članic. Načelo primarnosti opredelimo kot načelo, da ima katerikoli (»posvojeno«) pravilo iz sistema EU prednost pred katerikoli (»izvornim«) pravilom iz sistema države članice, če med njima pride do kolizije, in da mora v tem primeru katerikoli nacionalni organ uporabiti pravilo iz sistema EU ter prezreti pravilo iz sistema države članice, tako da ga ne uporabi (prav tam).

Pravo EU je sestavljeno iz primarnega in sekundarnega prava. Primarno pravo so vsi tisti pravni viri, ki ne temeljijo na višjih pravnih aktih. Temeljni primarni vir EU sta danes tako PEU in PDEU, z vsemi protokoli in prilogami, enako naravo pa ima tudi Listina EU o temeljnih pravicah. Têrmin sekundarno pravo se nanaša na vse akte, ki jih institucije EU sprejemajo na podlagi primarnih predpisov. Najpomembnejši med njimi so uredbe, **direktive**² in sklepi /.../ (Ferčič in drugi 2011, 73–74).

V magistrskem delu se osredotočamo na direktive in njihovo vlogo v slovenskem pravnem redu, ne pa na uredbe, ki so neposredno uporabne v državah članicah, saj stopijo v veljavo take kot so in za le-te ni potrebno izvesti postopka prenosa v nacionalne zakonodaje. Osrednja tematika magistrskega dela je ravno proces prenosa oz. vloga skrajšanih in nujnih zakonodajnih postopkov v DZ pri tem, zato uredbe niso smiselni element proučevanja.

V nadaljevanju si podrobneje oglejmo definicijo direktiv, njihove značilnosti in vprašanja, povezana z njihovo implementacijo.

² Poudaril avtor.

2.2 Direktiva – opredelitev in njena implementacija v pravne rede držav članic

Definicijo direktive opredeljuje 288. člen PDEU³, iz katerega izhaja, da je direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Ferčič in drugi (2011, 78) opredeljujejo direktive kot nalog, izdan državam članicam, da prilagodijo svojo zakonodajo vsebini direktive.

Direktive predstavljajo temeljno sredstvo približevanja (harmonizacije) zakonodaj držav članic za nemoteno delovanje notranjega trga EU, ki temelji na carinski uniji in prostem pretoku blaga, storitev, kapitala in dela (t. i. štiri temeljne svoboščine). Ferčič in drugi (2011, 78) opisujejo, da uvedba oziroma integracija notranjega trga ne bi bila mogoča, če bi bili nacionalni predpisi držav članic preveč različni. Najpogosteje se direktive uporabljajo na množici področij, na katerih si EU in države članice delijo pristojnosti, npr. varstvo potrošnikov, varstvo okolja. Kot nadalje poudarjajo omenjeni avtorji, se s harmonizacijo zmanjšajo, ne pa odpravijo razlike med nacionalnimi ureditvami (prav tam). Direktive so namenjene izvajanju načela *subsidiarnosti*, vendar praviloma niso neposredno uporabljive (in zato tudi ne neposredno učinkovite v državah članicah, pa poudarja Grad (2010, 42). Po načelu subsidiarnosti so lahko predmet pristojnosti institucij EU le tista področja, ki jih ni mogoče dovolj učinkovito reševati na nižjih ravneh oblasti (Hojnik 2011, 103). Tudi Grilc in Ilešič (2001, 87–88) poudarjata, da kadar povsem identična ureditev ni neizbežno potrebna, je zaradi precejšnjih razlik med pravnimi sistemi držav članic, pa tudi glede na razlike obstoječe politične in upravne ureditve, gotovo lažje pravno urejanje s harmonizacijo zakonodaje. Grilc in Ilešič opozarjata na pomembno dejstvo, da direktiva navadno določa minimalne standarde, ki jih morajo države vnesti v svoj pravni red, vendar jim to ne preprečuje, da ne bi same predpisale strožjih meril (prav tam).

Kako je s *transpozicijo* (prenosom) direktiv v nacionalne pravne rede držav članic? Börzel (2001, 805) poudarja, da direktive niso neposredno uporabne, kar pomeni, da morajo biti prenešene v nacionalno zakonodajo. Besedila direktiv so pogosto tako podrobna, da se njihova vsebina (skoraj) dobesedno prenese v nacionalne predpise (Ferčič in drugi 2011, 79).

³ Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije. Ur. l. EU C 326. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:SL:PDF> (20. december 2013).

Direktive puščajo državam članicam prosto izbiro sredstev za doseg ciljev, ki so z direktivo predpisani, izpolnitev ciljev pa je za države članice zavezujoča. Prosto izbiro sredstev oz. delovanje držav članic po prostem preudarku lahko opazujemo z dveh vidikov:

- *zakonodajno – nomotehničnega vidika* (države članice s svojo ustaljeno zakonodajno prakso določijo način prenosa določb direktive v nacionalni pravni red),
- *tehnično – implementacijskega vidika*.

Temeljna opredelitev predpisov glede na njihovo vsebino je v tem, da se s predpisi (s pravnimi pravili, ki jih vsebujejo) določeno ravnanje zapoveduje, prepoveduje, dovoljuje, kaznuje /.../. Nomotehnika določa pravila in načine, kako se to v pisnem jeziku pravne norme pravilno in jasno izrazi in določi (Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo 2008, 20). Igličar (2011, 99) pa opredeljuje pojem nomotehnike kot tehniko pisanja in oblikovanja zakonov ter vseh drugih splošnih pravnih aktov. Prosti preudarek z *zakonodajno – nomotehničnega vidika* v praksi pomeni, da so države članice avtonomne pri izbiri pravnega akta, ki omogoča ustrezen prenos določb direktive. Ferčič in drugi (2011, 79) opisujejo, da se včasih implementacija izvede s sprejemom novega zakona, pogosto pa tudi s spremembo veljavne zakonodaje. Mogoča je odločitev, da bo direktiva implementirana v podzakonskem predpisu (npr. v pravilniku), lahko pa se implementacija prepusti tudi predpisom socialnih partnerjev, npr. kolektivnim pogodbam (prav tam). Igličar (2011, 200–201) opisuje, da so se za harmonizacijo pravnega reda z evropskim uveljavili trije načini prenosa:

- vsebina oz. cilji direktive se ustrezno povzamejo v nacionalnem zakonu oz. drugem predpisu,
- vsebina direktive se dobesedno prenese v nacionalni zakon ali drug predpis,
- nacionalni pravni akt se zgolj sklicuje na posamezno določbo direktive.

V Sloveniji je za usklajenost zakonodaje z evropskim pravnim redom v prvi vrsti odgovorna Vlada. Zakonski predlog s prenešenimi določbami direktive Vlada posreduje v sprejem DZ, kar velja zgolj v primeru, ko je potrebno za implementacijo direktive sprejeti nov ali pa spremeniti obstoječi zakon. V kolikor se lahko določbe direktive prenese v slovenski pravni red s podzakonskim aktom, npr. s pravilnikom, za katerega sprejem je odgovorna Vlada, pa DZ sploh nima nobene vloge. *Tehnično – implementacijski vidik* je vezan na izbiro konkretnih

ukrepov na povsem tehnični ravni, ki omogočajo državam članicam dosego predpisanih ciljev.

Države morajo izpeljati implementacijo v predpisanem roku (implementacijski rok), navadno je ta rok dve leti, v kolikor tega ne storijo, lahko EK pred Sodiščem EU proti njim sproži postopek zaradi kršenja prava EU. Kaeding (2006, 229–230) ob tem poudarja, da ima zapoznel in neustrezen prenos ter implementacija evropske zakonodaje /.../ za posledico: pravno negotovost, zniževanje zaupanja državljanov in podjetij v obstoj njihovih pravic ter oteževanje nemotenega delovanja notranjega trga EU. Zamude zaradi razpusta nacionalnega parlamenta, nesodelovanja lokalnih oblasti in podobno niso upravičeni razlogi za zamudo pri implementaciji. Če ima država članica težave pri implementaciji, mora o tem obvestiti organe EU, ki lahko rok za implementacijo podaljšajo. Ko je direktiva implementirana, države članice po načelu primarnosti izgubijo pristojnost sprejemanja nadaljnjih predpisov na tem področju. Tako predpisa, ki je bil sprejet na podlagi direktive, načeloma ne morejo več spremeniti (Ferčič in drugi 2011, 79–80).

2.3 Sodelovanje nacionalnih parlamentov v zadevah EU na evropski ravni

2.3.1 Položaj nacionalnih parlamentov v EU in vprašanje demokratičnega primanjkljaja

Zaradi naraščajočih očitkov, da je odločanje v institucijah EU v zadevah, ki imajo neposreden vpliv na državljane držav članic EU, prepogosto odmaknjeno od širše javnosti, je strokovna javnost začela govoriti o problematiki, ki jo označujemo s tērminom *demokratični deficit* oz. *demokratični primanjkljaj*. Ti očitki so izhajali predvsem iz dejstva, da državljani članic EU nimajo neposrednega vpliva na odločanje o zadevah, ki jih neposredno zadevajo. Grad (2010, 96) pojasnjuje, da se je na praktični ravni demokratični deficit ves čas kazal predvsem v pomanjkanju razumevanja in celo zanimanja državljanov za delovanje Unije, ki se ji ni uspelo približati ljudem, temveč se je vseskozi kazala kot oddaljena združba, ki je državljani ne glede na vse njene pristojnosti in delovanje pravzaprav niti niso dojemali kot neke oblasti nad sabo. Avtor tako stanje utemeljuje kot posledico dejstva specifične organizacije in delovanja Unije, pa tudi tega, da Unija ne odloča o stvareh, ki jih ljudje najlažje prepoznajo v svojem vsakdanjem življenju (prav tam). O zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja lahko deloma govorimo od leta 1979, ko so bile v državah članicah tedanje Evropske gospodarske skupnosti (EGS), predhodnici današnje EU, izvedene prve neposredne volitve v EP. Kljub

temu do dandanes kritike, ki opozarjajo na premajhno demokratičnost EU in njenih institucij kot celote, ne potihnejo, tudi zato ne, ker EP ostaja edina institucija EU, kjer so neposredno zastopani interesi državljanov držav članic EU. Razprave o demokratičnem primanjkljaju so se tako prenesle tako na delovanje EP, ki predstavlja edini kanal vpliva evropskih državljanov na odločevalce v evropskih institucijah, kot tudi na nacionalne parlamente držav članic, ki nimajo zadostnega vpliva na oblikovanje politik EU. Od prvih neposrednih volitev v EP pa do danes sicer lahko opazimo, da so pristojnosti EP progresivno rasle, vendar so tudi postopki odločanja v institucionalnem okviru EU postajali vse kompleksnejši. Temu dejstvu pritrjuje tudi Grad (2010, 96), ki opozarja na zapletenost in nepreglednost odločanja v Uniji, kar že samo po sebi zmanjšuje možnost vpogleda v odločanje in demokratičnega nadzora nad njim.

Brezovšek in Haček (2012, 170) poudarjata, da je definicija, ki demokratični primanjkljaj obravnava z vidika pristojnosti parlamentov /.../ najstarejša in tudi najpogostejša in da gre tukaj za pomanjkanje vloge in vpliva EP ter nacionalnih parlamentov v procesu odločanja. Podobno definicijo demokratičnega primanjkljaja, ki se nanaša na parlamentarno dimenzijo, podaja tudi Krašovčeva (2005, 58), ki pravi, da je demokratični primanjkljaj omejena možnost nadzora nacionalnih parlamentov nad vladami v zadevah, ki so prenesena v odločanje na raven EU, in premajhne pristojnosti EP pri sprejemanju odločitev v procesu oblikovanja javnih politik EU.

Grad (2010, 106) pojasnjuje, da je eno od sredstev za zmanjševanje demokratičnega primanjkljaja v delovanju organov EU okrepitev položaja in vloge nacionalnih parlamentov v procesu odločanja v Uniji. Gre za ukrep, ki naj poveča neposreden vpliv ljudstev držav članic na delovanje Unije prek njihovih neposredno izvoljenih predstavniških teles. Vplivi nacionalnih parlamentov v EU so po eni strani podobni vplivu parlamentov federalnih enot v zveznih državah, po drugi strani pa se od njih tudi precej razlikujejo (prav tam).

2.3.2 Pravne podlage za sodelovanje nacionalnih parlamentov v zadevah EU

Pravna podlaga za sodelovanje nacionalnih parlamentov pri oblikovanju pravnega reda EU izhaja iz 12. člena PEU,⁴ v naslovu II, ki vsebuje določbe o demokratičnih načelih Unije, in določa naslednje:

⁴ Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije. Ur. l. EU C 326. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:SL:PDF> (20. december 2013).

Nacionalni parlamenti dejavno prispevajo k dobremu delovanju Unije, tako da:

- a) jih institucije Unije obveščajo in jim predložijo osnutke zakonodajnih aktov Unije v skladu s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji;*
- b) skrbijo za spoštovanje načela subsidiarnosti v skladu s postopki iz Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti;*
- c) v okviru območja svobode, varnosti in pravice sodelujejo v mehanizmih ocenjevanja izvajanja politik Unije na tem področju v skladu z členom 70 Pogodbe o delovanju Evropske unije ter so vključeni v politični nadzor Evropskega parlamenta in ocenjevanje dejavnosti Eurojusta v skladu s členoma 88 in 85 navedene pogodbe;*
- d) sodelujejo v postopkih za spremembo Pogodb v skladu s členom 48 te pogodbe;*
- e) so obveščeni o prošnjah za pristop k Uniji v skladu s členom 49 te pogodbe;*
- f) so udeleženi pri medparlamentarnem sodelovanju med nacionalnimi parlamenti in z Evropskim parlamentom v skladu s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji.*

Vloga nacionalnih parlamentov pri oblikovanju evropskega pravnega reda se je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, 1. decembra 2009, še okrepila. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe sta temeljna primarna pravna akta EU postali PEU in PDEU. PDEU sta dodana 2 protokola, ki povečujeta vlogo parlamentov držav članic pri oblikovanju zakonodajnih predlogov, ki izhajajo iz pravnega reda EU. Gre za *Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v EU* ter *Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti*.

Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU je razdeljen na dva podnaslova – naslov I ureja obveščanje nacionalnih parlamentov, naslov II pa medparlamentarno sodelovanje. Iz določb glede obveščanja nacionalnih parlamentov izhaja, da EK vse svoje posvetovalne dokumente (zelene in bele knjige ter sporočila) ob objavi neposredno pošlje nacionalnim parlamentom, poleg tega pa je EK dolžna poslati nacionalnim parlamentom tudi letni zakonodajni program in vse druge instrumente zakonodajnega načrtovanja ali politične strategije, sočasno kot EP in Svetu. Grad (2010, 108) poudarja, da je izrecno tudi določeno, da morajo institucije Unije obveščati nacionalne parlamente in jim predložiti osnutke zakonodajnih aktov. To določilo velja poleg EK tudi za EP, Svet, Sodišče EU, Evropsko centralno banko (ECB), Evropsko investicijsko banko (EIB) ter Računsko sodišče, ki je

dolžno posredovati svoje letno poročilo v vednost nacionalnim parlamentom, istočasno kot EP in Svetu (prav tam).

Iz 4. člena omenjenega protokola izhaja, da mora od dne, ko je nacionalnim parlamentom na voljo osnutek zakonodajnega akta v uradnih jezikih Unije, do dne, ko je uvrščen na začasni dnevni red Sveta zaradi njegovega sprejetja ali sprejetja stališča po zakonodajnem postopku, preteči rok osmih tednov. Razen v nujnih primerih, ki so bili ustrezno utemeljeni, se v teh osmih tednih ne sme sprejeti nikakršen dogovor o osnutku zakonodajnega akta.

Pod naslovom II, ki ureja medparlamentarno sodelovanje, je opredeljeno sodelovanje nacionalnih parlamentov z EP, posebej odborov, ki so v nacionalnih parlamentih pristojni za zadeve EU. Grad (2010, 107) uvršča razne oblike institucionalnega sodelovanja med posredne načine vpliva nacionalnih parlamentov na procese odločanja v Uniji. Najpomembnejša so skupna zasedanja parlamentov držav članic in EP, sestanki predsednikov nacionalnih parlamentov ipd. Avtor navaja, da je poseben pomen dobilo srečanje odborov za evropske zadeve nacionalnih parlamentov, znan tudi pod kratico COSAC (prav tam).

Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti se navezuje na 5. člen PEU, v katerem sta opredeljeni načeli subsidiarnosti in sorazmernosti v odnosu Unije do držav članic. Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti predstavljata pomembno osnovo, na kateri temelji sodelovanje nacionalnih parlamentov pri zakonodajnih aktivnostih EU, zato si obe načeli oglejmo podrobneje.

Osnovni opredelitvi načel subsidiarnosti in sorazmernosti izhajata iz 5. člena PEU:

- 1. Za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti. Za izvajanje pristojnosti Unije veljata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.*
- 2. V skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje če v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah.⁵ Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji.*

⁵ Skladno s 3. členom PDEU ima Unija izključno pristojnost na naslednjih področjih: carinska unija, določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga, monetarna politika držav članic, katerih valuta je euro, ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike in skupna trgovinska politika.

3. *V skladu z načelom subsidiarnosti Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti⁶, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.*

Institucije Unije uporabljajo načelo subsidiarnosti v skladu s Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Nacionalni parlamenti zagotavljajo spoštovanje načela subsidiarnosti v skladu s postopkom, določenim v tem protokolu.

4. *V skladu z načelom sorazmernosti ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb.*

Institucije Unije uporabljajo načelo sorazmernosti v skladu s Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Omenili smo že, da so po načelu subsidiarnosti predmet pravnega (zakonodajnega) urejanja institucij EU le tista področja, ki jih ni mogoče urejati na nižjih ravneh oblasti, v odnosu EU do držav članic na nacionalnem, regionalnem ali lokalnem nivoju posameznih držav. Grad (2010, 67–68) v zvezi s tem pojasnjuje, da je načelo subsidiarnosti pomembno načelo, ki se je uveljavilo znotraj EU, nanaša pa se na področja deljene pristojnosti med Unijo in članicami. Načelo subsidiarnosti kot merilo za uporabo ukrepov na področju, ki ni v izključni pristojnosti Unije, je opredeljeno v razmerju do države članice in v razmerju do Unije. Ukrep se namreč lahko uporabi le, če države članice ne bi bile sposobne s svojimi ukrepi doseči postavljenih skupnih ciljev Unije, na drugi strani pa jih lažje doseže Unija. V skladu z načelom subsidiarnosti morata biti torej za uporabo nekega ukrepa Unije izpolnjena oba pogoja. Gre za izpolnjevanje merila decentralizacije in merila učinkovitosti – v ustreznem razmerju.

Načelo sorazmernosti je /.../ vsebinsko povezano z načelom subsidiarnosti in zahteva od organov EU, da njihovi ukrepi ne presegajo tistega, kar je nujno potrebno za izpolnitev dogovorjenih ciljev. Drugače kot velja za načelo subsidiarnosti, se načelo sorazmernosti uporablja tudi na področjih izključne pristojnosti EU (Grad 2010, 69). Na drugi strani pa velja to načelo tudi v nasprotni smeri, saj veže tudi članice pri upoštevanju prava EU (prav tam).

⁶ 4. člen PDEU določa deljeno pristojnost med Unijo in državami članicami na področjih notranjega trga, socialne politike, ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, kmerijstva in ribištva, razen ohranjanja morskih bioloških virov, okolja, varstva potrošnikov, prometa, vseevropskih omrežij, energije, območja svobode, varnosti in pravice ter skupne skrbi za varnost na področju javnega zdravja.

Omenjeni protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti natančno opredeljuje postopke, ki nacionalnim parlamentom omogočajo nadzor nad spoštovanjem obeh načel s strani institucij EU.

V skladu s tem postopkom lahko vsak nacionalni parlament ali dom nacionalnega parlamenta v osmih tednih od datuma posredovanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom EP, Sveta in Komisije pošlje svoje obrazloženo mnenje, ki vsebuje razloge, zakaj meni, da zadevni osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti.⁷ Če obrazloženo negativno mnenje predloži vsaj tretjina nacionalnih parlamentov (en glas na dom v dvodomnih parlamentih, dva glasova v enodomnih parlamentih), je treba osnutek ponovno pregledati (rumeni karton). Institucija, ki je osnutek pripravila, se odloči, ali ga bo ohranila, spremenila ali umaknila. Pri besedilih, ki se nanašajo na policijsko sodelovanje in na pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, se ta prag zniža na eno četrtno. Če v okviru rednega zakonodajnega postopka najmanj navadna večina nacionalnih parlamentov oceni, da zakonodajni predlog ni skladen z načelom subsidiarnosti, Komisija pa se odloči vztrajati pri svojem predlogu, se zadeva ponovno predloži zakonodajnemu organu (EP in Svetu), ki odločitev sprejme v prvi obravnavi. Če zakonodajalec ugotovi, da zakonodajni predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, ga lahko zavrne s 55-odstotno večino članov Sveta ali z večino oddanih glasov v EP – rdeči ali oranžni karton (Naglič in Papadopoulou 2013, 4).

2.4 Položaj in vloga DZ v zadevah EU

DZ je po naši ustavni ureditvi /.../ predstavniško in zakonodajno telo in je kot tak kolegijsko telo, sestavljeno iz 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem (Brezovšek in Haček 2012, 107). Najpomembnejša izmed funkcij sodobnih parlamentov je nedvomno zakonodajna funkcija. Zajc (2004, 168) pojasnjuje, da v družbenem modelu, temelječem na načelu delitve oblasti, parlament predstavlja najpomembnejšo vejo oblasti – sprejema zakone kot splošna pravila, ki jih mora izvršilna oblast uresničevati, sodstvo pa upoštevati pri razsojanju v primerih, ki se nanašajo nanje.

⁷ DZ do sedaj še ni izvedel t.i. »testov subsidiarnosti«, ima pa postopek izvedbe tega testa zelo natančno opredeljen (odgovor dr. Branke Berce-Bratko iz Odbora DZ za zadeve EU, 15. marca 2012).

Kot zakonodajno telo je DZ eden izmed pomembnih deležnikov pri harmonizaciji slovenske zakonodaje z evropskim pravnim redom. Slovenska zakonodaja je bila v postopku harmonizacije s pravom EU že v predpristopnem obdobju, saj je bila usklajenost zakonodaje ključni predpogoj za vključitev države v EU. Zajc (2004, 189) pojasnjuje, da se je načrtno prilagajanje slovenske zakonodaje formalno začelo, ko je DZ 11. aprila 1996 sprejel poseben sklep, da bo okrepil prizadevanja za uskladitev slovenske zakonodaje z zakonodajo držav članic EU oz. s podpisom sporazuma o pridružitvi junija 1996 med Slovenijo in Evropsko skupnostjo. DZ je pred vstopom Slovenije v EU pri oblikovanju skupnih evropskih politik vztrajal pri postopnem načinu nacionalnega prilagajanja (Fink–Hafner in Lajh 2005, 82). Na pomanjkljivosti in morebitne težave pri harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravnim redom EU je v predpristopnem obdobju v vsakoletnih poročilih o napredku opozarjala EK, ki je od začetka pogajanj za vstop v EU v marcu 1999 do njihovega formalnega zaključka v decembru 2002 spremljala celoten proces. Dejstvo je, da je slovenski pravni red že v obdobju pred pristopom v EU dosegal visoko stopnjo harmoniziranosti s pravnim redom EU.

Z vstopom v EU, 1. maja 2004, je Slovenija spremenila svoj status iz države kandidatke za članstvo v državo članico. Članstvo v povezavi še vedno zavezuje državo, da harmonizira nacionalni pravni red z evropskim, vendar le-tega tudi dejavno sooblikuje. Zaradi spremenjenih okoliščin je bilo potrebno na novo definirati odnos med DZ in Vlado v zadevah EU. Ker je Slovenija del suverenosti prenesla na Unijo, se je glede na način sprejemanja zakonodaje v institucijah EU spremenil odnos med vlado in DZ (Brezovšek in Haček 2012, 166). Kot pojasnjuje Grad (2013, 139), je tako DZ sprejel *Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, /.../* s katerim je podrobno uredil način tega sodelovanja.⁸ Zakon /.../ ureja razmerja med DZ in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v EU, pri čemer za take akte veljajo predlogi aktov zakonodajne narave in predlogi odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah Unije ali so predmet medvladnega sodelovanja na ravni EU. Na kratko zakon take zadeve imenuje zadeve EU (Grad 2013, 140). Ob tem pa je potrebno poudariti, da je za usklajenost zakonodaje z evropskim pravnim še vedno odgovorna Vlada. Brezovšek in Haček (2012, 166–167) opisujeta, da Vlada ni več samo predlagateljica zakonov, temveč nastopa kot vezni člen med Slovenijo in Unijo. S stališči Slovenije nastopa kot zakonodajalec v zadevah EU, to je v njenih zakonodajnih organih (Evropskemu svetu in Svetu). Zaradi postopka

⁸ *Zakon o sodelovanju med Državnim zborom RS in Vlado RS v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU)*. Ur. l. RS 34/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200434&stevilka=1470> (10. december 2013).

odločanja /.../ v evropskih institucijah je DZ pooblastil Vlado, da v zadevah EU ravna samostojno in s tem tudi prevzame vso odgovornost. Vlada nosi odgovornost, da sproti obvešča DZ o vseh zadevah EU, in sicer od samega začetka njihovega obravnavanja v organih EU. Tako mora Vlada posredovati akte takoj, ko jih prejme sama, hkrati pa jim mora priložiti še podatke o postopku sprejemanja akta, poglobitvenih rešitvah in ciljnih predloga, ga oceniti glede na posledice na proračun, gospodarstvo, okolje in javno upravo ter potrebo po spremembi predpisov, DZ pa mora svoje odločitve takoj posredovati vladi (prav tam).

4. člen omenjenega zakona določa, da DZ sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost. Brezovšek in Haček (2012, 166) pa ob tem poudarjata, da v primeru, da DZ ne izrazi namere, da bo predlog obravnaval, predlog avtomatično postane stališče Slovenije.

Poleg zakona, ki ureja sodelovanje vlade in DZ v zadevah EU, pomembno pravno podlago za obravnavo zadev EU v DZ predstavlja tudi Poslovnik DZ.⁹ V naši ustavni ureditvi je poslovnik parlamenta nadvse pomemben pravni akt, ki ureja delo in poslovanje parlamenta, pri čemer se mora gibati v okviru ustave in zakona (Grad 2013, 32). Zakonske spremembe, ki jih je prinesel Zakon o sodelovanju med vlado in parlamentom, so nujno terjale določene spremembe Poslovnika DZ (Brezovšek in Haček 2012, 168). Grad (2013, 32) še pojasnjuje, da je bil veljavni poslovnik DZ sprejet leta 2002 in je bil pozneje nekajkrat spremenjen in dopolnjen. Avtor nadalje poudarja, da so se poznejše spremembe in dopolnitve nanašale predvsem na nov položaj in vlogo DZ zaradi včlanitve Slovenije v EU (prav tam).

Iz 154.b člena veljavnega Poslovnika izhaja, da sta za obravnavo zadev EU v DZ pristojna Odbor za zadeve EU in Odbor za zunanjo politiko, ki obravnava zadeve zunanje in varnostne politike. Poleg obeh temeljnih delovnih teles, ki sta zadolženi za obravnavo EU zadev, pa so pomembna tudi matična delovna telesa, ki na vsebinski ravni obravnavajo tiste zadeve EU, ki izhajajo iz njihovih pristojnosti. Tako npr. odbor za kmetijstvo, gozdarstvo, prehrano in okolje obravnava tiste zakone, ki spadajo v njegovo pristojnost in so usklajujejo s pravnim redom EU na področju kmetijstva.

V nadaljevanju si oglejmo, kakšne naloge opravljata Odbora za zadeve EU in Odbor za zunanjo politiko, ki sta po Zakonu in Poslovniku pristojna za obravnavo zadev EU v DZ.

⁹ *Poslovnik Državnega zbora – uradno prečiščeno besedilo* (PoDZ-1-UPB1). Ur. l. RS 92/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200792&stevilka=4543> (20. december 2013).

2.4.1 Odbor za zadeve EU

Odbor za zadeve EU, skladno z *Odlokom o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora* (OdUNDTDZ–3)¹⁰, obravnava zadeve EU, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike, in sicer glede predloga sprememb pogodb, na katerih temelji EU, ter glede pogodb o pristopu držav kandidat k EU, vključno s pogajalskimi izhodišči, obravnava sklepanje mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti EU oziroma Evropske skupnosti za atomsko energijo (ESAE), ter sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih sklene Republika Slovenija skupaj z ostalimi državami članicami EU ter EU oziroma ESAE, obravnava predloge deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU, sodeluje pri tem, da DZ v skladu z 12. členom PEU prispeva k dobremu delovanju EU, še posebej s spoštovanjem načela subsidiarnosti v skladu s postopki iz Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, obravnava zadeve, ki so na dnevnem redu institucij in organov EU, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike, ter poročila o dejavnostih predstavnikov Republike Slovenije v teh institucijah in organih, sodeluje z institucijami in organi EU ter z odbori nacionalnih parlamentov za zadeve EU, sodeluje z matičnimi delovnimi telesi v zvezi z zadevami EU s svojega delovnega področja in skrbi za evidenco zadev EU.

Iz taksativno naštetih nalog je moč ugotoviti, da igra odbor pomembno vlogo pri obravnavi zadev EU, posebej pri oblikovanju stališč Republike Slovenije do sprememb in dopolnitev primarnega prava EU (temeljnih pogodb, na katerih počiva delovanje EU), pripravi usmeritev za delovanje Slovenije v institucionalnem okviru EU ter obravnava poročil predstavnikov, ki zastopajo slovenska stališča v institucijah EU, manj pa se omenjeni odbor ukvarja z obravnavo zadev, ki po svoji vsebini sodijo v pristojnost drugih (matičnih) odborov, predstavljajo pa del harmonizacije nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU.

2.4.2 Odbor za zunanjo politiko

Iz OdUNDTDZ–3 izhaja, da Odbor za zunanjo politiko v skladu z Zakonom o sodelovanju med DZ in vlado v zadevah EU in Poslovníkom DZ obravnava zadeve EU s področja zunanje in varnostne politike ter s tem povezane zunanje dejavnosti EU, vključno z vprašanji širitve EU s svojega področja ter vlogo in dejavnost Slovenije v pogajalskem procesu z

¹⁰ *Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora* (OdUNDTDZ–3). Ur. l. RS 7/2012. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2012/Ur/u2012007.pdf#!u2012007-pdf (20. december 2013).

zunanjepolitičnega vidika, obravnava zadeve s področja zunanjih odnosov in širitve, ki so na dnevnem redu Sveta EU za splošne zadeve, Sveta EU za zunanje zadeve (GAC in FAC) in Evropskega sveta, obravnava predloge zakonov o ratifikaciji sprememb pogodb, na katerih temelji EU, vključno s pogodbami o pristopu držav kandidat k EU, ter predloge zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb, ki jih sklepa Republika Slovenija skupaj z ostalimi državami članicami EU ter Evropsko skupnostjo (ES) oziroma ESAE, obravnava predloge deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU, na svojem področju sodeluje z institucijami ter drugimi organi EU in sodeluje z matičnimi delovnimi telesi v zvezi z zadevami EU s svojega delovnega področja.

Zadeve EU se v DZ obravnavajo tudi na plenarnih zasedanjih. Igličar (2004, 137) v zvezi s tem pojasnjuje, da so predmet razprave in odločanja na plenarnih zasedanjih DZ spremembe pogodb, na katerih temelji Unija. Brezovšek in Haček (2012, 167) dodajata, da DZ na skupni seji razpravlja tudi o stanju v Uniji in o položaju Slovenije v njej pred zasedanjem Evropskega sveta. Avtorja nadalje pojasnjujeta, da lahko plenarno razpravo in plenarno sprejemanje stališč o vsaki evropski zadevi zahtevajo tudi četrtnina poslancev, delovno telo, ki je pristojno za evropske zadeve oz. delovno telo za zunanjo politiko ali kolegij predsednika DZ (prav tam).

Iz *Poročila o delu DZ v mandatnem obdobju 2008–2011* izhaja, da je DZ v omenjenem obdobju na plenarnih zasedanjih skupaj obravnaval 16 zadev EU (Državni zbor RS 2012, 48). Večina odločanja o EU zadevah se je nanašala na stališča Slovenije do osnutkov skupnih stališč EU glede zapiranja posameznih pogajalskih poglavij v pristopnih pogajanjih Hrvaške, ki je bila tedaj država kandidatka za vstop v EU. Plenarna zasedanja, ki so se nanašala na ta vprašanja, so bila zaradi zaščite slovenskih interesov zaprta za javnost. Dve plenarni zasedanji sta se nanašali na obravnavo deklaracij o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU za določeno obdobje.

Pri pregledu aktivnosti obravnave zadev EU na plenarnih zasedanjih DZ je moč ugotoviti, da se velika večina zadev EU obravnava na obeh, z zakonom in poslovníkom določenih odborih (Odboru za zadeve EU ter Odboru za zunanjo politiko) ter na matičnih delovnih telesih, ki obravnavajo zadeve EU, ki pokrivajo področja, za katera so pristojni. Na plenarnih zasedanjih se zadeve EU obravnavajo relativno redko, izjemo predstavljajo le razprave o spremembah pogodb, na katerih temelji EU, kar vključuje tudi ratifikacijo takih pogodb in razpravo ter odločanje o smernicah delovanja Republike Slovenije v institucijah EU. Skladno z Zakonom

o sodelovanju med DZ in Vlado v zadevah EU se omenjene smernice vedno obravnavajo tudi na plenarnem zasedanju DZ.

Razloga za to, da je težišče obravnave EU zadev v DZ usmerjeno na njegova delovna telesa, sta predvsem dva. Skladno z zakonodajo je Vlada tista, ki je odgovorna za ustrezno usklajenost slovenske zakonodaje z evropskim pravnim redom, zato je od nje tudi odvisno, katere zadeve EU bodo prišle v državnozborsko obravnavo, poleg tega pa je zaradi dinamike sprejemanja pravnega reda EU v njenem institucionalnem okviru in posledično obveze harmonizacije slovenske zakonodaje z evropsko, praktično nemogoče, da bi DZ vse EU zadeve obravnaval na plenarnem zasedanju.

2.5 Parlamentarni odbori

2.5.1 Naloge parlamentarnih odborov

V zvezi s parlamentarnimi odbori Grad (2013, 204) pojasnjuje, da imajo v sodobnih parlamentih posebna interna telesa v parlamentu pomembno vlogo; njihova naloga je, da omogočajo lažje in bolj pretehtano odločanje v parlamentu. Parlamentarni odbori praviloma sami ne odločajo o ničemer, njihova naloga je predvsem, da pred vsako odločitvijo v parlamentu preučijo vsako zadevo, o kateri odloča parlament, zavzamejo do nje stališče, dajejo pripombe in usmeritve, kar vse pomaga poslancem pri odločanju (prav tam). Brezovšek in Haček (2012, 116) taksativno naštevata funkcije, ki jih imajo odbori: specializacija, pridobivanje pogajalskih koristi, pridobivanje informacij, medstrankarsko usklajevanje, izobraževanje in socializacija, oblikovanje politik idr. Zajc (2009, 75) poudarja, da je celotni parlament ali njegov dom preveliko telo, da bi moglo razpravljati in odločati o vseh zadevah v celoti. Da bi lahko parlament učinkovito deloval in da bi lahko zakonodajni postopki čim racionalnejše potekali, mora razviti ustrezno notranjo organiziranost in specializacijo. Delovna telesa so tako postala nujen pogoj za poglobljeno obravnavanje vseh zadev in smotrno organiziran zakonodajni postopek (prav tam).

2.5.2 Delovna telesa DZ

Grad (2013, 205) pojasnjuje, da so parlamentarni odbori oz. komisije tako kot v drugih sodobnih parlamentih odločilnega pomena tudi za delovanje DZ. V naši tradiciji, ki se je

uveljavila v prejšnji ustavni ureditvi, se je za parlamentarne odbore in komisije uveljavil skupni naziv delovna telesa, kar je bilo sprejeto v prvem poslovniku DZ in se je obdržalo tudi v sedanjem poslovniku.

Delovna telesa delajo na podlagi poslovnika zbora, lahko pa se v skladu s tem aktom njihovo delo ureja tudi z odloki zbora o ustanovitvi posameznih delovnih teles in s posebnimi poslovniki teh teles. Delovna telesa, katerih delo je nujno za delo zbora, so ustanovljena že s poslovnikom, druga pa ustanovi zbor glede na potrebe svojega delovanja z odlokom, ki določi njihovo sestavo in opredeli njihovo delovno področje, opisuje Grad (2013, 205–206). Nadalje avtor opisuje, da ima DZ dve vrsti delovnih teles, in sicer odbore in komisije, pri čemer odbori opravljajo tipične naloge parlamentarnih odborov. Medtem ko komisije opravljajo naloge, med katerimi so nekatere nujne za organizacijo in delovanje zbora, pri drugih pa gre za nekatere posebne naloge (prav tam). Odbori niso določeni že s poslovnikom, temveč se ustanovijo z odlokom DZ, poslovnik pa določa pravila za njihovo ustanovitev. Tako kot v drugih sodobnih parlamentih se namreč stalni odbori praviloma ustanovijo za področja, za katera so ustanovljena ministrstva, lahko pa tudi za več med seboj povezanih področij, pravi Grad (2013, 206).

Brezovšek in Haček (2012, 116) opisujeta, da so delovna telesa posebni organi DZ, ki jih sestavljajo poslanci, in sicer praviloma tako, da pride do izraza politična, predvsem strankarska sestava parlamenta. Grad (2013, 206) v zvezi s tem dodaja, da mora sestava delovnega telesa zato slediti številu poslancev v posameznih poslanskih skupinah, pri čemer mora biti vsaki poslanski skupini praviloma zagotovljeno najmanj eno mesto v vsakem delovnem telesu. Število članov, ki pripada posameznim poslanskim skupinam v posameznih delovnih telesih, določi kolegij predsednika DZ. Zaradi te določbe in zaradi velikega števila delovnih teles in mnogih poslanskih skupin v DZ ni nenavadno, da so poslanci večinoma člani več delovnih teles hkrati (prav tam). Na problematiko članstva poslancev v več delovnih telesih hkrati opozarja Zajc (2004, 183), ki pojasnjuje, da lahko lahko preveliko število delovnih teles in njihova velikost glede na skupno število poslancev pripeljeta ne samo do prevelikih obremenitev poslancev, temveč tudi do drugih nepredvidenih posledic za smotrno obvladovanje zakonodajnega in drugega dela. Člani delovnih teles se ne morejo dovolj poglobljeno ukvarjati z zadevami na dnevnem redu, njihova pozornost posameznim področjem pa je neenakomerna in občasna (prav tam). Poročilo o delu DZ v mandatnem obdobju 2008–2011 navaja, da je v tem mandatnem obdobju delovalo 9 komisij in 14 odborov, skupaj pa ob koncu mandata 22 delovnih teles (Državni zbor RS 2012, 52). Glede na

relativno majhnost DZ, ki šteje 90 poslancev, lahko govorimo o (pre)velikem številu delovnih teles v DZ, kar ima za posledico, da so poslanci nujno člani več delovnih teles hkrati. Zajc (2004, 183) opozarja na dejstvo, da je povprečen poslanec (še vedno) član vsaj treh delovnih teles, medtem ko so v drugih parlamentih poslanci le redko člani več kot enega ali dveh ter da prevelike obremenitve poslancev vplivajo na učinkovitost delovnih teles. Splošni oceni, da je število delovnih teles preveliko glede na skupno število poslancev v DZ, pritrjujejo tudi podatki iz raziskave *Stališč in ocen poslank in poslancev o vlogi DZ RS kot nacionalnega parlamenta države članice EU*, kjer je bilo skupno anketiranih 61 poslank in poslancev. Iz sumarnega poročila in analize podatkov iz ankete med poslanci in poslankami je navedeno, da so Slovenski poslanci v povprečju člani 3,89 delovnih teles, kar pomeni, da jih skoraj polovica deluje v treh delovnih telesih (47,5 odstotkov), skoraj 40 odstotkov jih deluje v štirih matičnih delovnih telesih, več kot 11 odstotkov pa v petih ali več delovnih telesih (Hočevnar 2008, 43).

Brezovšek in Haček (2012, 116) navajata, da je vloga delovnih teles, da omogočijo lažje in bolj pretehtano odločanje v parlamentu. V ta namen delovna telesa spremljajo stanje na posameznih področjih, pripravljajo odločitve o politiki na teh področjih, oblikujejo stališča do posameznih vprašanj in obravnavajo predloge zakonov in drugih aktov DZ (prav tam). Delovna telesa opravljajo pomembne naloge v samem zakonodajnem postopku, o čemer bo več govora v nadaljevanju.

Grad (2013, 208) navaja, da o svojih stališčih in predlogih delovna telesa sproti dajejo poročila DZ. To velja za matično delovno telo, to je tisto delovno telo, na področje katerega spada zadeva, ki jo obravnava DZ. Druga delovna telesa, ki so morda obravnavala isto zadevo kot zainteresirana delovna telesa, praviloma poslujejo z DZ preko matičnega delovnega telesa.¹¹ Delovno telo obravnava zadeve na podlagi dodelitve predsednika DZ in na lastno pobudo, če tako sklene ali je to predvideno s programom njegovega dela (Grad 2013, 208).¹² Novi poslovnik DZ (2002) daje večjo odgovornost in pristojnost delovnim telesom, dodajata Brezovšek in Haček (2012, 116). Novosti se nanašajo zlasti na matičnost delovnih teles. Obravnava poročil, ki so DZ posredovana na podlagi zakonov in drugih predpisov, se opravi

¹¹ S »poslovanjem« je mišljeno sodelovanje zainteresiranih delovnih teles pri plenarnem zasedanju DZ, zainteresirano delovno telo, ki obravnava isto tematiko, tesno sodeluje z matičnim delovnim telesom, le-to pa kot edino pristojno na plenarnem zasedanju DZ predstavi v svojem poročilu tudi stališča zainteresiranih delovnih teles (op. avtorja).

¹² Podrobneje o tem v opisu poteka zakonodajnega postopka v DZ.

le na matičnem delovnem telesu, razen če matično delovno telo ne predlaga obravnave na seji DZ (prav tam).

2.6 Zakonodajni postopek v DZ

2.6.1 Splošno

Zakonodajno oblast v sistemu delitve oblasti izvaja v modernih političnih sistemih predvsem izvoljeno predstavniško telo – parlament. Zakonodajalec je torej tisto telo v političnem sistemu, ki uradno postavlja splošna pravna pravila najvišje veljave, v nasprotju z institucijami, ki skrbijo za izvajanje teh pravil – organi izvršilno–upravne oblasti oz. ki razsojajo v primeru sporov o teh pravilih – sodišča (Igličar 2011, 213). V moderni državi je splošno uveljavljena vrednota, da je izvoljeno predstavniško telo oz. parlament tisti državni organ, ki sprejema zakone (prav tam).

Grad (2013, 233) opredeljuje zakonodajni postopek kot skupek pravil, s katerimi so urejene posamezne faze v postopku sprejemanja zakona ter pravice in dolžnosti udeležencev v tem postopku. Sprejemanje zakonov je v praksi prav gotovo najpomembnejša pristojnost parlamenta, zato je postopek sprejemanja zakonov ali zakonodajni postopek zelo natančno pravno urejen (prav tam). Pravne podlage, na katerih temeljijo pravila zakonodajnega postopka izhajajo iz Ustave, kot najvišjega pravnega akta države in parlamentarnega poslovnika, ki natančno ureja potek zakonodajnega postopka.

2.6.2 Načela zakonodajnega postopka

Igličar (2011, 264) pojasnjuje, da zakonodajni postopek, podobno kot drugi pravno regulirani procesi, temelji na nekaterih razmeroma trajnih načelih, ki so vključena v pravni sistem, ter da takšna načela olajšujejo uporabo in razlago poslovniških določil o poteku zakonodajnega postopka v parlamentu. Grad (2013, 233–234) med ta načela šteje:

- načelo javnosti,
- načelo stopnjevanja zakonodajnega postopka,
- načelo samostojnosti parlamenta pri sprejemanju zakona,
- načelo pisnosti,
- načelo ekonomičnosti in

- načelo zbornosti sprejemanja zakona.

V nadaljevanju si oglejmo posamezna načela zakonodajnega postopka. Igličar (2004, 114–115) opredeljuje *načelo javnosti z dejstvom*, da iz same narave demokratično ustrojenega zakonodajnega telesa to načelo izhaja in je zato celoten postopek pripravljanja in sprejemanja zakona praviloma javen. Avtor v zvezi s tem načelom nadalje poudarja, da omenjeno načelo v slovenskem parlamentu ne velja samo za plenarne seje, temveč tudi za delo odborov in komisij, ki sodelujejo v postopku za izdajo zakona, pri čemer Igličar opozarja na dejstvo, da z vključitvijo Slovenije v EU zasedanja delovnih teles, ki obravnavata evropske zadeve (Odbor za zadeve EU, Odbor za zunanjo politiko) niso javna. Načelo javnosti se nanaša tudi na obvezo po javnem glasovanju o zakonu. Zakonodajni postopek je organiziran kot proces, ki prehaja iz ene faze v drugo, zato je po Igličarjevem mnenju moč govoriti o *načelu stopnjevanja zakonodajnega postopka*; v njem lahko razlikujemo – po vložitvi zakonodajnega predloga – 3 osnovne faze: 1., 2. in 3. obravnavo (t.i. branje) zakona s končnim glasovanjem o zakonu. Tak postopek se uporablja za sprejem povsem novega zakona. Poleg rednega pozna DZ tudi dva posebna zakonodajna postopka – skrajšani in nujni. Skrajšani zakonodajni postopek je včasih mogoče upravičiti zlasti pri harmonizaciji naše zakonodaje s pravom EU ob manjših prilagoditvah in uskladitvah (Igličar 2011, 289). Za izjemne družbene razmere poslovniška pravila predvidevajo sprejem zakona po nujnem postopku. Pri uporabi tega postopka morajo biti v ospredju razlogi, ne pa čas oziroma njegova hitrost. Zato je nujni postopek utemeljeno uporabiti samo v primerih odpravljanja posledic naravnih nesreč, interesov varnosti ali obrambe države ter takrat, kadar je treba s sprejemom zakona preprečiti težko popravljive posledice za delovanje države (Igličar 2011, 289–290). *Načelo samostojnosti* pomeni, da je parlament kljub njegovi tesni politični in delovni povezanosti z izvršilnimi in upravnimi organi, različnimi organizacijami, političnimi strankami in posamezniki, pri odločanju o bodočem zakonu formalno povsem suveren, kar velja za vse faze zakonodajnega postopka (Igličar 2004, 115). Preostala tri načela opredeljuje Igličar (2004, 116–117) takole: *načelo pisnosti* zahteva, da morajo imeti vsi akti, ki se neposredno nanašajo na besedilo bodočega zakona, pisno obliko; v tej obliki mora biti posredovan predlog zakona, posebej se pisnost zahteva za amandmaje k zakonskemu predlogu – pisnost pripomore k večji preciznosti formulacij, kar odstranjuje nejasnosti ter nesporazume. *Načelo ekonomičnosti* terja, da z manjšo porabo sredstev, časa ter osebnih naporov dosežemo enak učinek oz. da dosežemo večji rezultat ob enaki količini porabljenih sredstev, časa ter osebnih naporov. *Načelo zbornosti* se nanaša na dejstvo, da v se zakoni v demokratičnih ureditvah

sprejemajo v zbornih organih – parlamentu oz. DZ, zato zakona ne more sprejeti posameznik. Individuum lahko nastopa v zakonodajnem postopku le kot poročevalec, udeleženec razprave, predlagatelj amandmaja ipd., nikdar pa ne more sam odločati o tem, kaj naj postane zakon. Na vseh točkah, kjer se v zakonodajnem procesu odloča, najdemo vedno kolegijski organ, ne pa posameznika.

2.6.3 Pravne podlage zakonodajnega postopka v DZ

V nadaljevanju bo podan podroben opis poteka zakonodajnega postopka v DZ. Omenili smo že, da pravne podlage za izvedbo zakonodajnega postopka izhajajo iz Ustave, kot najvišjega pravnega akta v RS, podrobneje pa je sam postopek opredeljen v Poslovniku DZ. Grad (2013, 236–237) pravi, da Ustava v svojem 89. členu podrobneje ne ureja zakonodajnega postopka, temveč določa samo, da DZ sprejme zakone v večfaznem postopku, če poslovnik ne določi drugače. Zakonodajni postopek mora potekati po pravilih, ki so določena v Ustavi, Poslovniku DZ in zakonih.

Na tem mestu je potrebno poudariti, da se zakonodajni postopek uporablja tako pri sprejemanju povsem nove zakonodaje, ki ureja neko družbeno področje, kot tudi pri spremembah in dopolnitvah že obstoječih zakonov. Harmonizacija slovenskega pravnega reda z evropskim je lahko povezana s sprejemom povsem novega zakona ali pa s spremembo in/ali dopolnitvijo že obstoječega zakonodajnega okvira.

Poslovnik poleg običajnega zakonodajnega postopka, ki ga imenuje redni postopek, pozna tudi krajše zakonodajne postopke, kot sta skrajšani in nujni postopek (Grad 2013, 237).

2.6.4 Redni zakonodajni postopek

Brezovšek in Haček (2012, 122) opisujeta, da zakonodajni postopek v parlamentu začne teči z vložitvijo predloga zakona. DZ lahko predlaga zakon Vlada, vsak posamezni poslanec, najmanj 5.000 volivcev in državni svet. Iglíčar (2011, 272) ob tem dodaja, je v vseh dosedanjih mandatnih obdobjih DZ največ zakonov predlagala Vlada in sorazmerno tudi največji del njenih predlogov je DZ tudi sprejel. Ta ugotovitev je povezana tudi z dejstvom, da ima Vlada v DZ večino glasov podpore in le redko se zgodi, da vladni zakonodajni predlogi ne dobijo zadostne podpore v DZ.

V rednem zakonodajnem postopku se lahko pred prvim branjem zakonskega predloga opravi tudi t.i. *predhodna obravnava*. Igličar (2011, 274) pravi, da je pri zakonskih odločitvah, pri katerih je pričakovati veliko nasprotujočih si interesov, ali na področjih, kjer se postavlja vprašanje smotrnosti zakonskega urejanja, smiselno še pred vložitvijo predloga zakona preveriti stališča poslancev o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki naj bi se uredila z zakonom. Predhodno obravnavo lahko predlaga kdorkoli od subjektov, ki imajo pravico predlagati zakon, odločitev o organiziranju predhodne obravnave pa sprejme kolegij predsednika DZ (prav tam). Brezovšek in Haček (2012, 122) dodajata, da je to še posebej koristno pri zakonih, kjer je mogoče pričakovati veliko razlik v interesih, saj s predhodno obravnavo obstaja možnost za spoznanje in usklajevanje teh interesov še pred dokončno izdelavo zakonskega predloga.

Prva obravnava predloga zakona se opravi s posredovanjem predloga zakona poslancem, najmanj deset poslancev pa lahko v petnajstih dneh po posredovanju predloga zakona zahteva, da DZ opravi razpravo o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih, ciljih in pogloblitnih rešitvah predloga zakona v splošni razpravi (Brezovšek in Haček 2012, 123). Igličar (2011, 276) pojasnjuje, da po preteku petnajst dni od posredovanja predloga zakona poslancem oz. po končani splošni razpravi na seji DZ predsednik DZ določi matično delovno telo, ki bo nadaljevalo obravnavo predloga., pri čemer je merilo za določitev matičnosti podano z vsebino zakonskega predloga. Za matično je določeno delovno telo, ki se pretežno ukvarja s tistim področjem družbenih odnosov, v katere zakonski predlog posega (prav tam).

Druga obravnava predloga zakona se opravi najprej v matičnem delovnem telesu in nato na podlagi poročila matičnega delovnega telesa na seji DZ in pomeni res temeljito in poglobljeno obravnavo zakonskega predloga (Brezovšek in Haček 2012, 123). Igličar (2011, 276–277) ob tem opozarja, da daje takšna ureditev delovnim telesom zelo velik pomen, saj njihove odločitve niso le nekakšno priporočilo poslancem za njihovo odločanje na plenarnem zasedanju, ampak postanejo sestavina bodočega zakona. Avtor nadalje še navaja, da matično delovno telo /.../ ni omejeno le na razpravljanje o predlogu zakona in o amandmajih, ampak o predlogu zakona tudi glasuje. Temu dejstvu pritruje tudi Grad (2013, 240), saj se v obravnavi predloga zakona na odboru lahko vlagajo amandmaji, torej predlogi za dopolnitev ali spremembo besedila posameznega člena zakona. Vložijo jih lahko poslanci, poslanska skupina, zainteresirano delovno telo in delovno telo, ki je pristojno za vprašanja javnih financ, lahko pa tudi Vlada, kadar ni predlagateljica zakona. Vse vložene amandmaje in mnenja obravnava matično delovno telo, ki se do njih tudi opredeli in o vsakem amandmaju posebej

glasuje (prav tam). Igličar (2011, 277–278) v zvezi z razpravo v matičnem delovnem telesu pojasnjuje, da le-ta v osnovi teče o vsakem členu posebej, upoštevajoč načelo racionalnosti in vsebino zakonskega predloga pa je mogoče razpravo in glasovanje o več med seboj povezanih členih tudi združiti. Glede razprav v delovnih telesih je potrebno opozoriti še na dejstvo, da Poslovnik DZ eksplicitno ne določa časa, ki je predviden za razpravo o točkah dnevnega reda, se pa za razprave v delovnih telesih smiselno uporabljajo določbe Poslovnika o plenarnih sejah DZ. Po besedah ge. Barbare Reflak, sekretarke OFMP, na seji odbora čas za vsebinsko razpravo poslovniško ni omejen, zato so seje lahko tudi nepredvidljivo dolge. Predsednik ima sicer pravico voditi sejo in po poslovniku v skrajni sili lahko vzame poslancu tudi besedo, vendar se to na odboru še ni zgodilo. Pogosto pa predsednik pozove člane odbora, da naj se držijo točke dnevnega reda in ko enkrat zaključi vsebinsko razpravo in preide na glasovanje, potem lahko vsak član le še obrazloži svoj glas pri glasovanju. Časovne omejitve trajanja sej delovnih teles ni, saj je seja namenjena prav temu, da se na njej izmenjajo vsa mnenja in izrečejo pomisleki ter se predlog zakona z amandmaji pripravi za sprejem na DZ.

Igličar (2011, 278) pojasnjuje, da lahko po opravljeni razpravi matično delovno telo tudi ugotovi, da predlog zakona ni primeren za nadaljno obravnavo, in takšen sklep predlaga v sprejem plenarnemu zasedanju DZ. Po končani obravnavi členov predloga zakona in amandmajev v odboru se pripravi dopolnjeni predlog zakona, ki je sestavni del poročila matičnega delovnega telesa za drugo obravnavo na seji DZ (Grad 2013, 240). Igličar (2011, 281) v zvezi s tem dodaja, da so v besedilo tega dopolnjenega predloga zakona vključeni vsi amandmaji, ki so bili izglasovani v delovnem telesu, tako da nastane prenovljeno besedilo zakonskega predloga. Amandmaje je mogoče vložiti tudi k že dopolnjenemu predlogu zakona, a je krog predlagateljev le-teh ožji. Kot pojasnjuje Igličar (2004, 125) lahko to storijo le poslanska skupina, skupina desetih poslancev in Vlada, kadar ni predlagateljica zakona, poleg tega pa je mogoče amandmaje predlagati samo k tistim členom predloga zakona, h katerim so bili sprejeti amandmaji v drugi obravnavi na seji matičnega delovnega telesa.

Po drugi obravnavi zakonskega predloga v okviru delovnega telesa, se težišče odločanja preusmeri na plenarno zasedanje DZ. Na plenarni seji DZ RS poslanci razpravljajo in glasujejo o tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji, pri čemer praviloma potekata obravnava in glasovanje o vsakem členu posebej, DZ pa lahko tudi sklene, da skupaj razpravlja o dveh ali več členih, h katerimi so vloženi amandmaji, in skupaj glasuje o amandmajih k tem členom. V drugi obravnavi je tudi na plenarni seji zakonodajnega telesa poudarek na odločanju o amandmajih, zato DZ preide na isti seji kar na glasovanje o

dopolnjenem predlogu zakona, kadar k temu predlogu ni bil vložen noben amandma (Igličar 2011, 282–283). Ko je končana druga obravnava dopolnjenega predloga zakona na plenarnem zasedanju DZ, se besedilo le-tega pripravi za naslednjo stopnjo – tj. tretjo obravnavo zakonskega predloga. Ob tem Grad (2013, 241) opozarja na možnost, da lahko DZ zaradi načela ekonomičnosti na predlog predlagatelja zakona sklene, da bo tretjo obravnavo predloga zakona opravil na isti seji, če temu ne nasprotuje več kot tretjina navzočih poslancev, vendar le, če so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k manj kot desetini členov dopolnjenega predloga zakona. V kolikor v drugi obravnavi k dopolnjenemu predlogu zakona ni bil sprejet noben amandma, DZ na isti seji preide na glasovanje o zakonu (prav tam).

Zaključno fazo rednega zakonodajnega postopka predstavlja tretja obravnava zakonskega predloga na plenarnem zasedanju DZ. Brezovšek in Haček (2012, 123) pojasnjujeta, da v tretji obravnavi zbor razpravlja o predlogu zakona v celoti in o njem glasuje. Igličar (2011, 284) dodaja, da ima razprava o celotnem zakonu naravo splošne razprave, saj obravnava posameznih členov poteka le pri tistih členih predloga zakona, h katerim so bili vloženi amandmaji. Za tretjo obravnavo predloga zakona je mogoče vlagati amandmaje samo k tistim členom, h katerim so bili sprejeti amandmaji v drugi obravnavi. V tej, zadnji fazi zakonodajnega postopka amandmaja ne more več vložiti posamezni poslanec, temveč imajo to pravico le poslanska skupina, predlagatelj in Vlada, kadar ni sama predlagateljica zakona (prav tam). V tretji obravnavi poslanci preučijo bodoči zakon predvsem z vidika njegove konsistentnosti ter njegovega mesta v celotnem pravnem sistemu, poudarjata Brezovšek in Haček (2012, 123). V povezavi s konsistentnostjo in vlogo zakonodajnega predloga v pravnem sistemu velja omeniti še pojem t. i. *uskladitvenih amandmajev*. Igličar (2011, 284–285) opisuje, da so takšni amandmaji potrebni, kadar so zaradi sprejetih amandmajev določbe zakonskega predloga medsebojno neuskrajene ali neuskrajene z drugimi zakoni. Predsednika DZ oz. predsedujočega posamezni seji na omenjeno neskladnost opozorita zakonodajno-pravna služba DZ ali Vlada, pri čemer je za pripravo uskladitvenega amandmaja odgovoren zlasti predlagatelj zakona (prav tam).

Po končani razpravi o zakonskem predlogu v tretji obravnavi sledi glasovanje o predlogu v celoti. Grad (2013, 242) pojasnjuje, da je zakon sprejet, če je število glasov, oddanih za sprejem zakona, večje od števila glasov, oddanih proti njemu, torej je zakon sprejet z večino opredeljenih glasov, razen če je za sprejemanje posameznega zakona predpisana zahtevnejša

večina.¹³ Avtor tudi dodaja, da ko je zakon sprejet, njegovo končno besedilo pripravi zakonodajno–pravna služba, ki pri tem nima nobenega pooblastila za vsebinsko spreminjanje zakona, temveč opravi le pravno in jezikovno redakcijo sprejetega besedila (prav tam).

Ko je zakon sprejet v DZ, še ne začne veljati takoj, temveč je za njegovo uveljavitev potrebna še razglasitev (*promulgacija*) zakona in njegova objava (*publikacija*). Po ustavi zakone razglašča predsednik republike, in sicer najpozneje v osmih dneh po njihovem sprejemu, zakon (in tudi drugi predpisi) pa po ustavi začne veljati petnajsti dan po objavi, razen če je v njem določeno drugače (Grad 2013, 242).

2.6.5 Posebna zakonodajna postopka (skrajšani in nujni postopek)

Poleg rednega zakonodajnega postopka, ki obsega tri obravnave (t. i. branja) zakonskega predloga, predvideva Poslovnik DZ tudi dva posebna zakonodajna postopka, t. i. skrajšani in nujni postopek.

Igličar (2011, 288–289) razlaga, da je zakon mogoče sprejeti v skrajšanem postopku, če tako odloči kolegij predsednika DZ. V skrajšanem postopku vedno odpade prva obravnava na plenarni seji, druga in tretja obravnava predloga zakona pa se izvedeta na isti seji. Druga obravnava se tako začne z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu, amandmaje pa lahko predlagatelji vlagajo na seji do začetka tretje obravnave zakonskega predloga. Avtor nadalje poudarja (prav tam), da v skrajšanem zakonodajnem postopku ni mogoče sprejeti novega zakona, temveč le manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona ali manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom EU. V zvezi z uporabo skrajšanega zakonodajnega postopka Igličar opozarja, da je uporaba le–tega utemeljena z načelom ekonomičnosti oz. racionalnosti in kadar gre resnično za manjše dopolnitve ali drobne spremembe zakonov, bi bilo nesmiselno voditi celoten redni zakonodajni postopek, pri čemer pa je treba skrbno pretehtati, kdaj je novelizacija zakonodaje res takšne narave. Skrajšani zakonodajni postopek je včasih mogoče upravičiti zlasti pri harmonizaciji naše zakonodaje s pravom EU ob manjših prilagoditvah in uskladitvah, še dodaja Igličar (prav tam).

¹³ Glasovanje z drugačno večino, ponavadi dvotretjinsko, se uporabi pri ustavnorevizijskem postopku (postopku spreminjanja Ustave) in spremembah ter dopolnitvah Poslovnika DZ. Drugačna večina je potrebna tudi, kadar DZ o zakonu odloča ponovno, ker je bil nanj s strani Državnega sveta vložen suspenzivni veto (op. avtorja).

Poslovnik DZ opredeljuje tudi nujni zakonodajni postopek. Poslovniška določila predvidevajo sprejem zakona po hitrem zakonodajnem postopku za izjemne družbene razmere. Pri uporabi tega postopka morajo biti v ospredju razlogi, ne pa čas oz. njegova hitrost. Zato je nujni postopek utemeljeno uporabiti samo v primerih odpravljanja posledic naravnih nesreč, interesov varnosti ali obrambe države ter takrat, kadar je treba s sprejemom zakona preprečiti težko popravljive posledice za delovanje države, opozarja Iglíčar (2011, 289–290). Avtor še dodaja, da se restriktivna uporaba nujnega postopka kaže v določbi, da takšen postopek lahko predlaga samo Vlada, saj ima navadno ta organ res celovit pregled nad stanjem v državi oz. največ informacij za oceno izjemnih situacij. Brezovšek in Haček (2012, 124) dodajata, da o predlogu za sprejem zakona po hitrem postopku odloča DZ ob sprejemanju dnevnega reda. V nujnem postopku se ne opravi splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Avtorja (prav tam) še dodajata, da se hitri postopek od navadnega razlikuje tudi po tem, da je amandmaje mogoče vlagati v hitrem postopku tudi v ustni obliki, a je pred glasovanjem ustno vloženi amandma treba predložiti še v pisni obliki.

Iglíčar (2011, 290) opozarja, da je v dosedanjem zakonodajnem odločanju DZ število izjemnih nujnih postopkov vztrajno naraščalo, ter da je bilo veliko število enofaznih zakonodajnih postopkov (hitrih oziroma nujnih in skrajšanih) po eni strani gotovo odsev dejanskih družbenih potreb, po drugi strani pa preširokega tolmačenja razlogov za uporabo nujnega (hitrega) postopka, zlasti izrednih potreb države. Če je še mogoče razumeti uporabo skrajšanega zakonodajnega postopka, sploh pri harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravnim redom EU, tudi zaradi zagotavljanja načela ekonomičnosti postopka, pa se zdi, da je nujni zakonodajni postopek v nekaterih primerih zlorabljen za tiste zakonske predloge, ki bi jih bilo smiselno sprejemati vsaj po skrajšanem, če ne celo po rednem zakonodajnem postopku.

Ugotovitvam o relativno velikem številu zakonov, sprejetih po skrajšanem ali nujnem zakonodajnem postopku pritrjujejo tudi podatki o številu sprejetih zakonov po vseh treh vrstah zakonodajnih postopkov v minulem mandatnem obdobju DZ.

Tabela 2.1: Število sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka v mandatnem obdobju 2008–2011

SPREJETI ZAKONI	2008	2009	2010	2011	SKUPAJ
Redni postopek	/	33	60	48	141
Skrajšani postopek	3	47	33	51	134

Nujni postopek	5	32	28	18	83
Ratifikacija	1	33	44	30	108

Vir: Državni zbor RS (2012, 35).

Iz tabele izhaja, da je bilo v mandatnem obdobju 2008–2011 141 zakonov sprejetih po rednem postopku, 134 po skrajšanem, 83 po nujnem postopku, ratifikacij pa je bilo 108. Skupno je bilo v mandatnem obdobju 2008–2011 sprejetih 358 zakonov, delež zakonov, sprejetih po rednem postopku je tako znašal 39,4 odstotka, delež tistih po skrajšanem 37,4 odstotka, delež tistih zakonov, ki so bili sprejeti po nujnem zakonodajnem postopku pa je znašal 23,2 odstotka.

3 EMPIRIČNI DEL

3.1 Analiza vsebinske vključenosti DZ ob spremembah zakonodaje kot posledice harmonizacije

V nadaljevanju magistrskega dela bo poudarek na raziskavi, ki bo temeljila na analizi vsebinske vključenosti DZ ob spremembah zakonodaje kot posledice harmonizacije s pravnim redom EU.

Ker je za usklajenost zakonodaje z evropskim pravnim redom odgovorna Vlada, ki je tudi večinska vlagateljica zakonskih predlogov v zakonodajni postopek v DZ, strokovne službe DZ ne vodijo evidenc, kdaj zakonski predlog predstavlja del harmonizacije s pravnim redom EU. Podatke o tem vodi Vlada, ki za vsako posamezno koledarsko leto pripravi *Normativni delovni program Vlade Republike Slovenije*, kjer so po ministrstvih navedeni predpisi (predlogi zakonov ter drugih podzakonskih aktov), katerih sprejem se predvideva v posameznem letu in jih Vlada predloži DZ, kateri predpisi predstavljajo del harmonizacije s pravnim redom EU ter časovni roki za njihov sprejem. Ker je poglobljena pozornost namenjena vlogi DZ pri harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravnim redom EU, sem se pri analizi omejil na zakonske predloge, ki so bili del harmonizacije v mandatnem obdobju 2008–2011, pri sprejemu katerih DZ tudi dejansko sodeluje.

Poleg normativnega delovnega programa vlade, ki je predstavljal osnovni vir identifikacije zakonske materije, ki se usklajuje s pravnim redom EU, sem se posluževal tudi arhivskih podatkov *Poročevalca DZ*, kjer je bilo moč identificirati vrste zakonodajnih postopkov ter

dostopati do obrazložitve predlogov zakonov, ki jih je v DZ predložila Vlada in so bili del usklajevanja nacionalnega zakonodajnega okvira z evropskim.

Velja opozoriti, da se v tem delu magistrskega dela, kjer smo analizirali vključenost DZ pri harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravnim redom EU ter pri sprejemanju t.i. »domače zakonodaje« (v poglavju 3.2), nismo podrobneje spuščali v konkretno vsebino posameznih naključno izbranih zakonskih predlogov, saj to ni namen magistrskega dela.

Izbrana študija primera se osredotoča na aktivnosti OFMP DZ pri obravnavanju zakonskih predlogov, ki jih je DZ v zakonodajni postopek predložila Vlada v mandatnem obdobju 2008–2011 in so predstavljali del usklajevanja slovenskega zakonodajnega okvira z evropskim pravnim redom. Omenjeno delovno telo je bilo za analizo izbrano ob predpostavki, da so se zaradi gospodarske in finančne krize, ki se je začela v letu 2008 in še traja, okrepile tudi zakonodajne aktivnosti na ravni EU glede reševanja posledic le-te v okviru celotne EU. Okrepitev normativnega urejanja na ravni EU pa je tesno povezana z delovanjem nacionalnih izvršilnih in zakonodajnih institucij posameznih držav članic.

V spodnji tabeli so prikazani kvantitativni podatki vseh obravnavanih in sprejetih zakonov (objavljenih v Uradnem listu RS), ne glede na predlagatelja na OFMP v mandatnem obdobju 2008–2011.¹⁴ Tabela prikazuje število vseh sprejetih zakonov, skupno število tistih, ki so bili del harmonizacije in tistih, ki predstavljajo sprejem t.i. »domače zakonodaje« ter vrste zakonodajnih postopkov, s katerimi je bila zakonodaja s področja financ sprejeta v DZ.

Tabela 3.1: Obravnavani in sprejeti zakoni na OFMP v mandatnem obdobju 2008–2011

Vrsta zakonodajnega postopka	EU harmonizacija število (delež v %)	»domača zakonodaja« število (delež v %)	SKUPAJ
Redni	13 (40,6)	21 (28,8)	34
Skrajšani	15 (46,9)	17 (23,3)	32
Nujni	4 (12,5)	35 (47,9)	39
SKUPAJ	32 (100,0)	73 (100,0)	105

Na podlagi zgolj zbirnega števila sprejetih zakonov težko razberemo razloge in argumente predlagatelja (največkrat Vlade) za izbiro vrste zakonodajnega postopka, s katerim je bil

¹⁴ Poimenski seznam vseh obravnavanih in sprejetih zakonov na odboru je naveden v prilogi A.

določen zakon na koncu tudi potrjen v DZ. Po besedah sekretarke OFMP, Barbare Reflak, Vlada kot predlagateljica predloga zakona vedno predlaga tudi postopek, po katerem se bo nek predlog zakona sprejemal, kar velja tudi za zakone, ki so del harmonizacije. Ko je predlog zakona predložen v proceduro in če ne gre za redni postopek, mora biti obrazloženo, zakaj je potreben skrajšani oz. nujni postopek. Pri skrajšanih postopkih gre običajno za majhne spremembe in dopolnitve že obstoječih zakonov, tudi prilagoditve pravnemu redu EU, pri nujnem postopku pa običajno Vlada navede razlog, da naj bi se s tem preprečile težko popravljive posledice za delovanje države, še dodaja Reflakova. Po njenih ugotovitvah te razlage niso zelo obsežne in so včasih nezadostne, občasno se tudi zgodi, da se oba – tako skrajšani kot tudi nujni postopek izrabita za sprejem predloga zakona, ki bi načeloma moral potekati po rednem postopku. Ob tem sekretarka poudarja, da v DZ o vsebini postopka, potem, ko ga predlaga Vlada, odloča kolegij DZ, ki ga vodi predsednik DZ, na njem pa sodelujejo vodje poslanskih skupin. Vlada ob vložitvi zakonskega predloga v DZ lahko samo predlaga vsebino postopka, kolegij pa je tisti, ki o tem dokončno odloči. V praksi velja, da koalicija z glasovanjem doseže, da obvelja tisti postopek, ki ga je v začetku predlagala Vlada.

Iz tabele 3.1 izhaja, da je OFMP v mandatnem obdobju 2008–2011 obravnaval skupno 32 zakonskih predlogov, ki so predstavljali del harmonizacije s pravnim redom EU, od tega je bilo 13 zakonskih predlogov sprejetih po rednem, 15 po skrajšanem in 4 po nujnem zakonodajnem postopku. Iz tabele lahko tudi razberemo, da je bilo največ zakonskih predlogov, ki so bili predmet harmonizacije, sprejetih po skrajšanem zakonodajnem postopku. Ti podatki potrjujejo teoretična izhodišča iz strokovne literature, pa tudi besede sekretarke OFMP, da se skrajšani zakonodajni postopek lahko uporabi pri manjših spremembah in uskladitvah slovenske zakonodaje s pravnim redom Unije.

Iz seznama vseh sprejetih zakonov, obravnavanih in sprejetih na OFMP v navedenem časovnem obdobju, sem v raziskavi povsem naključno izbral **Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI–B)**, ki predstavlja del harmonizacije slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU in ga je, po predlogu Vlade, DZ sprejel po skrajšanem postopku. Vlada je postopek sprejemanja predloga novele Zakona o trgu finančnih instrumentov po skrajšanem postopku argumentirala takole:

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov obravnava po skrajšanem postopku, saj gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, tako

po obsegu kot tudi po vsebini, oz. za manj zahtevne uskladitve s pravnim redom Evropske unije. Predlog ZTFI–B prenaša v slovenski pravni red Direktivo 2007/44/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembah Direktive Sveta 92/49/EGS in direktiv 2002/83/ES, 2004/39/ES, 2005/68/ES in 2006/48/ES glede postopkovnih pravil in ocenjevalnih meril za skrbno oceno pri pridobitvah in zvišanju deležev v finančnem sektorju (v nadaljnjem besedilu: Direktiva 2007/44/ES), ki je stopila v veljavo septembra 2007. Slovenija mora navedeno direktivo prenesti v nacionalno zakonodajo do 21. marca 2009 (Vlada RS 2009a).

Iz obrazložitve predloga zakona je tudi razvidno, da je Vlada omenjeni zakonodajni predlog vložila v parlamentarni postopek le dva dni pred potekom roka za implementacijo. V praksi velja, da do dejanskega začetka postopka pred Sodiščem EU zaradi nespoštovanja implementacijskega roka ne pride takoj po poteku le-tega. Država članica, ki EK kot skrbnici temeljnih pogodb EU, pravočasno ne *notificira* (sporoči) svojih t.i. *nacionalnih ukrepov za prenos*¹⁵, je najprej deležna opomina EK, s katerim EK obvesti zadevno državo članico, da je rok za prenos določb direktive v nacionalno zakonodajo že potekel in od države terja, da skladno s svojimi notranjimi pravili, čim prej uredi vse potrebno za hiter in pravilen prenos določb evropskega pravnega reda v svojo zakonodajo. Država članica v odgovoru na opomin navede razloge, zaradi katerih je prišlo do zamude pri prenosu in navede jasno časovnico, kdaj bo prenos in kasneje notifikacija nacionalnih ukrepov za prenos tudi dejansko izvedena, s čimer je postopek tudi uradno zaključen. V praksi se dogaja, da država pri prenosu določb evropskega pravnega reda običajno čaka tudi zaradi drugih sprememb, ki sicer niso posledica harmonizacije, pokrivajo pa enako materijo, kot določbe prava EU. Šele ko zakonska novela vključuje tudi preostale spremembe, predlagatelj (običajno Vlada) vloži zakonski predlog v zakonodajni postopek. Omenjeni praksi pritrjujejo tudi besede Renate Brunskole, članice OFMP, ki pravi, da se zelo redko opravi samo usklajevanje zakonodaj; ker je potrebno direktivo umestiti v domačo zakonodajo v roku dveh let, se z uskladitvijo počaka toliko časa, da se v zadevni zakon umestijo še kaka druga dopolnila ali spremembe. Razloge za takšno ravnanje velja morda iskati tudi v dejstvu zasledovanja načela ekonomičnosti zakonodajnega postopka; v postopek se vloži zakonski predlog, ki celovito ureja določeno materijo in vsebuje vse, v tistem trenutku relevantne spremembe in dopolnitve, s čimer odpade nenehna nepotrebna zakonska novelizacija določenega družbenega področja.

¹⁵ Têrmin oz. besedna zveza označuje besedilo, lahko tudi več besedil, ki jih uradno sprejme država članica, ko določbe direktive prenese v nacionalni pravni red.

Iz zbranih podatkov (glej tabelo 3.1) tudi izhaja, da so bili v mandatnem obdobju 2008–2011 na OFMP obravnavani in kasneje po nujnem postopku sprejeti 4 zakoni, ki so bili del usklajevanja z evropskim pravnim redom. Ker naj bi se nujni zakonodajni postopek uporabljal res v izjemnih primerih npr. pri odpravi posledic naravnih nesreč, obrambe države ipd., kamor pa harmonizacija slovenske zakonodaje s pravnim redom EU praviloma ne sodi, si za vsakega od teh 4 zakonov v nadaljevanju oglejmo, s kakšno argumentacijo je predlagatelj utemeljeval potrebo po uporabi nujnega postopka.

a) Iz obrazložitve **Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o trošarinah (ZTro–H)** izhaja naslednje:

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o trošarinah obravnava po nujnem postopku, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Posledice finančne in gospodarske krize se namreč močno kažejo tudi v sektorju prevoza blaga in potnikov, s predlaganim ukrepom pa jih predlagatelj želi omiliti. Da bi lahko sistem vračila trošarine čim prej zaživel v praksi, se predlaga, da se zakon obravnava po nujnem postopku, kar bo omogočilo začetek njegovega izvajanja v približno treh mesecih (Vlada RS 2009b).

Poleg tega predlagatelj želi z redakcijskimi zakonskimi spremembami doseči uskladitev med zakonom in Uredbo Sveta (EGS) št. 2658/87 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (UL L št. 256 z dne 7. 9. 1987, str. 1), kot je bila zadnjič spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 1031/2008 z dne 19. septembra 2008 o spremembi Priloge I k Uredbi Sveta (EGS) št. 2658/87 o tarifni in statistični nomenklaturi ter skupni carinski tarifi (Vlada RS 2009b, 3).

Iz obrazložitve ZTro–H je razvidno, da Vlada kot predlagateljica omenjene novele zakona utemeljuje predlog nujnega zakonodajnega postopka zaradi preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države in pomoči sektorju prevoza blaga in potnikov, usklajevanje s pravnim redom EU pa je vezano samo na določene redakcijske spremembe, s katerimi se novela zakona usklajuje z evropskim pravnim redom. Osnovna ugotovitev je, da v tem konkretnem primeru ni neposredne povezave med uporabo nujnega zakonodajnega postopka in potrebo po harmonizaciji nacionalne zakonodaje s pravom EU. Uskladitev je vezana zgolj na manjše redakcijske spremembe pri statističnih in carinskih oznakah, uporaba nujnega postopka pa je bolj namenjena hitri uveljavitvi zakonodaje zaradi notranjih potreb države.

- b) Nujni zakonodajni postopek pri **Zakonu o preprečevanju zamud pri plačilih (ZPreZP)** je Vlada utemeljila takole:

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da predlog zakona o preprečevanju zamud pri plačilih obravnava po nujnem postopku, ker je sprejetje predlaganega zakona nujno potrebno zaradi preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države zaradi plačilne nediscipline. Predlog zakona bo pripomogel k odpravi plačilne nediscipline in s tem k preprečitvi težko popravljivih posledic za delovanje države. Plačilna nedisciplina namreč negativno vpliva na likvidnost, konkurenčnost in razvoj gospodarskih subjektov ter zapleta njihovo finančno upravljanje. Upniki zaradi zamud pri plačilih potrebujejo zunanje financiranje, ki je težje dostopno v obdobju gospodarskega upada, zamude pa so lahko celo vzrok za stečaj sicer zdravih podjetij, zlasti malih in srednje velikih (Vlada RS 2011a).

Iz obrazložitve ponovno izhaja, da je nujni zakonodajni postopek predlagan zgolj zaradi notranjih potreb države, pri čemer ni neposredne povezave med uporabo nujnega zakonodajnega postopka in harmonizacijo z evropskim pravnim redom.

Pri natančnejšem pregledu zakonskega predloga pa pridemo do zanimive argumentacije predlagatelja, ki se glasi: Predlog Zakona o preprečevanju zamud pri plačilih upošteva rešitve iz predloga Direktive 2011/.../ES o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih. Ker direktiva 2011/_/ES še ni bila objavljena v Uradnem listu EU in ker torej še ne velja, **zakon navedene direktive ne prenaša**¹⁶ (Vlada RS 2011a, 12).

Direktiva kot temeljno sredstvo harmonizacije nacionalnih zakonodaj s pravnim redom EU je, skladno z načelom javnosti, in po dokončni potrditvi v institucijah EU objavljena v Uradnem listu EU in šele od takrat dalje prične teči, navadno dveletni rok, za njeno implementacijo v nacionalne zakonodaje držav članic. Na konkretnem primeru je razvidno, da Slovenija od vstopa v Unijo s svojimi predstavniki v evropskih institucijah (predvsem Svetu EU) evropski pravni red tudi dejavno sooblikuje. Slovenija kot polnopravna članica EU s svojimi stališči in predlogi skupaj s preostalimi državami sodeluje pri oblikovanju določb posamezne direktive oz. pravnega reda EU v celoti. Dejansko izoblikovanje določb direktive kot temeljnega sredstva harmonizacije do njenega dokončnega sprejema na ravni EU se prične že veliko prej, ko predstavniki držav članic v Svetu EU, kjer so zastopani ministri različnih sestav, na

¹⁶ Poudaril avtor.

ministrskih srečanjih potrdijo vsebino direktive, pri čemer želi vsaka od držav članic vanjo vnesti katero od svojih nacionalnih posebnosti. Ob tem je potrebno poudariti, da direktiva kot sredstvo harmonizacije deluje po načelu »najmanjšega skupnega imenovalca«, navadno določa temeljne tehnične in druge standarde, na podlagi katerih deluje notranji trg EU. Lahko rečemo, da poteka uveljavitev direktive na dveh nivojih:

- oblikovanje, dokončna potrditev direktive in njena objava v Uradnem listu Unije (raven EU) ter
- obveza držav članic, da v skladu s svojimi pravili implementirajo določbe direktive v svoj notranji pravni red (nacionalna raven).

Vlada kot predlagateljica ZPreZP je v okviru svojih pristojnosti dejavno sodelovala že pri potrjevanju direktive 2011/.../ES s svojimi predstavniki v institucijah EU, zato je imela celosten pogled v problematiko preprečevanja zamud pri plačilih, kot tudi v rešitve, ki jih direktiva za odpravo takšnih zamud prinaša. Z omenjenim zakonskim predlogom je očitno želela predčasno uveljaviti določbe omenjene direktive v slovenskem pravnem redu, četudi obveza po spoštovanju implementacijskega roka za države članice nastane šele z javno objavo besedila direktive v Uradnem listu EU. Konkreten primer je nenavaden, saj v praksi države članice ponavadi zamujajo z implementacijo direktiv v nacionalne pravne rede, kar lahko v končni fazi pripelje do postopka pred Sodiščem EU zaradi zamud pri prenosu in posledično plačila denarnih kazni zaradi nespoštovanja implementacijskega roka.

- c) **Obrazložitev Vlade za uporabo nujnega postopka pri sprejemu Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN–2C), je naslednja:**

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da predlog zakona obravnava po nujnem postopku, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, ker gre za pomembne spremembe in dopolnitve Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, 16/08 in 19/10), s katerimi se zagotavlja večja plačila disciplina pri izvajanju javnih naročil s podizvajalci. Z zakonom se namreč spreminja definicija podizvajalca v postopkih javnega naročanja, na podlagi katere ne bo več mogoče izigravati določb zakona o obveznih neposrednih plačilih podizvajalcem. Hkrati se zagotavlja, da podizvajalci aktivno pristopijo k reševanju plačilne nediscipline, in

sicer tako, da s kopijo pogodbe med njimi in glavnim izvajalcem pravočasno seznanijo naročnika. Glede na obseg posledic plačilne nediscipline in stanje v slovenskem gospodarstvu je na tem področju potrebno hitro ukrepanje za preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države (Vlada RS 2011b). S tem zakonom se v slovenski pravni red prenaša tudi del Direktive Evropskega parlamenta in Sveta št. 2007/66/ES z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede vprašanja izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil (UL L 335 z dne 20. 12. 2007, str. 31), in sicer v delu, ki se nanaša na zagotavljanje obdobja mirovanja (Vlada RS 2011b, 4).

Iz obrazložitve Vlade izhaja, da je predlog za obravnavo zakonskega predloga po nujnem postopku potreben, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, ker gre za pomembne dopolnitve zakonodaje s področja javnega naročanja, s katerimi se zagotavlja večja plačilna disciplina pri izvajanju javnih naročil s podizvajalci. Zdi se, da je tudi v tem konkretnem primeru nujni postopek vezan na notranje potrebe države. ZJN–2C sicer prenaša del nekaterih direktiv v slovenski pravni red, vendar ni opaziti neposredne povezave med vrsto zakonodajnega postopka in usklajevanjem s pravnim redom EU oz. povedano drugače, nujni postopek ni posledica zamud implementacijskega roka.

- d) Potrebo po hitrem postopku sprejemanja **Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan–1H)** pa je Vlada utemeljila takole:

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da predlog zakona obravnava po nujnem postopku, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, ki bi lahko nastale glede na pomanjkljivosti v regulativnem kapitalnem okviru ter v upravljanju s tveganji finančnih institucij in nadzoru. Bistveni razlog za nujni postopek je v dejstvu, da so v Republiki Sloveniji v trenutni finančni krizi nujne spremembe pravne ureditve, ki odpravljajo pomanjkljivosti v regulativnem kapitalnem okviru ter v upravljanju s tveganji finančnih institucij. Predlog zakona tudi odgovarja na pomanjkljivosti na področju nadzora. Predlog zakona delno implementira Direktivo 2010/76/ES ter 2010/78/ES, katerih rok za prenos poteče 31. 12. 2011. V primeru zamude pri prenosu bo Evropska komisija proti Republiki Sloveniji začela postopek zaradi kršitve, ki lahko vodi do sankcij in privede do nastanka težko popravljivih

posledic na fiskalnem področju države. Tako je sprejetje zakona nujno zaradi preprečitve trajnih in nepopravljivih posledic za delovanje države, ki bi se kazale tako na fiskalnem področju (plačilo denarne kazni), lahko pa tudi na področju finančne stabilnosti (zaradi trenutnih pomanjkljivosti v regulatornem kapitalnem okviru ter v samem nadzornem modelu). Novosti, ki jih vsebuje predlog zakona, so tako nujne za vzpostavitev stabilnejšega bančnega sektorja in posledično tudi nujne za okrevanje gospodarstva (Vlada RS 2011c). Najpomembnejši načeli predloga zakona sta: načelo uskladitve pravnega reda Republike Slovenije s pravnim redom Evropske unije in načelo izboljššanega sodelovanja med nacionalnimi nadzornimi organi in organi Evropske unije (Vlada RS 2011c, 3).

V konkretnem primeru gre za dejansko povezavo med izbiro nujnega zakonodajnega postopka in obvezo države članice po pravočasni implementaciji direktive v nacionalni pravni red. Vlada je v obrazložitvi predloga zakona opozorila na nujnost hitrega sprejema ZBan-1H, saj bi v nasprotnem primeru za državo res nastale nepopravljive posledice, ker bi se Slovenija znašla v postopku pred Sodiščem EU zaradi nespoštovanja roka za prenos direktive, v skrajnem primeru pa bi to lahko pomenilo tudi resne finančne posledice za državni proračun.

Na podlagi pregleda obrazložitev potrebe po sprejemanju zakonskih predlogov z nujnim zakonodajnim postopkom lahko ugotovimo, da je tak postopek v vseh štirih primerih predlagatelj utemeljeval z dikcijo, ki izhaja neposredno iz Poslovnika DZ (preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države), pri čemer je potrebno poudariti, da vsaj v treh primerih (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trošarinah, Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju) ni opaziti neposredne povezave med obvezo po harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravnim redom EU in uporabo nujnega zakonodajnega postopka. Nujni zakonodajni postopek je v navedenih treh primerih uporabljen zaradi urejanja družbenih razmerij in reševanja težav v državi, ki niso vezane na harmonizacijo. V obrazložitvah predlagatelj sicer navaja, da se z zakonom oz. zakonskimi novelami v slovenski pravni red sicer prenašajo nekatere določbe evropskega pravnega reda, vendar nujni postopek ni posledica zamud implementacijskega roka. Le pri sprejemanju Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1H) predlagatelj jasno poudarja, da je uporaba nujnega zakonodajnega postopka potrebna, saj bi sicer prišlo do zamude pri harmonizaciji, za kar bi država lahko nosila tudi finančne posledice. Tudi na primeru ZBan-1H se sicer lahko sprašujemo o smiselnosti

uporabe nujnega zakonodajnega postopka glede na dejstvo, da vladni predstavniki dejavno sodelujejo pri sprejemanju pravnega reda v institucijah EU in so z rešitvami evropskega pravnega reda, ki ga je potrebno prenesti v nacionalno zakonodajo, seznanjeni že vnaprej, nujni zakonodajni postopek pa naj bi se uporabljal res samo v posebnih primerih. Kljub takšnim pomislekom pa je potrebno sprejemanje novele zakona o bančništvu umestiti v ustrezen časovni kontekst – omenjene spremembe in dopolnitve zakona je takratna Vlada vložila v DZ že v času, ko je zaradi izglasovane nezaupnice, opravljala samo še tekoče posle, zaradi relativno dolgih postopkov pri oblikovanju in potrjevanju prihodnje Vlade, pa je bila obravnava omenjenega zakona po nujnem postopku potrebna, saj bi v nasprotnem primeru država prekoračila implementacijski rok.

Po analizi sprejetih zakonskih predlogov, ki so bili del harmonizacije s pravnim redom EU in so se sprejemali po skrajšanem in nujnem zakonodajnem postopku, si v nadaljevanju oglejmo še primer zakona, ki ga je OFMP v mandatnem obdobju 2008–2011 sprejemal po rednem postopku. Iz nabora 13 zakonskih predlogov sem naključno izbral **Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN)**, kjer iz obrazložitve predlagatelja izhaja sledeče:

*Zakonodajalec je pri pripravi novega zakona sledil določbam Direktive št. 2007/66/ES o spremembi direktiv Sveta št. 89/665/EGS in št. 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil, ki sta jo dne 11. decembra 2007 sprejela Evropski parlament in Svet in **bi jo morale države članice prenesti v nacionalni pravni red do 20. decembra 2009.**¹⁷ Hkrati je upošteval tudi dejstvo, da so se v času od uveljavitve zadnje novele Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja pokazale potrebe po spremembah nekaterih določil zakona, ki so se v praksi pokazala kot nepotrebna ali neustrezna. Zakonodajalec je pri pripravi zakona upošteval tudi težnjo po racionalizaciji postopka revizije javnega naročanja, istočasno pa je ohranil isti obseg pravnega varstva. Glede na to, da je potrebno do 21. 8. 2011 v slovenski pravni red prenesti tudi del določb Direktive 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES, predlog Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja ureja tudi pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na področju obrambe in varnosti. Preostale določbe Direktive 2009/81/ES*

¹⁷ Poudaril avtor.

Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES, ki se nanašajo na izvedbo t. i. obrambnih in varnostnih naročil, pa bodo v našo zakonodajo prenesene z Zakonom naročanju na področju obrambe in varnosti, ki je še v pripravi (Vlada RS 2011č, 1–2).

Omenjeni zakon se je sprejemal v okviru rednega zakonodajnega postopka, zato predlagatelj ni posebej pojasnjeval razlogov za takšno odločitev, pri čemer je sicer DZ tisti, ki dokončno odloči o vrsti zakonodajnega postopka, vendar običajno sledi predlogom Vlade. V obrazložitvi zakonskega predloga ZPVPJN pa lahko opazimo posebnost – zakonski predlog je Vlada vložila v proceduro leta 2011, pri čemer sama priznava, da se z zakonom v slovenski pravni red prenašajo določbe direktive, ki bi morale biti prenešene že dve leti prej (konec leta 2009), kar pomeni, da postopki EK proti državam kršiteljicam zahtevajo določen čas.

3.2 Analiza vključenosti DZ ob spremembah t.i. »domače zakonodaje« (zakonodaje, ki ni del harmonizacije s pravnim redom EU)

V prejšnjem poglavju je bila pozornost namenjena analizi vključenosti DZ ob spremembah slovenske zakonodaje kot posledice harmonizacije s pravnim redom EU. V nadaljevanju bomo podrobneje analizirali uporabo nujnih zakonodajnih postopkov pri sprejemanju zakonodaje, za katero ne velja obveza po usklajevanju z evropskim pravnim redom. Ugotovimo lahko, da se zakoni na predlog Vlade, ki ima v vsakokratnem sklicu DZ zagotovljeno večino, sprejemajo (pre)hitro, predvsem z uporabo skrajšanih in nujnih postopkov in da je DZ samo »glasovalni stroj«, ki zgolj slepo potrjuje zakonske predloge, ki jih je v parlamentarno proceduro poslala Vlada.

Najprej si oglejmo podatke o številu sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka v treh zaporednih mandatnih obdobjih DZ. V spodnji tabeli so prikazani zbirni podatki o vseh zakonih, ki so se sprejemali v posameznem mandatnem obdobju in vključujejo zakone, ki so bili del harmonizacije s pravnim redom EU in zakone, za katere obveza po harmonizaciji ni obstajala (t. i. »domača zakonodaja«).

Tabela 3.2: Število sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka v mandatnih obdobjih 2000–2004, 2004–2008 in 2008–2011

VRSTA POSTOPKA	2000–2004	2004–2008	2008–2011	SKUPAJ
Redni postopek	148	209	141	498
Skrajšani postopek	100	155	134	389
Nujni postopek	188	112	83	383
Ratifikacija	243	164	108	515

Povzeto po: Igličar (2011, 291); Državni zbor RS (2012, 35).

Iz tabele 3.2 je razvidno, da je bilo skupaj v treh zaporednih mandatnih obdobjih DZ sprejeto relativno veliko zakonov po skrajšanem in nujnem postopku. Če je uporabo skrajšanega zakonodajnega postopka še moč upravičiti pri manjših spremembah in dopolnitvah obstoječega zakonodajnega okvira, pa pozornost pritegne prekomerna uporaba nujnega zakonodajnega postopka, ki naj bi se uporabljal res v izjemnih primerih. V mandatnem obdobju 2000–2004 je bilo takih zakonov kar 188, v obeh naslednjih mandatih je število zakonov, sprejetih po nujnem postopku, sicer upadlo, vendar je bilo še vedno visoko (112 zakonov v mandatnem obdobju 2004–2008 in 83 zakonov v mandatnem obdobju 2008–2011). Zgolj iz zbranih kvantitativnih podatkov težko sklepamo o razlogih za takšno hitro sprejemanje zakonodaje, velja pa opozoriti na dejstvo, da je bil v mandatnem obdobju 2000–2004 DZ osredotočen predvsem na pravočasno harmonizacijo slovenske zakonodaje z evropskim pravnim redom, kar je bil predpogoj, da je Slovenija sploh postala članica EU. Posebej v zadnjih mesecih pred dejanskim vstopom Slovenije v polnopravno članstvo je DZ hitel s sprejemanjem ustreznega zakonodajnega okvira, ki je sploh omogočil vstop države v EU. Poleg tega je bil v tem mandatnem obdobju (v letu 2002) sprejet spremenjen Poslovník DZ, ki je omogočal hitrejši potek zakonodajnega postopka. Novi poslovnik je bil odgovor na očitke EK, ki je v svojih letnih poročilih o napredku Slovenije v predpristopnem obdobju opozarjala na počasnost in neučinkovitost zakonodajnega postopka v DZ (Zajc 2004, 193).

V magistrskem delu se v študiji primera osredotočamo na delovanje OFMP v mandatnem obdobju 2008–2011, zato si oglejmo tabelo, ki prikazuje število obravnavanih in sprejetih zakonov, ki niso bili del harmonizacije z evropskim pravnim redom (t.i. »domača zakonodaja«).

Tabela 3.3: Število sprejetih zakonov, ki niso bili del harmonizacije s pravnim redom EU (t.i. »domača zakonodaja«) glede na vrsto zakonodajnega postopka na OFMP (2008–2011)

VRSTA POSTOPKA	»domača zakonodaja« število (delež v %)
Redni postopek	21 (28,8)
Skrajšani postopek	17 (23,3)
Nujni postopek	35 (47,9)
SKUPAJ	73 (100,0)

Iz tabele lahko razberemo, da je od skupno 73 zakonov, ki sodijo v sklop t.i. »domače zakonodaje«, kar 35 takšnih, ki so se v DZ sprejemali po nujnem in 17 takšnih, ki so se sprejemali po skrajšanem zakonodajnem postopku. Postavlja se vprašanje, kje so razlogi za tako množično uporabo obeh posebnih zakonodajnih postopkov, pri čemer je bila skoraj polovica zakonov na odboru obravnavana po nujnem postopku.

Ker zgolj z numeričnim prikazom težko pojasnimo razloge za tako množično uporabo posebnih zakonodajnih postopkov, si v nadaljevanju na primerih nekaterih naključno izbranih zakonskih predlogih oglejmo argumente predlagatelja, s katerimi je ta utemeljeval potrebo po uporabi nujnih postopkov.

V predlogu **Zakona o dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF–F)** je predlagatelj utemeljil potrebo po nujnem postopku takole:

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o javnih financah obravnava po nujnem postopku, da bi se preprečile težko popravljive posledice za delovanje države zaradi morebitnih motenj pri delovanju finančnega sistema. Potrebno je namreč zagotoviti, da se bodo ukrepi, ki so bili sprejeti za omejitev učinkov finančne krize izvajali na način, ki bo omogočal doseganje predvidenih ciljev in namenov (Vlada RS 2009c, 1). Cilj dopolnitve zakona je nedvoumno in jasno določiti tiste vrste posojilnih poslov bank, ki so nezdržljive z vsemi oblikami državnih pomoči, ki jih zakon predvideva kakor tudi v nasprotju z osnovnim namenom ukrepanja države za stabilizacijo finančnega sistema (Vlada RS 2009c, 3).

Predlagatelj utemeljuje predlog obravnave zakona po nujnem postopku zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države zaradi morebitnih motenj pri delovanju finančnega sistema. Iz obrazložitve jasno izhaja, da je uporaba nujnega zakonodajnega postopka potrebna zaradi odpravljanje posledic finančne krize. Predlagatelj je očitno zaznal potrebo po hitrem urejanju konkretnih družbenih razmerij, kar je zahtevalo hitro ukrepanje, zato je bil predlagan nujni zakonodajni postopek.

V obrazložitvi predloga **Zakona o spremembah Zakona o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju (ZPZFSEu–A)** je potreba po sprejemu zakonskega predloga po nujnem postopku opredeljena takole:

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da predlog zakona obravnava po nujnem postopku, zaradi preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države, saj dogajanje na mednarodnih kapitalskih trgih terja hiter odziv držav članic območja eura, česar ni mogoče zagotoviti v okviru rednega zakonodajnega postopka. Nepravočasni odziv ali nesodelovanje države članice območja eura v Evropskem instrumentu za finančno stabilnost – EFSF bi privedlo do težko popravljivih posledic za stabilnost skupne valute ter delovanje trga državnih obveznic, kar bi utegnilo omejiti delovanje in bi privedlo do težko popravljivih posledic za države članice, tudi za Republiko Slovenijo (Vlada RS 2011d). Članstvo države v območju eura prinaša prednosti pri trgovanju z enotno valuto, dostop do finančnih trgov in virov financiranja, manjše transakcijske stroške, pomeni pa tudi večjo stabilnost, zaupanje in varnost finančnega sistema. Sloveniji je v obdobju krize članstvo v območju eura s tega vidika zagotovo olajšalo premagovanje krize, vendar pa tako članstvo zahteva tudi določeno odgovornost ter solidarnost z drugimi državami enotnega valutnega območja v težavah zaradi zaščite skupne valute (Vlada RS 2011d, 5). Predlagana novela zakona ni predmet harmonizacije s pravom Evropske unije niti ni z njim v nasprotju. Potrebni notranje–pravni postopki za implementacijo predmetnega zvišanja višine poroštev držav članic območja eura ter ostalih sprememb, ki so predmet dodatka k Sporazumu EFSF, se razlikujejo po posameznih državah članicah območja eura glede na njihovo notranje –pravno ureditev (Vlada RS 2011d, 6).

Omenjeni zakon ni bil del harmonizacije z evropskim pravnim redom, ker se z njegovo uveljavitvijo v slovensko zakonodajo niso prenesle določbe direktiv, kar je v obrazložitvi zapisala tudi Vlada. Nujni postopek je bil v tem primeru potreben zato, ker bi imel

nepravočasen sprejem zakona (če bi se zakon sprejemal po rednem postopku) posledice, ne samo za Slovenijo, pač pa tudi za preostale članice evroobmočja. Dikcija z obrazložitvijo za sprejem zakona po nujnem zakonodajnem postopku je tudi v tem primeru vzeta iz Poslovnika DZ (obravnavo po nujnem postopku zaradi preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države). V tem primeru so težko popravljive posledice za delovanje države umeščene v širši okvir – zamuda pri uveljavitvi omenjenega zakona bi vplivala na celotno evroobmočje, s tem pa bi se zmanjšala tudi kredibilnost Slovenije v evroobmočju, saj le-to poleg prednosti prinaša tudi obveznosti za državo.

Potrebo po uporabi nujnega zakonodajnega postopka pri predlogu **Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije (ZJShemRS)** je predlagatelj obrazložil takole:

Vlada Republike Slovenije predlaga Državnemu zboru, da Predlog zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije obravnava po nujnem postopku zaradi preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države, ki bi lahko nastale zaradi pomanjkanja likvidnih sredstev za nemoteno delovanje gospodarskega sistema Republike Slovenije. Zaradi zmanjšanega pritoka likvidnih sredstev iz tujine, ki je posledica svetovne finančne krize in nedelovanja mednarodnega medbančnega trga je nastala potreba po sprostitvi sredstev domačih bank za financiranje domačega gospodarstva. Čimprejšnji sprejem zakona bo omogočil, da bi se lahko jamstvena shema začela izvajati predvidoma že v mesecu aprilu 2009. Menimo, da je s tem predlog za obravnavo zakona po nujnem postopku utemeljen (Vlada RS 2009č, 1). Zakon ni predmet harmonizacije s pravom Evropske unije, je pa usklajen s pravili EU o dajanju državnih pomoči in drugimi pravili, ki urejajo zagotavljanje konkurenčnosti gospodarstva znotraj EU (Vlada RS 2009č, 5).

Predlagatelj je utemeljeval izbiro nujnega postopka iz dveh razlogov: zaradi preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države, ki bi lahko nastale zaradi pomanjkanja likvidnih sredstev, kar bi lahko ogrozilo delovanje slovenskega gospodarskega sistema in zaradi čimprejšnjega začetka veljavnosti omenjenega zakona. Sprejem zakona po nujnem postopku so narekovale zaostrene finančne in gospodarske razmere, zakon pa ni bil del harmonizacije s pravnim redom EU, ker pa je posegal na področje državnih pomoči, ki so zaradi nemotnega delovanja notranjega trga EU pod nadzorom EK, je bil zakon usklajen z evropskimi pravili o dajanju državnih pomoči.

V vseh treh primerih je bil nujni postopek obrazložen z navedbo, da se z nujnim postopkom sprejemanja preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, v dveh primerih (ZJF –F in ZJShemRS) je bil po mnenju predlagatelja nujen postopek upravičen, da lahko omenjeni zakonski noveli čimprej stopita v veljavo, pri Zakonu o spremembah Zakona o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju pa poleg hitre uveljavitve zakona tudi dejstvo, da bi imela nepravočasna potrditev zakona v DZ implikacije ne samo na Slovenijo, pač pa tudi na preostale države članice EU, ki uporabljajo skupno evropsko valuto.

Poleg pregleda obrazložitev treh izbranih zakonov, smo na podoben način analizirali tudi še nekaj drugih zakonov, ki sodijo med t.i. »domačo zakonodajo« in so se sprejemali po nujnem postopku. Vsem je bila skupna dikcija, ki izhaja iz Poslovnika DZ, namreč, uporaba nujnega postopka je utemeljena zaradi preprečitve težko popravljivih posledic za delovanje države. Velja poudariti, da je bilo delovanje DZ v mandatnem obdobju 2008–2011 zaznamovano s finančno in gospodarsko krizo, ki traja še danes in da so se zakonski predlogi v DZ sprejemali tudi v luči zaostrenih gospodarskih razmer.

4 SKLEP

Temeljni namen magistrskega dela se je nanašal na analizo vključenosti DZ pri harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravnim redom EU. V tem kontekstu je bila osrednja pozornost namenjena uporabi skrajšanih in nujnih zakonodajnih postopkov v DZ pri sprejemanju zakonskih predlogov, ki so del harmonizacije z evropskim pravnim redom. Temeljno sredstvo harmonizacije nacionalnih zakonodaj z evropskim pravnim redom predstavljajo direktive. V magistrskem delu smo pozornost namenili direktivam, ne pa uredbam, za katere prenos v nacionalno zakonodajo ni potreben, ker učinkujejo neposredno in imajo neposredno uporabnost. Za direktive je značilno, da so jih države članice dolžne prenesti v svojo zakonodajo v določenem implementacijskem roku. Ta znaša običajno dve leti, lahko pa je tudi drugačen, kar je določeno s samo direktivo. V kolikor države članice zamudijo z implementacijo določb direktive v nacionalne zakonodaje, jih zaradi nespoštovanja pravnega reda EU v skrajnem primeru čaka postopek pred Sodiščem EU, kar za državo lahko pomeni resne finančne posledice.

Po slovenski zakonodaji je za harmonizacijo domačega zakonodajnega okvira in pravočasno ter ustrezno transpozicijo določb pravnega reda EU v prvi vrsti odgovorna Vlada, ki opravlja dve funkciji:

- v institucijah EU (predvsem v Svetu EU, kjer so zastopani predstavniki držav članic) deluje kot pogajalec pri oblikovanju skupnih evropskih politik, dejavno sooblikuje evropski pravni red ter zastopa slovenske interese, pri čemer skuša uveljaviti nacionalne posebnosti in
- opravlja funkcijo pripravljalca ukrepov za harmonizacijo slovenske zakonodaje s pravnim redom EU, kar vključuje ustrezno transpozicijo določb evropskega pravnega reda v nacionalni zakonodajni okvir ter pri EK, kot skrbnici temeljnih pogodb EU, pravočasno opravi postopek notifikacije nacionalnih ukrepov za prenos, s čimer je postopek harmonizacije tudi formalnopravno zaključen.

Na začetku postavljeno hipotezo, ki se je glasila: *DZ spremembe zakonodaje, s katerimi se slovenski pravni red harmonizira s pravom EU, večinoma sprejema po skrajšanem postopku*, lahko na podlagi študije primera delovanja OFMP v mandatnem obdobju 2008–2011 in analize obravnavanih ter sprejetih zakonskih predlogov na odboru **potrdim**. Od 32 zakonov, ki so bili del harmonizacije s pravnim redom EU, jih je bilo 15 oz. skoraj 47 odstotkov sprejetih po skrajšanem postopku. Omenjeni podatki pritrjujejo teoretičnim izhodiščem, da je skrajšani zakonodajni postopek mogoče upravičiti pri manjših spremembah in dopolnitvah slovenske zakonodaje s pravnim redom EU. Tu se seveda postavlja vprašanje, kako definirati manjše spremembe in dopolnitve obstoječega zakonodajnega okvira, ki bi še upravičevale uporabo skrajšanega zakonodajnega postopka. Kaže, da je odločitev o uporabi skrajšanega postopka odvisna od prostega preudarka predlagatelja. Ker je za harmonizacijo s pravnim redom EU v prvi vrsti odgovorna Vlada, upravičeno pričakujemo, da le-ta s svojim strokovnim aparatom, ki deluje v okviru ministrstev in organov v sestavi, pravilno oceni, kdaj so spremembe in/ali dopolnitve obstoječe zakonodaje takšne narave, da se lahko zakonska novela, ki ureja določena družbena razmerja, v DZ sprejema po skrajšanem postopku.

Drugo hipotezo, ki sem jo postavil na začetku magistrskega dela in se glasi: *DZ spremembe zakonodaje, s katerimi se slovenski pravni red harmonizira s pravom EU, večinoma sprejema po nujnem postopku*, pa na podlagi opravljene analize o delovanju OFMP v mandatnem obdobju 2008–2011, **zavračam**. Iz zbranih kvantitativnih podatkov izhajajo, da so bili po nujnem zakonodajnem postopku, od skupaj 32 zakonov, ki so bili del harmonizacije z

evropskim pravnim redom, zgolj 4 taki, ki so se sprejemali po nujnem zakonodajnem postopku.

Zgoraj omenjena ugotovitev pa zahteva pravilno umestitev v ustrezen kontekst. Nujni zakonodajni postopek je namenjen le za izjemne družbene razmere, kot je odprava posledic naravnih nesreč, interesov varnosti oz. obrambe države, in kjer uporaba rednega postopka zaradi izrednih razmer ne bi bila ustrezna. Iz omenjenih dejstev lahko sklepamo, da nujni zakonodajni postopek v osnovi ni namenjen potrebam harmonizacije s pravnim redom EU, saj se je Slovenija že v obdobju pred pristopom v EU zavezala, da bo usklajevala svoj zakonski okvir z evropskim, kar je bil tudi predpogoj za vstop države v EU. Harmonizacije pravnega reda z evropskim tudi ni moč uvrstiti med izjemne družbene razmere. Poslovník DZ, ki je poleg Ustave, temeljni pravni akt v katerem so podrobno opredeljeni vsi trije zakonodajni postopki (redni, skrajšani in nujni), med razloge za uporabo nujnega skrajšanega postopka, dodaja tudi naslednjo dikcijo: *preprečitev težko popravljivih posledic za delovanje države*. Po pregledu obrazložitev naključno izbranih zakonskih predlogov na OFMP je moč opaziti, da so bili vsi predlogi za sprejemanje zakona po nujnem postopku brez izjeme argumentirani prav z omenjeno dikcijo – sprejem zakona po nujnem postopku je potreben zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. Tako široko zastavljena dikcija omogoča različne interpretacije, kar lahko dejansko pripelje do zlorabe uporabe nujnega zakonodajnega postopka. Morda bi veljalo razmisliti o bolj natančni opredelitvi omenjene dikcije, a se ob tem zavedamo dejstva, da je za spremembo Poslovnika DZ potrebna dvotretjinska večina poslancev, kar pa je težje uresničljivo.

Rezultat tako ohlapne dikcije je povečevanje števila zakonskih predlogov, ki se sprejemajo po nujnem postopku, kar v javnosti vzbuja vtis, da DZ postaja zgolj dobro naoljen glasovalni stroj Vlade, ki ima v njem zagotovljeno večino. Zaradi hitrega sprejemanja zakonov se ti sprejemajo brez poglobljenih razprav v DZ, njihovo potrjevanje je zgolj formalnost, vse to pa zmanjšuje vlogo zakonodajne veje oblasti v demokratični družbi. Na ta način Vlada dobiva pravi monopol nad tovrstnimi odločitvami, sploh ob umikanju ali časovni omejitvi javnih razprav na določene tematike.

Ob kritikah na račun (pre)hitre obravnave in sprejemanja zakonskih predlogov pa je vendarle treba opozoriti na to, da je bilo mandatno obdobje 2008–2011, ki smo si ga izbrali za analizo, zaznamovano z začetkom gospodarske in finančne krize, ki je od Vlade zahtevala hitre

prilagoditve tudi na področju zakonskega urejanja, da so se s tem omejile oz. preprečile hujše posledice krize za Slovenijo.

DZ pri harmonizaciji slovenske zakonodaje s pravnim redom EU igra bolj obrobno, formalnopravno vlogo zakonodajalca. Ker pa se je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe vloga nacionalnih parlamentov v EU povečala (saj imajo le-ti možnost, da dejavno sodelujejo pri oblikovanju evropske zakonodaje), je to pravi trenutek, da DZ prevzame aktivnejšo vlogo v zadevah EU in s tem možnosti, ki so mu na voljo, prenese iz teorije v prakso.

5 LITERATURA

1. Bebler, Anton. 2007. *Uvod v evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
2. Berce–Bratko, Branka. 2012. Intervju avtorja. Ljubljana, 15. marec.
3. Bohinc, Rado. 2012. *Pravo in politike Evropske unije: povzetki pogodb in sodne prakse*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Börzel, Tanja A. 2001. Non–compliance in the European Union: pathology or statistical artefact? *Journal of European Public Policy* 8(5): 803–824.
5. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2012. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Brunskole, Renata. 2013. Intervju avtorja. Ljubljana, 17. december.
7. Dimitrova, Antoaneta in Dimiter Toshkov. 2007. The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In? *West European Politics*. 30(5): 961–986.
8. Državni zbor Republike Slovenije. 2012. *Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2008–2011*. Dostopno prek: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (5. januar 2014).
9. Ferčič, Aleš, Janja Hojnik in Matjaž Tratnik. 2011. *Uvod v pravo Evropske unije*. Ljubljana: GV Založba.
10. Fink–Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Grad, Franc. 2010. *Evropsko ustavno pravo (1. del): Ustavno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
12. --- 2013. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
13. Grilc, Peter in Tomaž Ilešič. 2001. *Pravo Evropske unije (1. knjiga)*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
14. Hočevar, Marjeta, Damjan Lajh in Drago Zajc. 2008. *Stališča in ocene poslank in poslancev o vlogi Državnega zbora RS kot nacionalnega parlamenta države članice EU: sumarno poročilo in analiza podatkov iz ankete med poslanci in poslankami*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Center za politološke raziskave.

15. Hojnik, Janja. 2011. *Decentralizacija pristojnosti za urejanje notranjega trga EU*. Ljubljana: GV Založba.
16. Igljučar, Albin. 2004. *Zakonodajni proces z osnovami nomotehnike*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
17. --- 2011. *Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnika in zakonodajni postopek*. Ljubljana: GV Založba.
18. Janko, Lojze. 1997. Zahtevno in intenzivno obdobje prilagajanja. *Parlamentarec št. 7*. Ljubljana: Državni zbor RS.
19. Kaeding, Michael. 2006. Determinants of Transposition Delay in the European Union. *Journal of Public Policy* 26(3): 229–253.
20. Krašovec, Tatjana. 2005. Pomanjkljiva demokratična legitimnost v Evropski uniji in demokratični primanjkljaj. V *Slovenija v Evropski uniji: zmožnosti in priložnosti*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 43–66. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Kustec Lipicer, Simona. 2007. *Cena uspeha*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Naglič, Vesna in Danai Papadopoulou. 2013. Načelo subsidiarnosti. *Kratki vodič po Evropski uniji*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html (20. december 2013).
23. *Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora* (OdUNDTDZ–3). Ur. l. RS 7/2012. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2012/Ur/u2012007.pdf#/u2012007-pdf (20. december 2013).
24. *Poslovník Državnega zbora – uradno prečiščeno besedilo* (PoDZ-1-UPB1). Ur. l. RS 92/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200792&stevilka=4543> (20. december 2013).
25. *Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije*. Ur. l. EU C 326. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:SL:PDF> (20. december 2013).
26. Reflak, Barbara. 2013. Intervju avtorja. Ljubljana, 15. oktober.
27. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. 2008. *Nomotehnične smernice*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
28. Vlada Republike Slovenije. 2009a. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/9d09e993ef43651ba337.pdf> (20. februar 2014).

29. --- 2009b. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o trošarinah*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/a377a8484eb38ba68acc.pdf> (20. februar 2014).
30. --- 2009c. *Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o javnih financah*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/e7821c9aba1edc29cc9c.pdf> (26. februar 2014).
31. --- 2009č. *Predlog zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/ce334097d6e316c404e7.pdf> (26. februar 2014).
32. --- 2011a. *Predlog zakona o preprečevanju zamud pri plačilih*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/27c494fcfc6938b1d575.pdf> (20. februar 2014).
33. --- 2011b. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/c3806bc87e6c7b00ac0d.pdf> (20. februar 2014).
34. --- 2011c. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/704053c17566df648c8a.pdf> (20. februar 2014).
35. --- 2011č. *Predlog zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/4e60c4cf5b153152cda9.pdf> (26. februar 2014).
36. --- 2011d. *Predlog zakona o spremembah Zakona o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju*. Dostopno prek: <http://imss.dz-rs.si/imis/af6500c52050792131c5.pdf> (26. februar 2014).
37. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
38. --- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS)*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. *Zakon o sodelovanju med Državnim zborom RS in Vlado RS v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU)*. Ur. l. RS 34/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200434&stevilka=1470> (10. december 2013).

PRILOGE

Priloga A: Seznam vseh obravnavanih in sprejetih zakonov na OFMP v mandatnem obdobju 2008–2011

Zap. št.	Zakon	EU harmonizacija (DA/NE)	Vrsta zakonodajnega postopka
1.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2C)	NE	nujni
2.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2A)	NE	nujni
3.	Zakon o spremembi zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2C)	NE	skrajšani
4.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zavarovalništvu (ZZavar-F)	DA	redni
5.	Zakon o spremembi Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1A)	NE	redni
6.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1C)	DA	redni
7.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB-A)	NE	nujni
8.	Zakon o spremembah Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2D)	NE	nujni
9.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 (ZIPRS0809-B)	NE	nujni
10.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trošarinah (ZTro-G)	NE	nujni
11.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (ZSPOZ-C)	NE	nujni
12.	Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije (ZJShemRS)	NE	nujni
13.	Zakon o spremembi Zakona o pravnih naslednicah pooblaščenih investicijskih družb (ZPNPID-B)	NE	skrajšani
14.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI-B)	DA	skrajšani
15.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zavarovalništvu (ZZavar-G)	NE	redni
16.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčni službi (ZDS-1C)	NE	redni
17.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o carinski službi (ZCS-1B)	NE	redni
18.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije (ZJShemRS-A)	NE	nujni

19.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-E)	NE	nujni
20.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trošarinah (ZTro-H)	DA	nujni
21.	Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti Slovenske odškodninske družbe, d.d., iz naslova kreditov, najetih za financiranje Slovenske odškodninske družbe, d.d., v letu 2009 (ZPSOD09)	NE	nujni
22.	Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti iz posojila, ki ga najame Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja pri Evropski investicijski banki za financiranje naložb, ki spodbujajo trajnostni razvoj (ZPJSRR-1)	NE	nujni
23.	Zakon o spremembah Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih (ZNVP-B)	DA	skrajšani
24.	Zakon o dodatnem davku od dohodkov članov poslovodstev in nadzornih organov v času finančne in gospodarske krize (ZDDDČPNO)	NE	redni
25.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o hipotekarni in komunalni obveznici (ZHKO-A)	NE	redni
26.	Zakon o plačilnih storitvah in sistemih (ZPlaSS)	DA	redni
27.	Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009 (ZIPRS0809-C)	NE	nujni
28.	Zakon o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe (ZJShemFO)	NE	nujni
29.	Zakon o spremembi Zakona o Prvem pokojninskem skladu Republike Slovenije in preoblikovanju pooblaščenih investicijskih družb (ZPSPID-C)	NE	skrajšani
30.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na tonažo (ZDTon-A)	DA	skrajšani
31.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o deviznem poslovanju (ZDP-2A)	NE	redni
32.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1B)	DA	redni
33.	Zakon o dopolnitvi Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2D)	NE	skrajšani
34.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na motorna vozila (ZDMV-C)	NE	redni
35.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1D)	DA	redni
36.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o igrah na srečo (ZIS-C)	NE	redni
37.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2B)	NE	redni

38.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2E)	DA	redni
39.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2B)	DA	redni
40.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS-B)	DA	redni
41.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ekonomskih conah (ZEC-C)	NE	skrajšani
42.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (ZPPDFT-A)	DA	skrajšani
43.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trošarinah (ZTro-I)	DA	skrajšani
44.	Zakon o spremembi Zakona o dohodnini (ZDoh-2F)	NE	nujni
45.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o članstvu Republike Slovenije v Mednarodnem denarnem skladu (ZCMDS-B)	NE	skrajšani
46.	Zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (ZUKN)	NE	redni
47.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 (ZIPRS1011-A)	NE	nujni
48.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilnih storitvah in sistemih (ZPlaSS-A)	DA	skrajšani
49.	Zakon o poroštvi Republike Slovenije za obveznosti Slovenske odškodninske družbe, d. d. v višini 300.000.000 eurov iz naslova najetih kreditov in izdanih obveznic za financiranje Slovenske odškodninske družbe, d. d. v letu 2010 (ZPSOD10)	NE	redni
50.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2C)	NE	nujni
51.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2E)	NE	nujni
52.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2G)	NE	nujni
53.	Zakon o poroštvi Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb (ZPFIGD)	NE	nujni
54.	Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o Skladu Republike Slovenije za nasledstvo in visokem predstavniku Republike Slovenije za nasledstvo (ZSNVPN-A)	NE	skrajšani
55.	Zakon o preoblikovanju Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o naložbeni politiki Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja in	NE	redni

	Slovenske odškodninske družbe (ZPKDPIZ)		
56.	Zakon o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (ZOPSPU)	NE	redni
57.	Zakon o posojilu Helenski republiki (ZPHelR)	NE	nujni
58.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trošarinah (ZTro-J)	NE	nujni
59.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 (ZIPRS1011-B)	NE	nujni
60.	Zakon o poročanju Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju (ZPZFSEu)	NE	nujni
61.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zavarovalništvu (ZZavar-H)	DA	skrajšani
62.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1E)	DA	redni
63.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1C)	DA	skrajšani
64.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnih taksah (ZUT-H)	NE	redni
65.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI-C)	DA	redni
66.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trošarinah (ZTro-K)	NE	nujni
67.	Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (ZIPRS1112)	NE	nujni
68.	Zakon o interventnih ukrepih (ZIU)	NE	nujni
69.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-2H)	NE	nujni
70.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2D)	NE	nujni
71.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o igrah na srečo (ZIS-D)	NE	skrajšani
72.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-F)	NE	nujni
73.	Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012 (ZIPRS1112-A)	NE	nujni
74.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilnih storitvah in sistemih (ZPlaSS-B)	DA	skrajšani
75.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o plačilu odškodnine žrtvam vojnega in povojnega nasilja (ZSPOZ-D)	NE	skrajšani
76.	Zakon o dopolnitvi Zakona o Slovenskem odškodninskem skladu (ZSOS-B)	NE	skrajšani
77.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o carinski službi (ZCS-1C)	NE	skrajšani
78.	Zakon o ugotavljanju katastrskega dohodka (ZUKD-1)	NE	redni

79.	Zakon o preprečevanju zamud pri plačilih (ZPreZP)	DA	nujni
80.	Zakon o dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1D)	NE	nujni
81.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju (ZJN-2C)	DA	nujni
82.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (ZUKN-A)	NE	nujni
83.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1F)	NE	redni
84.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o preoblikovanju Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter o naložbeni politiki Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja in Slovenske odškodninske družbe (ZPKDPIZ-A)	NE	nujni
85.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčni službi (ZDS-1D)	NE	skrajšani
86.	Zakon o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti (ZPFOLERD-1)	DA	redni
87.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštne storitev (ZJNVETPS-C)	DA	skrajšani
88.	Zakon o spremembah Zakona o vračanju vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (ZVVJTO-E)	NE	skrajšani
89.	Zakon o spremembah Zakona o izdaji obveznic za plačilo odškodnine za zaplenjeno premoženje zaradi razveljavitve kazni zaplembe premoženja (ZIOOZP-A)	NE	skrajšani
90.	Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN)	DA	redni
91.	Zakon o davku na bilančno vsoto bank (ZDBVB)	NE	redni
92.	Zakon o dopolnitvah Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2F)	NE	skrajšani
93.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Banki Slovenije (ZBS-1B)	NE	skrajšani
94.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1G)	DA	skrajšani
95.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1E)	DA	skrajšani
96.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI-D)	DA	skrajšani
97.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih (ZNVP-C)	DA	skrajšani

98.	Zakon o dopolnitvah Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranju terorizma (ZPPDFT-B)	NE	redni
99.	Zakon o dopolnitvi Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (ZUKN-B)	NE	redni
100.	Zakon o investicijskih skladih in družbah za upravljanje (ZISDU-2)	DA	redni
101.	Zakon o spremembah Zakona o poroštvu Republike Slovenije za zagotavljanje finančne stabilnosti v euroobmočju (ZPZFSEu-A)	NE	nujni
102.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o množičnem vrednotenju nepremičnin (ZMVN-A)	NE	skrajšani
103.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnih konglomeratih (ZFK-A)	DA	skrajšani
104.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o poroštvih Republike Slovenije za financiranje investicij gospodarskih družb (ZPFIGD-A)	NE	redni
105.	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu (ZBan-1H)	DA	nujni

Priloga B: Intervju z Barbaro Reflak, sekretarko OFMP

(15. oktober 2013, po elektronski pošti)

1. Kakšne naloge opravljate kot sekretarka odbora za finance?

Naloge za sekretarje delovnih teles so sicer določene v Pravilniku o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službah Državnega zbora. Naloge so v bistvu dosti bolj široke in interdisciplinarne, kot jih določa pravilnik:

- *organiziranje in koordiniranje dejavnosti s področja delovnega telesa,*
- *spremljanje in proučevanje zadev EU, predlogov zakonov in drugih aktov,*
- *dajanje strokovnih mnenj in stališč o vprašanjih z delovnega področja delovnega telesa članom delovnega telesa in DZ,*
- *sodelovanje na seji delovnega telesa in DZ s posredovanjem stališč, predlogov in strokovnih mnenj,*
- *priprava poročil delovnega telesa za sejo DZ, Odbora za zadeve Evropske unije ali Odbora za zunanjo politiko,*
- *pripravljanje poročil, stališč, predlogov, sklepov, elaboratov, analiz, ocen, informacij in drugih gradiv za potrebe delovnega telesa in DZ,*
- *sodelovanje pri organizaciji parlamentarnega sodelovanja in povezovanja (sodelovanje z Ministrstvom za finance, UMAR itd.),*
- *spremljanje aktualnih vprašanj, ki so povezana s področjem delovnega telesa,*
- *priprava predlogov za okvirni načrt mednarodne dejavnosti DZ s svojega delovnega področja (mednarodna dejavnost: sprejem tujih delegacij, veleposlanikov itd ..., skupaj s predsednikom in priprav gradiva oz. naročanje gradiva. Po obisku se pripravi poročilo),*
- *službene poti v tujino: spremljanje predsednika na razna srečanja, priprav opomnikov, govorov in poročila,*
- *druge naloge na primerljivi stopnji zahtevnosti po odredbi nadrejenega.*

2. Na kakšen način je pri sprejemu predpisov s področja financ vključena zainteresirana javnost?

To vprašanje je v bistvu bolj za vlado, ker je Vlada predlagatelj večine zakonov. Vlada običajno posreduje zakone v javno razpravo (včasih na svoji spletni strani) in se

sestane tudi s predstavniki tako zainteresirane kot strokovne javnosti, še preden predlog zakona predlaga v sprejem v DZ. Običajno se sestanejo tudi z ekonomsko-socialnim svetom, da o zakonu izmenjajo mnenja. Ko pride zakon v parlamentarno proceduro, je pomembno tudi to, da tako delo delovnih teles na sejah kot tudi plenarne seje Državnega zbora potekajo javno. Seje delovnih teles, torej tudi Odbora za finance in monetarno politiko, se lahko udeleži vsak zainteresirani, res pa je, da besedo dobi le, če mu to dovoli predsednik. Običajno besedo dobijo in s tem ni težav. Druga pot je tudi, da se zainteresirana javnost vključi v debato takrat, ko se odbor odloči, da bo o posameznem predlogu zakona opravil javno razpravo mnenj, ki je pravzaprav namenjena javni debati vse strokovne in zainteresirane javnosti. Ta javna predstavitev mnenj se opravi na točno določen dan in uro. Na debato se povabi širok krog zainteresirane in strokovne javnosti. Teh debat se lahko udeležijo tudi državljani, saj so debate odprte. Možnost vključevanja zainteresirane javnosti je tudi, da se le ti povežejo s poslanskimi skupinami, kar storijo kar pogosto in svoje interese branijo prek političnih predstavnikov v parlamentu.

Kot je razvidno je poti veliko, res pa je, da zaradi krize in potrebe po hitrem in korenitem ukrepanju pogosto vodi k zelo hitremu sprejemanju zakonov, kar pa lahko negativno vpliva na sodelovanje strokovne in zainteresirane javnosti.

- 3. Se na odboru, podobno kot na plenarni seji DZ, določa čas, predviden za razpravo o točkah dnevnega reda? Poslovnik DZ tega eksplicitno ne določa, saj se smiselno uporabljajo določbe poslovnika o plenarnih sejah DZ.**

Na seji odbora čas za vsebinsko razpravo poslovniško ni omejen, zato so seje lahko tudi nepredvidljivo dolge. Predsednik ima sicer pravico voditi sejo in po poslovniku v skrajni sili lahko vzame poslancu tudi besedo, vendar se to na odboru še ni zgodilo. Pogosto pa jih predsednik pozove (člane odbora), da naj se držijo točke dnevnega reda in ko enkrat zaključi vsebinsko razpravo in preide na glasovanje, potem lahko vsak član le še obrazloži svoj glas pri glasovanju. Časovne omejitve trajanja sej delovnih teles ni, saj je seja namenjena prav temu, da se na njej izmenjajo vsa mnenja in izrečejo pomisleki ter se predlog zakona z amandmaji pripravi za sprejem na Državnem zboru.

- 4. Kot sekretarka odbora spremljate njegovo delo pri obravnavi zakonskih predlogov. Prosim vas, če lahko odgovorite na naslednja vprašanja, ki se tičejo harmonizacije slovenske zakonodaje s pravnim redom EU – Ali obstajajo kakršnekoli razlike v razpravah na odboru pri sprejemu »domače« zakonodaje in zakonodaje, ki se usklajuje z evropskim pravnim redom?**

Pri obravnavi t.i. EU zadev debata vsaj z vidika procedure poteka podobno kot za domačo zakonodajo. V poslovniških okvirih je za obravnavo EU zadev tempo obravnav prilagojen delu EU institucij (upoštevamo časovne roke, ko potekajo ministrski sveti ali za zasedanje Evropskega sveta). Obstaja pa glede na izkušnje vsebinska razlika pri obravnavi EU zadev, saj le-ta za poslance ni tako zanimiva, zdi se jim oddaljena in jo nekateri še ne razumejo kot domačo, kar tudi je, odkar smo člani EU.

Obstaja pa tudi del zakonodaje, kjer je posledica le usklajevanje nekega zakona s pravnim redom EU. Tu so poslanci bolj aktivni in jih to bolj zanima, saj jo, glede na to, da sprememba pride v obliki predloga zakona, razumejo kot domačo. Pogosto jih zanimajo kako je posamezno področje urejeno v drugih primerljivih državah članicah EU.

- 5. Na sejah odbora so prisotni tudi predstavniki predlagatelja, najpogosteje Vlade. So obrazložitve Vlade, zakaj se nek zakon, ki je del harmonizacije, sprejema po skrajšanem ali hitrem postopku, po vašem mnenju dovolj natančne/obsežne?**

Vlada kot predlagateljica predloga zakona vedno predlaga tudi postopek, po katerem se bo nek predlog zakona sprejemal. To velja tudi za zakone, ki so del harmonizacije. Ko je predlog zakona predložen v proceduro in če ne gre za redni postopek, mora biti obrazloženo, zakaj je potreben skrajšani oz. nujni postopek. Pri skrajšanih postopkih gre običajno za majhne spremembe in dopolnitve že obstoječih zakonov, tudi prilagoditve pravnemu redu EU. Pri nujnem postopku pa običajno Vlada navede razlog in sicer, da naj bi se s tem preprečile težko popravljive posledice za delovanje države itd.. Razlage seveda niso zelo obsežne in včasih nezadostne. Občasno se tudi zgodi, da se oba, tako skrajšani kot tudi nujni postopek izrabita za sprejem predloga zakona, ki bi načeloma moral potekati po rednem postopku. Temu običajno opozicija nasprotuje. Je pa potrebno vedeti, da v Državnem zboru o vsebini postopka, potem, ko ga predlaga Vlada, odloča kolegij Državnega zbora, ki ga vodi predsednik DZ in na

njem sodelujejo vodje poslanskih skupin. Kolegij je v končni instanci tisti, ki postopek potrdi ali pa tudi ne. Vlada ga je pač lahko samo predlagala. Res pa je, da običajno koalicija z glasovanjem doseže, da obvelja tisti postopek, ki ga je v začetku predlagala Vlada.

- 6. Po vašem mnenju, gre pri prevzemanju evropskega pravnega reda zgolj za mehanično prevzemanje le-tega (ker je Slovenija zavezana k pravočasnemu prenosu direktiv v slovenski pravni red)?**

Pri prevzemanju evropskega pravnega reda menim, da kljub naglici ne prihaja samo do mehanskega prevzema pri prenosu direktiv, saj vem, da na nivoju EU usklajevanje znotraj ministrskih svetov poteka do 18 mesecev, včasih tudi več, da pride do nekega končnega kompromisa. Včasih pa kompromisa sploh ni. In šele nato se pripravi zakonodaja, tako da menim, da Vlada mora vedeti kaj predlaga in ima dovolj časa, da se posvetuje s strokovnjaki za posamezno področje. Problem, ki ga vidim jaz, je bolj v tem, da se lahko na nivoju EU zaradi preglasovanj sprejeme kakšna direktiva, katere ureditev ni primerna za Slovenijo.

- 7. Je po vašem opažanju več časa, predvidenega za razpravo na odboru, namenjenega obravnavi »domače« zakonodaje ali zakonodaje, ki se usklajuje z evropskim pravnim redom?**

Glede na to, da je kriza menim, da je bistveno več časa na našem odboru namenjeno razpravam pri sprejemu t.i. domače zakonodaje, saj veliko od teh predlogov zakonov zaradi varčevanja posega tudi v socialne pravice davkoplačevalcev in ostalih občanov. zaradi tega so tudi poslanci že zelo senzibilizirani in v teh razpravah sodelujejo.

Na drugi strani pa je res, da se zavedajo, da Slovenija ni osamljen otok in da odločitve na nivoju EU še kako vplivajo na nas in včasih v primeru neukrepanja in neizpolnjevanja že danih zavez lahko pomenijo tudi denarne sankcije za Slovenijo.

Priloga C: Intervju z Renato Brunskole, članico OFMP

(17. december 2013, po elektronski pošti)

1. Ali obstajajo razlike v razpravah na odboru pri sprejemu »domače« in zakonodaje, ki se usklajuje z evropskim pravnim redom?

Že sprejeta evropska zakonodaja se vključi v domačo zakonodajo in sicer kot dopolnilo ali sprememba nekega zakona. Vendar pa od Lizbonske pogodbe naprej, s katero so nacionalni parlamenti dobili več moči in vpliva pri sprejemanju zakonodaje, pa matična delovna telesa sprejmejo predloge sklepov ali priporočila za Vlado. Vlada oz. pristojno ministrstvo je tisto, ki aktivno sodeluje pri nastajanju področne evropske zakonodaje in državni zbor sprejeme stališče do problema. Razprava na matičnem delovnem telesu je sicer možna, vendar z izjemo na Odboru za evropske zadeve se ta razprava niti ne opravi in se sprejme priporočilo, kot ga predlaga ministrstvo.

V primeru domače zakonodaje pa se opravi razprava na matičnem delovnem telesu in tudi spremembe predloga v obliki amandmajev. Razprava tako poteka v več krogih (v odvisnosti od vrste postopka: redni, nujni, skrajšani). Razprava se opravi tudi na plenarnem zasedanju, kjer pa če ni vloženih amandmajev, se sprejme poročilo matičnega delovnega telesa in predstavijo stališča poslanskih skupin.

2. Ali namenjate več/manj pozornosti zakonom, ki so del usklajevanja s pravnim redom EU v primerjavi z »domačo« zakonodajo?

Zelo redko se opravi samo usklajevanje zakonodaj. Ker je potrebno direktivo umestiti v domačo zakonodajo v roku dveh let, se z uskladitvijo počaka toliko časa, da se v zadevni zakon umestijo še kaka druga dopolnila ali spremembe.

3. Zakaj je bilo nekaj zakonov, ki so bili del harmonizacije v mandatu 2008–2011, sprejetih po skrajšanem in nujnem postopku?

Skrajšan postopek (prvi odstavek 142. člen Poslovnika državnega zbora) je namenjen za obravnavo zakonov:

- z manj zahtevnimi spremembami,

- za prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb,
- za manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom EU,
- za spremembe ali dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem ali z odločbo ustavnega sodišča.

Torej, ko govorimo o manj zahtevnih spremembah ali dopolnitvah področnega zakona je skrajšani postopek primeren. V tako primerih se postopek začne z 2. Obravnavo in sicer se začne z obravnavo na matičnem delovnem telesu. Druga in tretja obravnava na plenarnem zasedanju se opravi hkrati, zakonodajni postopek se tako zaključi.

Nujni postopek (143. člen Poslovnika državnega zbora) se uporabi ko:

- *je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države.*

Razloge, zakaj je zakon potrebno obravnavati po nujne postopku mora predlagatelj/Vlada posebej obrazložiti, navadno pa je razlog rok za implementacijo. Kot že rečeno, je ta rok navadno dveletni in se navadno čaka, da se poleg uskladitve z evropsko zakonodajo še kako področje zakona dodatno uredi. To čakanje pa lahko pripelje tudi do časovne zagate in je za preprečitev plačevanja kazni (posledica neuskladitve zakonodaje so denarne kazni, ki se obračunavajo na vsak dan zamude) potrebno zakon sprejeti po nujnem postopku.

- 4. Na sejah odbora so prisotni tudi predstavniki predlagatelja, najpogosteje Vlade. So obrazložitve Vlade, zakaj se nek zakon, ki je del harmonizacije, sprejema po skrajšanem ali hitrem postopku, po vašem mnenju dovolj natančne/obsežne?**

Obrazložitev je podana tudi v pisni obliki in je širše obrazložena, kot to predstavnik vlade obrazloži na seji odbora. Menim, da je obrazložitev zadostna.

- 5. Po vašem mnenju, gre pri prevzemanju evropskega pravnega reda zgolj za mehanično prevzemanje le-tega (ker je Slovenija zavezana k pravočasnemu prenosu direktiv v slovenski pravni red)?**

Sam končni akt, ko se direktiva povzame v področni zakon je mehanični postopek. Pred sprejemom direktive pa Slovenija sodeluje s svojimi pogledi in predlogi in v tej fazi tudi vpliva na vsebino direktive. Ko je direktiva dejansko že sprejeta, pa na njeno vsebino na moremo več vplivati in smo jo dolžni povzeti v domač pravni red.

6. Na kakšen način je pri sprejemu predpisov s področja financ vključena zainteresirana javnost?

Zainteresirana javnost se vključuje na enak način pri sprejemanju kateregakoli področja. Vključena je v fazi dajanja mnenj ko je zakon v javni razpravi in predno ga sprejme Vlada. Ko je predlog zakona enkrat sprejet na vladi, pride v obravnavo v Državni zbor. Zainteresirana javnost lahko zahteva prisotnost in med sprejemanjem na matičnem delovnem telesu tudi tvorno sodeluje. Postopek kot rečeno je enak za vsa področja.

7. Je več časa, predvidenega za razpravo na odboru, namenjenega obravnavi »domače« zakonodaje ali zakonodaje, ki se usklajuje z evropskim pravnim redom?

Na matičnem delovnem telesu ni predvidenega časa za razpravo. Razprava traja toliko časa, kot je izraženega zanimanja za njo. Tu se ne razlikuje med eno ali drugo zakonodajo.

8. Ste kot članica odbora pri obravnavi zakonodaje s področja financ deležni pritiskov (formalnih/neformalnih) npr. s strani lobistov ali nevladnih organizacij? V kolikor ste odgovorili pritrdilno, je teh pritiskov več ob obravnavi »domače« zakonodaje ali zakonodaje, ki se usklajuje s pravnim redom EU?

Mislim, da beseda pritisk ni primerna. Legitimno je, da želijo različne skupine biti slišane. Če govorimo o lobistih, se le ti najavijo in se z njimi opravi formalni razgovor, ki se tudi prijavi Protikorupcijski skupini. Enako je z nevladniki.

Ni pravila glede katere zakonodaje je več želja po pogovoru. Ko se sprejema evropska zakonodaja, ki ima večji vpliv na določeno skupino v Sloveniji, se ti najavijo in obratno, ko sprejemamo tak zakon, ki vpliva na koga, se ta skupina najavi na pogovor.

Mogoče je razlika le v količini, saj je še vedno več »domačih« zakonov, ki se sprejema in, ki posledično vplivajo na življenje ljudi.

9. Ali se pri harmonizaciji zakonodaje v delo odbora vključuje tudi Odbor za zadeve EU?

Se vključi, to je tudi njihovo poslanstvo.

10. Je sedanja vloga (obseg pristojnosti) delovnih teles v zakonodajnem postopku ustrezna? Je potrebno vlogo delovnih teles pri obravnavi zakonodaje okrepiti?

Menim, da je obseg pristojnosti zadosten, sploh ker vemo, da državni zbor sprejema predvsem politične odločitve. Strokovni aparat imajo ministrstva, ki so tudi predlagatelji in pripravljalci zakonov.