

Uveljavljanje klasičnega modela zakonodajnega postopka v slovenskem parlamentu

Z vračanjem na tradicionalno načelo o delitvi oblasti v političnem sistemu slovenske družbe je zakonodajna oblast dodeljena predstavniškemu telesu – državnemu zboru. Ustava Republike Slovenije iz decembra 1991. leta je uvedla parlamentarni sistem organizacije oblasti. Pri tem gre funkcija zakonodajalca neposredno samo parlamentu v ožjem pomenu besede, ki ga sestavlja državni zbor. K parlamentu v širšem pomenu besede pa bi lahko prištevali še državni svet (nepopolna dvodomnost).

Sprejem nove slovenske ustave oziroma kakovostna sprememba političnega sistema Slovenije narekuje ureditev zakonodajnega postopka po vzoru klasičnih parlamentov. Pri tem kaže upoštevati zlasti najstarejšo deželo demokratičnega parlamentarizma – Veliko Britanijo in državo, po katere ustavi je v mnogočem prirejena naša družbena ureditev – ZR Nemčijo.¹

V britanskem parlamentu poteka v obeh domovih zakonodajni postopek na enak način. Pri tem so značilna tako imenovana tri branja, tako da so temeljne faze naslednje: first reading; second reading, committe; report; third reading. Te stopnje si sledijo v intervalih od enega dneva do nekaj tednov, odvisno od vsebine in narave zakona. Pri »prvem branju« je zakon predstavljen v parlamentu. Pri »drugem branju« obravnavajo poslanci zakon od člena do člena. Ta obravnava poteka v delovnih telesih – odborih ali na plenarnem zasedanju, ko se celotni dom razglasi za odbor. V drugi fazi se ob detajlni razpravi odloča tudi o amandmajih k predlogu zakona (bill). V »tretjem branju« poslanci opravijo splošno razpravo in odločijo o zakonu (act). Po tem modelu sprejme britanski parlament vsako leto povprečno sto zakonov.

Na zelo podoben način poteka zakonodajni postopek v Bundestagu ZR Nemčije. Zopet je poudarek na »treh branjih« (drei Lesungen). Pri tem poslovnik Bundestaga določa, da se v prvi obravnavi opravi splošna diskusija oziroma načelna razprava. Ob koncu te obravnave se pošlje predlog zakona matičnemu odboru. Zvezni zbor pa lahko s 2/3 večino prisotnih članov tudi sklene, da bo začel drugo obravnavo, ne da bi poslal zakon delovnemu telesu. V drugi obravnavi poteka razprava po vrstnem redu od člena do člena. V tej fazi poslanci odločajo z glasovanjem o sprejemu posameznega člena in tudi o amandmajih. Tretja obravnava pomeni razpravljanje o celotnem predlogu zakona in glasovanje o njem. V tej zadnji fazi praviloma ni več mogoče dajati amandmajev, razen na določbe, glede katerih so bile sprejete spremembe v drugi obravnavi. Nadaljnji potek sprejemanja zakona je v določenih primerih vezan še na soglasje zveznega sveta (Bundesrat).

Izhajajoč iz načel novega političnega sistema Slovenije je torej treba opustiti

* Dr. Albin Igličar, redni profesor na Pravni fakulteti.

¹ Parlament, HMSO, London 1991, s. 58–61; Weg der Gesetzgebung nach dem Grundgesetz, v GG, Beek-Texte, München 1972, s. 168; Poslovnik Bundestaga ZRN, čl. 78–86.

idejo, da se bodoči zakon večkrat iz tako imenovane delegatske baze vrača v zakonodajno telo, ker je bilo to pogojevano z idejo specifične oblike neposredne demokracije. V sedanji ustavi je jasno določen državni zbor kot organ posredne demokracije, na katerega ljudstvo z volitvami za določen čas prenese izvajanje suverenosti oz. tistega njenega dela, ki se izraža v pravici sprejemanja zakonov. Zato ni več potrebe, da bi v treh fazah ponavljali vsa zakonodajna opravila, kar je določal poslovnik prejšnje republiške skupščine in to institucionaliziral kot obravnavo bodočega zakona v treh fazah (predlog za izdajo zakona, osnutek zakona, predlog zakona). V zakonodajni praksi so bile te faze dosledno izvedene le v približno polovici zakonodajnih postopkov. To velja tako za republiško kot za zvezno skupščino v vsem obdobju po sprejemu ustav v letih 1974–1990.²

Nova ustavna ureditev Slovenije navaja k večji samostojnosti zakonodajnega organa – državnega zbora pri sprejemanju zakonov. Zato kaže povzeti tiste rešitve, ki institucionalizirajo prakso, da zakonski predlog, ko je enkrat poslan parlamentu, postane »njegova last« in se v njem dograjuje, spreminja in dokončno oblikuje. Po tem dosledno izvedenem modelu bi torej predlagatelj podal samo predlog zakona, ki pa bi se obravnaval v samem državnem zboru v treh fazah:

- prva obravnava predloga zakona (prvo branje),
- druga obravnava predloga zakona (drugo branje),
- tretja obravnava predloga zakona (tretje branje).

Primerjalnopravne in teoretične študije opozarjajo na povezavo zakonodajnega postopka z naravo političnega sistema. Demokratični politični sistem usmerja težišče zakonodajnega procesa v parlament, pri avtokratičnem političnem sistemu pa je težišče oblikovanja zakonske vsebine v vladi oz. pri izvršilni veji oblasti.³

V skladu z demokratičnimi izhodišči in načeli zakonodajne dejavnosti se po novem modelu zakonodajnega postopka ta prične s predlogom zakona. Predlog zakona mora vsebovati uvod (ocena stanja, razlogi za zakon, cilji in načela zakona, ocena finančnih sredstev), besedilo členov in obrazložitev. V zakonodajno telo je torej treba poslati že kar precizno in celovito izdelan zakonski projekt. To velja za vsakega, ki ima po ustavi pravico predlagati zakon.

Zaradi težnje po vložitvi čim bolj »dorečenega« predloga zakona je uveden institut predhodne obravnave. Ta se opravi pred pričetkom zakonodajnega postopka oz. še pred vložitvijo predloga zakona. Podobne rešitve so poznane tudi v britanskem parlamentu in hrvaškem saboru.⁴

Predhodna obravnava o temeljnih vprašanjih in družbenih razmerjih, ki jih je treba urediti z zakonom, se opravi na podlagi prikaza stanja na posameznem

² Za ponazoritev naj služijo podatki za Skupščino SFRJ v obdobju maj 1986–maj 1988

	redni postopek	skrajšani in hitri
zvezni zbor	59	37
zbor rep. in pokrajin	83	37
Skupaj	142	74

Takšna slika se je v bistvu ponavljala tudi v republiški skupščini, čeprav je bilo težišče zakonodaje v zvezni skupščini. Prim. Igličar A., Teoretični vidiki izdelave zakonskega osnutka, ZZR, PF v Ljubljani, XLVIII letnik, Ljubljana 1989, s. 10.

³ V parlamentu dobijo politične odločitve legalno obliko in naravo legitimnosti. Ta nastaja ob svobodnih volitvah in uporabi pravil o pristojnosti in ravnanju organa, ki sprejema odločitve. Velik del teh pravil je zajet v poslovniku parlamenta. Prim. Claus Offe: Družbena moč in politična oblast, DE, Ljubljana 1985, s. 163.

⁴ Parliament, n.d.s. 56. Poslovnik Zastupniškega doma Sabora Republike Hrvaške, Narodne Novine, 59/92, člen 123.

področju in tez za normativno ureditev, ki jih pripravi predlagatelj. Ta obravnava poteka praviloma v ustreznem delovnem telesu, na plenarni seji državnega zbora pa le izjemoma. Poročilo o predhodni obravnavi z mnenji in stališči državnega zbora do predloženih tez pomaga predlagatelju pri pripravi predloga zakona. Zato mora predlagatelj v predlogu zakona posebej obrazložiti rešitve, pri katerih ni upošteval mnenj in predlogov iz predhodne obravnave. V tej obravnavi se potem lahko preverita temeljni koncept zakona in razmerje političnih sil v parlamentu oz. njihov pogled na pravno ureditev določenega sklopa družbenih odnosov. Za boljše »izdelavo« predloga zakona so takšne informacije zelo pomembne.

Na podlagi določil veljavne slovenske ustave uvrščamo med predlagatelje zakona poslance, vlado, najmanj 5000 volivcev in državni svet. V zakonodajni praksi sicer večino zakonov predlaga vlada, ki ima na razpolago ustrezne strokovne službe za pripravo zakonskega predloga, vendar bo poslovniško določene elemente moral imeti tudi zakonski predlog, ki ga bo predlagal posamezni poslanec, državni svet ali ki bo izšel iz t. i. ljudske zakonodajne pobude.⁵

Državni zbor razpravlja o predlogu zakona na treh obravnavah. Po osnovnem modelu bi vsaka obravnava potekala na eni seji, tako da bi bil zakon sprejet v treh mesecih. Seveda je možno, da se državni zbor odloči za združevanje obravnav na isti seji ali podaljševanje ene obravnave na več sejah. Na ta način je izpeljana ustavna določba o večfaznosti zakonodajnega postopka (89. člen Ustave RS).

O predlogu zakona razpravlja ob vsaki obravnavi najprej matično delovno telo, ki o svojih stališčih in predlogih poroča na seji državnega zbora. Na plenarni seji državnega zbora obrazloži predlog zakona tudi predlagatelj, potem pa o njem razpravljajo in odločajo poslanci. V vsaki obravnavi predloga zakona da mnenje o njegovi skladnosti z ustavo in pravnim sistemom tudi pravna služba državnega zbora. Pravna služba državnega zbora prevzema vlogo zakonodajnopravne komisije.⁶ Ta je bila v prejšnji ureditvi sestavljena iz poslancev. Zaradi potrebe po jasni ločitvi pravne stroke od politike naj bi zdaj o vprašanih skladnosti zakonov z ustavo in pravnim sistemom dajala mnenje pravna služba državnega zbora, v kateri ne bi bili več poslanci, temveč izključno pravni strokovnjaki. Na pravna vprašanja torej ne bi dajali več političnih odgovorov, kot se je to dogajalo včasih v zakonodajnopravni komisiji.

V prvi fazi oziroma obravnavi predlagatelj predstavi zakon poslancem državnega zbora. Zakonodajno telo opravi razpravo o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona ter o načelih in ciljih zakonskega predloga. V tem »prvem branju« ni mogoče dajati amandmajev k posameznim določbam zakonskega predloga. Po koncu prve obravnave državni zbor lahko odloči, da se obravnava zakonskega predloga nadaljuje v predloženem besedilu ali da se zakonski predlog v nadaljnji obravnavi dopolni s stališči in predlogi poslancev ali da se zakon ne sprejme.

Kadar je za drugo obravnavo treba dopolniti predlog zakona s stališči in sklepi,

⁵ Po veljavni slovenski ustavi – člen 88 – lahko predlaga zakon tudi 5000 volivcev. V drugih sistemih je število volivcev, ki lahko predlagajo zakonodajnemu telesu sprejem zakona večje. Tudi po naši prejšnji ustavi je bilo predvideno število 10.000 volivcev, v osnutku sedanje ustave 30.000 volivcev, v Avstriji pa je to število 100.000 volivcev. Prim. Brauneder – Lachmayer: *Oesterreichische Verfassungs- geschichte*, Wien 1989, s. 274.

⁶ Ta služba v državnem zboru se zdaj imenuje Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve. Poleg ugotavljanja skladnosti zakonov z ustavo in pravnim sistemom daje pravna služba državnega zbora tudi mnenja o amandmajih, pripravlja končno besedilo obvezne razlage zakonov, pripravlja besedila zakonov za objavo v Uradnem listu in prečiščena besedila zakonov, daje mnenja oz. odgovore zbora v postopkih pred ustavnim sodiščem ter daje poslancem zbora pojasnila glede pravnih vprašanj, ki se pojavljajo pri njihovem delu.

ki so jih poslanci sprejeli v prvi obravnavi, to stori predlagatelj oz. njegove strokovne službe.⁷ Na prehodu med prvo in drugo obravnavo so namreč še vedno v ospredju vsebinska vprašanja zakonske ureditve, ki se zelo razlikujejo po posameznih področjih. Ker je torej pravno-tehnična redakcija v tej fazi bolj podrejenega pomena, bo državni zbor nalogo dopolnjevanja predloga zakona za njegovo obravnavo v drugi fazi le v izjemnih primerih naložil pravni službi državnega zbora.

V drugi obravnavi razpravlja državni zbor posebej o vsakem členu in nato še o naslovu zakona. Ko poslanci končajo razpravo o posameznem členu oz. naslovu, o njem glasujejo. Predlog zakona poslanci dopolnjujejo in spreminjajo v tej fazi z amandmaji. Amandmaje lahko predlagata tudi matično delovno telo ter vlada⁸ oz. predlagatelj zakona.

Amandma mora biti predložen 15 dni pred sejo zbora v pisni obliki in mora biti tudi obrazložen. Na sami seji pa lahko da amandma samo najmanj deset poslancev. Vlada oz. predlagatelj smejo na sami seji oz. do konca obravnave posameznega člena dajati amandmaje le k tistim členom zakonskega predloga, h katerim so bili že dani amandmaji v rednem roku ali s strani skupine deset poslancev neposredno na seji. Predlagatelj lahko torej z amandmaji na seji le reagira na amandmaje drugih udeležencev v zakonodajnem postopku, ne more pa na sami seji dajati novih oz. izvirnih amandmajev. O amandmajih da mnenje matično delovno telo, po svoji presoji pa lahko zavzame stališče do amandmaja tudi pravna služba državnega zbora. O njenih stališčih do amandmajev poroča na plenarni seji državnega zbora matično delovno telo. K amandmajem, ki so bili dani šele na seji državnega zbora ob razpravi in odločanju o posameznih členih, da mnenje matično delovno telo le, če to zahteva večina članov tega telesa ali državni zbor.

V »drugem branju« se poslanci lahko odločijo, da bodo združili razpravo in glasovanje o več členih zakonskega predloga ali da bodo opravili razpravo in glasovanje po poglavjih oz. da bodo skupaj glasovali o več ali vseh poglavjih zakonskega predloga. S tem je ob upoštevanju načela večfaznosti zakonodajnega postopka zadoščeno tudi načelu ekonomičnosti tega postopka. Zaradi načela ekonomičnosti lahko državni zbor na isti seji takoj preide na tretjo obravnavo, če so bili v drugi obravnavi sprejeti vsi členi in ni bil sprejet noben amandma k besedilu zakonskega predloga.

Za tretjo obravnavo predloga zakona pripravi njegovo celovito besedilo s sprejetimi amandmaji pravna služba državnega zbora. V izjemnih primerih lahko državni zbor ta opravila naloži predlagatelju. Na prehodu iz druge v tretjo obravnavo predloga zakona sta torej vlogi pravne službe državnega zbora in predlagatelja oziroma njegove strokovne službe zamenjani v primerjavi s prehodom iz prve v drugo obravnavo. V pripravi besedila zakona za tretjo obravnavo so

⁷ Veliko večino zakonov predlaga v parlamentarnem sistemu vlada. Tudi v naši dosedANJI praksi je več kot 90% zakonov predlagala vlada. Zato teorija govori o predlagalnem monopolu izvršilne veje oblasti. Prim. Samuel H. Beer: *The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent*, v Philip Norton: *Legislatures*, Oxford 1990, s. 73.

⁸ Število sprejetih amandmajev v povprečju na en zakon, danih od vlade in opozicije v nekaterih državah, kaže na veliko premoč vlade tudi pri uveljavljanju amandmajev. To kaže tale tabela:

	V.B.	Irska	Švedska	Francija	Indija
štev. sprejetih amand. vlade	14,5	7,9	0,8	6	2,8
štev. sprejetih amand. opoz.	0,18	0,20	0,10	0,49	0,31

v ospredju že pravnoredakcijska vprašanja, zato bo za ta opravila v večini primerov skrbela pravna služba državnega zbora.

V tretji obravnavi razpravljajo poslanci državnega zbora o zakonskem predlogu v celoti in glasujejo o sprejemu zakona. Obravnava posameznih členov zakona je izjema, prav tako pa tudi dajanje amandmajev. Amandmaje je mogoče v »tretjem branju« predlagati le k tistim členom zakonskega predloga, h katerim so bili sprejeti amandmaji že v drugi obravnavi in se zaradi njih spreminja vsebina bodočega zakona. Po končani razpravi⁹ o predlogu zakona poslanci glasujejo o zakonskem predlogu v celoti. Zakon je sprejet, če je število glasov »za« večje od števila oddanih glasov »proti«. Za nekatere zakone je sicer v ustavi predpisana drugačna večina (absolutna ali dvotretjinska), vendar bo večino zakonov državni zbor sprejemal z navadno večino.

Ob doseženi sklepčnosti – kadar je ob glasovanju na seji navzoča večina poslancev – je torej za sprejem zakona bistveno, koliko je glasov »za« in »proti«, saj se »vzdržani glasovi« ne prištevajo več k negativnim glasovom, kot je to veljalo v prejšnji skupščini. Vzdržani glasovi so pomembni le za ugotavljanje sklepčnosti, sicer pa na glasovanje o zakonu ne vplivajo.¹⁰

V izjemnih okoliščinah je mogoče sprejeti zakon po hitrem postopku. Predlog, naj državni zbor sprejme zakon po hitrem postopku, mora biti posebej utemeljen z izrednimi potrebami države, interesi obrambe ali naravno nesrečo. Če zbor sklene, da bo odločal o zakonu po hitrem postopku, opravi vse tri obravnave predloga zakona na eni sami seji. V tem postopku je možno predlagati amandmaje ustno, matično delovno telo in pravna služba državnega zbora pa se vključita v obravnavo zakona oz. amandmajev na sami seji.

V rednem zakonodajnem postopku pa predsednik državnega zbora že predhodno določi matično delovno telo. To razpravlja o predlogu zakona v vsaki fazi zakonodajnega postopka in daje na plenarni seji državnega zbora svoje mnenje oz. poročilo. Če delovno telo, ki ni matično, razpravlja o predlogu zakona (zainteresirano delovno telo), predloži svoje mnenje matičnemu delovnemu telesu. Slednje se v svojem poročilu mora opredeliti tudi do mnenja zainteresiranega delovnega telesa. Matično delovno telo lahko daje pri obravnavi zakonskega predloga amandmaje in oblikuje svoja mnenja o amandmajih, ki so jih dali drugi predlagatelji.

Novost v zakonodajnem procesu oz. političnem sistemu po slovenski (božični) ustavi iz 1991. leta je odločilni veto, ki ga ima državni svet (člen 91 in 97 Ustave RS). Državni svet lahko v sedmih dneh od sprejema zakona v državnem zboru in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča. V tem primeru o zahtevi državnega sveta oblikuje stališče najprej matično delovno telo, predstavnik državnega sveta pa v državnem zboru pojasni vsebino zahteve. Državni zbor ponovno odloča o zakonu na prvi naslednji seji. Na seji lahko vsak poslanec pojasni svoj glas. Zakon je dokončno sprejet, če je zanj glasovala večina poslancev državnega zbora, razen če ustava za sprejem zakona predvideva večje število glasov. Po takšni ureditvi oziroma razlagi ustave državni svet nima vloge

⁹ Število ur poslanskih razprav povprečno na en zakon je v primerjanih državah takole: V.B. 7,1; Irska 5,2; Švedska 0,4; Francija 1,5; Indija 2,8. Jean Blondel, *ibidem*.

¹⁰ Krivic M.: Vlada, v: Nova ustavna ureditev – Zbornik razprav, Ljubljana 1992, s. 193: »Če se je le deset poslancev od skupno devetdeset opredelilo za ali proti zakonu (6:4) – v strankarskem parlamentu so tolikšne abstinence seveda izredno redke – potem to ne pomeni, da preostalih 80 poslancev, če so bili navzoči, pri sprejemanju zakona ni sodelovalo in da je o sprejemu odločilo le deset poslancev. Če vzdržanje pomeni nevtrarno pozicijo, bi ga lahko šteli tudi kot polovičen glas na vsako stran in dejanski izid glasovanja je bil torej 64:44, ne 6:4.

drugega doma v zakonodajnem postopku. V zakonodajni postopek, ki teče v državnem zboru, pa se državni svet vključuje z dajanjem mnenj in predlogov v smislu splošnih razmerij med državnim zborom in državnim svetom. To pomeni, da se s svojimi mnenji lahko vključuje državni svet v vsako fazo zakonodajnega postopka, seveda pa državni zbor na vsebino stališč državnega sveta ni vezan. V tej vlogi je torej državni svet posredni udeleženec zakonodajnega procesa.

Za pravni sistem je pomembna tudi obvezna oziroma avtentična razlaga zakona, ki jo sprejme zakonodajno telo. Velik del doktrine za takšne akte predstaviškega telesa uporablja izraz »interpretativni predpisi«. ¹¹ Ker imajo takšne norme celo retroaktivni učinek in ker z močjo zakona urejajo družbene odnose, je pomemben tudi parlamentarni postopek za obvezno razlago zakona.

Predlog za sprejem obvezne razlage lahko da vsak, ki ima pravico predlagati zakon. V primerjavi z dosedanjimi ureditvijo pa mora predlog za sprejem obvezne razlage vsebovati poleg navedbe zakona in okoliščin, zaradi katerih zakonska določba ni jasna, tudi predlog besedila obvezne razlage. S tem bo gotovo v praksi zmanjšano število zahtev za obvezno razlago na zares utemeljene primere. Dosedanja ureditev je namreč omogočala zgolj vložitev zahteve za obvezno razlago brez predložitve predloga besedila za takšno razlago.

V državnem zboru obravnavata predlog obvezne razlage najprej matično delovno telo in pravna služba. Na podlagi njunih poročil državni zbor odloči ali sprejme predlog za obvezno razlago ali ne. V pozitivni odločitvi pripravi končno besedilo obvezne razlage pravna služba. O tem besedilu državni zbor razpravlja in glasuje. Za glasovanje velja večina, ki je določena za sprejem zakona, h kateremu je bila predlagana obvezna razlaga.

Osnovni namen večfaznega postopka ob sprejemanju zakona je v vsestranski in poglobljeni pripravi ureditve določenega področja družbenih odnosov. S trikratnim obravnavanjem predloga splošnega akta je omogočeno izražanje različnih družbenih interesov. V razpravah poslancev se sicer najpogosteje odlikavajo posamični in posebni interesi, vendar se vsaj do neke mere ti interesi tudi sintetizirajo v skupne in splošne družbene interese. To je seveda le dolgoročna težnja zakonodajne dejavnosti, ki se ne uveljavi v vsakem primeru, saj pogosto v nekem zakonu prevladajo tudi posebni interesi nekega sloja ali družbene skupine. V idealnem modelu pa je uveljavljanje splošne koristi cilj zakonodajnega dela. ¹²

¹¹ Kušej – Pavčnik – Perenič: Uvod v pravoznanstvo. Ljubljana 1992, s. 189.

¹² Kranjc J.: *Lex citius tolerare vult privatum damnum, quam publicum malum* – zakon lažje prenese škodo, ki jo utрпи posameznik, kot pa javno zlo. Pravna praksa, št. 3. Ljubljana 1993, s. 17.