

Strokovni članek
340.134(497.4)

Hibrid ali obravnava predlogov zakonov po tretjem odstavku 117. člena Poslovnika državnega zbora

ANDREJA KURENT,
sekretarka v Zakonodajno-pravni službi
Državnega zbora Republike Slovenije

Hibrid-a : biol. potomec staršev z različno dedno osnovo; križanec: hibrid iz visokega in nizkega graha; odpornost hibridov / čebelji hibridi;

*pren. posrečen literarni hibrid med novelo in romanom.
(Slovar slovenskega knjižnega jezika)*

V parlamentarnem žargonu z besedo hibrid označujemo predlog zakona in tudi postopek njegovega sprejemanja v primeru, ko se ravna po tretjem odstavku 117. člena Poslovnika državnega zbora (v nadaljnjem besedilu: poslovnik).¹ Hibrid se naredi v zakonodajnem postopku, ko je predloženih več zakonskih predlogov z istovrstno materijo, vendar se jih obravnava in sprejema sočasno. Čeprav hibridov v dosedanjih parlamentarnih mandatih ni bilo veliko, se je že izoblikovala praksa ravnanja, ki jo želim predstaviti v tem prispevku, s posebnim poudarkom na težavah, ki se pri tem pojavljajo. Pri tem uporabljam besedo hibrid namesto dolge sintagme »ravljanje po tretjem odstavku 117. člena poslovnika«, saj je označitev s kratko besedo v tem prispevku preglednejša in racionalnejša.

1. Poslovnik

Hibrid je sicer urejen s poslovníkom, vendar za boljše razumevanje najprej podajam kratek oris zakonodajnega postopka. Redni zakonodajni postopek poteka v treh obravnavah/fazah, in sicer:

¹ Uradni list RS, št. 92/07 – UPB.

Prva obravnava je opravljena s posredovanjem predloga zakona poslancem (v praksi: obvestilo predsednika državnega zbora poslancem, da je predlog zakona objavljen na spletnih straneh državnega zbora). Predlog zakona je v prvi fazi mogoče obravnavati tudi na seji državnega zbora, če tako v 15 dneh po vložitvi zakonskega predloga zahteva najmanj deset poslancev. Tedaj se opravi splošna razprava o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih, ciljnih in pogloblitvinih rešitvah predloga zakona.²

Druga obravnava zakonskega predloga najprej opravi delovno telo državnega zbora, ki ga predsednik državnega zbora določi kot matično (v nadaljnjem besedilu: MDT), na podlagi poročila MDT pa se opravi še obravnava na seji državnega zbora. Pri tem se razpravlja in glasuje o členih ali delih predloga zakona ter amandmajih.³ MDT nato pripravi z amandmaji korigiran dopolnjen predlog zakona. Tak predlog zakona potem obravnava državni zbor na seji v drugi obravnavi, vendar praviloma le o členih, ki so bili novelirani na MDT.

Sledi *tretja obravnava*, ki se opravi zgolj na seji državnega zbora, ko ta razpravlja o predlogu zakona v celoti in o njem glasuje.⁴

V *nujnem postopku* je postopek hitrejši: ne opravi se splošna razprava, druga in tretja obravnava se opravita na isti seji, za celoten postopek ne veljajo poslovniško določeni roki, amandmaji se lahko podajo tudi ustno na seji do zaključka razprave o posameznem členu.⁵ Predlagateljica nujnega postopka je lahko le vlada, sprejem zakona pa je nujen zaradi interesov varnosti, ali obrambe države, ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč, ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države. O predlogu vlade za nujni postopek odloči kolegij predsednika državnega zbora, predlog zakona, ki se obravnava po nujnem postopku, pa se uvrsti na prvo sejo državnega zbora po odločitvi kolegija.⁶

Hibrid se pripravi na drugi obravnavi, na seji MDT.

Poslovniške določbe, ki opredeljujejo hibrid, so precej skromne, saj je bil v nov poslovnik (iz leta 2002) vnesen z amandmajem, po tedanjem hitrem postopku, z obrazložitvijo:

»Amandma v skladu z ureditvijo v ostalih evropskih parlamentih določa, da imajo pri obravnavi na zboru prednost vladni predlogi zakonov, saj je vlada odgovorna za delovanje države. Kljub temu pa še vedno ohranja pravico poslancev, ki so prvi posredovali predloge, da se njihovi predlogi obravnavajo pred vladnim, kar pa ne velja za predloge

² Člen 122 poslovnika.

³ Člen 125 poslovnika.

⁴ Člen 140 poslovnika.

⁵ Člen 144 poslovnika.

⁶ Člen 143 poslovnika.

zakonov po nujnem postopku. V tem primeru lahko matično delovno telo sklene, da bo obravnavalo tak predlog po nujnem postopku kot tudi predlog, ki je posredovan kot prvi, na isti seji in v okviru iste točke dnevnega reda. Pravice in dolžnosti predlagatelja po tem poslovniku ima tako vsak od predlagateljev obeh predlogov zakonov. Izredne potrebe države morajo, zaradi nujnih razmer, imeti pač možnost čimprejšnje obravnave.«

Nov poslovnik je bil sprejet zaradi čim večje racionalizacije dela državnega zbora, preglednejšega in zlasti hitrejšega zakonodajnega postopka ter približevanja ureditvi Evropske unije. Tudi v zakonodajnem postopku so mogoči primeri, ko so v postopek hkrati oziroma zaporedoma vloženi predlogi zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje; navadno gre za več predlogov novel istega zakona. V tem primeru je treba določiti vrstni red njihove obravnave, pri čemer različni vlagatelji (z izjemo vlade) ali različen postopek sprejemanja niso pomembni. Zakonski predlogi se obravnavajo po vrstnem redu njihove vložitve v državni zbor.

O vrstnem redu ravnanja s predlogi zakonov sicer govori 117. člen poslovnika, o hibridu pa njegov tretji in četrti odstavek.

117. člen

(1) Če je vloženih več predlogov zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje, državni zbor pa še ni začel z obravnavo predloga zakona na podlagi 122. člena oziroma matično delovno telo še ni začelo z obravnavo predloga zakona na podlagi 126. člena tega poslovnika, državni zbor najprej obravnava predlog zakona, ki je bil posredovan (poslan) prvi in nato po vrstnem redu posredovanja dalje.

(2) Če je izmed predlogov zakonov iz prejšnjega odstavka vložen tudi predlog zakona, ki ga je posredovala vlada, pa ni bil posredovan kot prvi, ga državni zbor, ne glede na vrstni red posredovanja, obravnava po vrstnem redu kot drugega.

(3) Ne glede na določbe prejšnjih odstavkov, lahko matično delovno telo sklene, da bo predloge zakonov, ki urejajo enako družbeno razmerje, za katero državni zbor še ni začel z obravnavo na podlagi 122. člena, oziroma matično delovno telo še ni začelo z obravnavo na podlagi 126. člena tega poslovnika in predlog zakona, za katerega je bila sprejeta odločitev, da se sprejme po nujnem postopku, obravnavalo na isti seji v okviru iste točke dnevnega reda, po določbah tega poslovnika o nujnem postopku za sprejem zakona.

(4) V primeru iz prejšnjega odstavka ima pravice in dolžnosti predlagatelja po tem poslovniku vsak od predlagateljev predlogov zakonov.⁷

Tudi o delu s hibridom na seji na MDT govori en sam člen poslovnika, in sicer:

⁷ Člen 122 poslovnika sicer govori o splošni razpravi, 126. člen pa o drugi obravnavi predloga zakona na MDT.

127. člen

Če matično delovno telo na podlagi tretjega odstavka 117. člena tega poslovnika obravnava predloge zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje, najprej odloči, na podlagi katerega izmed predlogov zakonov bo pripravilo dopolnjen predlog zakona, nato pa odloči, katere izmed členov iz drugih predlogov zakonov se vključi v predlog zakona, na podlagi katerega bo pripravljen dopolnjen predlog zakona, ter nato nadaljuje z obravnavo po določbah tega poslovnika o obravnavi v matičnem delovnem telesu in določbah 144. člena tega poslovnika.

Ureditev hibrida je v poslovniku skromna, zato se je glede ravnanja po tretjem odstavku 117. člena poslovnika izoblikovala praksa na podlagi dela dveh delovnih teles, ki sta bili do zdaj določeni kot MDT za obravnavo takih predlogov zakonov. To sta bila Odbor za finance in monetarno politiko ter Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, ki pa sta ravnala po približno enakem postopku. Zaradi odsotnosti podrobnejše poslovniške ureditve MDT seveda lahko ravnajo različno, največkrat je potek seje odvisen od predsedujočega, menim pa, da je enotna praksa, v izogib morebitnim napakam, dobrodošla.

2. Primer hibrida na treh predlogih zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje

Zadnji primer hibrida je bila obravnava tako imenovanih stečajnih zakonov na 26. seji državnega zbora marca 2011. Poslovnik državnega zbora se namreč razlaga tako, da pod sintagmo »isto družbeno razmerje« razumemo vse predloge novel istega zakona, ne glede na povezanost vsebine posameznih novel.

V državni zbor je skupina opozicijskih poslancev 3. decembra 2010 vložila Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP-D), EPA 1454-V. Državni zbor je na zahtevo iste skupine poslancev opravil splošno razpravo in 3. februarja sprejel sklep, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Ta postopek je omenjen zato, ker se je kasneje menjala kratica zakona. Ker je bil torej v času vlaganja drugih zakonskih predlogov v obravnavi še ZFPPIPP-D, so se naslednji predlogi zakonov označevali z zaporedno črko po abecednem vrstnem redu. Državni zbor je sicer za predlog ZFPPIPP-D sprejel sklep, da ni primeren za nadaljnjo obravnavo. Končni izdelek, novela, sprejeta na 26. seji državnega zbora 30. marca 2011, pa je označen z *ZFPPIPP-D*.⁸

Kasneje, 17. januarja 2011, je skupina poslancev v zakonodajni postopek vložila Predlog zakona o dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisil-

⁸ Uradni list RS, št. 26/11.

nem prenehanju (*ZFPPIPP-E*), prva obravnava, EPA 1530-V, ter 16. februarja 2011 Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (*ZFPPIPP-F*), prva obravnava, EPA 1602-V. Za oba zakonska predloga je ista skupina poslancev zahtevala splošno razpravo na seji državnega zbora, zato je bil prvi predlog zakona uvrščen na 26. sejo državnega zbora kot splošna razprava.

Nato je vlada 11. marca 2011 vložila Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (*ZFPPIPP-G*), nujni postopek, EPA 1683-V, za katerega je kolegij predsednika državnega zbora odločil, da se ga obravnava po nujnem postopku. Zato ga je predsednik državnega zbora tudi takoj dodelil v obravnavo odboru za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje kot MDT in zakonodajno-pravni službi.

Predlog *ZFPPIPP-E* se je v glavnini nanašal na javno objavo dolžnikov z zapadlimi neplačanimi obveznostmi, normativno pa je dodajal nove člene 31. a do 31. č, spremenil 42. člen in dodal 43. a člen.

Predloga *ZFPPIPP-F* in *ZFPPIPP-G* sta se v delu nanašala na vsebinsko istovrstno materijo, in sicer je predlog *ZFPPIPP-F* želel razširiti pristojnosti in dodatna upravičenja upniškega odbora, ukiniti Zbornico upraviteljev in njene naloge prenesti na Ministrstvo za pravosodje, uzakoniti promisorično izjavo upravitelja ob prevzemu nalog, spremeniti višino znižanja terjatev ter rok njihove odložitve pri prisilni poravnavi, dopolniti ureditev glede storitev v zvezi s stečajnim postopkom in nagradami upraviteljev ter zvišati nekatere globe.

Predlog *ZFPPIPP-G* je temu sledil v določbah glede dodatnih pristojnosti upniškega odbora, drugačni ureditvi višine znižanja terjatev ter rokov njihove odložitve pri prisilni poravnavi, ureditvi glede storitev za potrebe stečajnega postopka in zvišanih glob.

Ker je šlo v obeh primerih za noveli *ZFPPIPP*, so se spremembe nanašale na iste člene, vendar so bili ti različno številčeni. Predlog *ZFPPIPP-E* je vseboval 16 členov, predlog *ZFPPIPP-G* pa 10 členov. Za ponazoritev:

ZFPPIPP-F

- dopolnjen 87. člen
 - dopolnjen 90. člen
 - dodan 96. a člen
 - dopolnjen 98. člen
 - spremenjen 103. člen
 - spremenjen 112. člen
 - spremenjeni členi 120. a do j
- isto *ZPFFIFF-G*

- dopolnjen 143. člen
- isto ZPFFIFF-G
- spremembe v 144. členu ZFPPIPP-G
- sprememba v 145. členu ZFPPIPP-G
- dopolnjen 244. člen
- isto v ZFPPIPP-G
- dopolnjen 354. člen
- isto v ZFPPIPP-G
- dopolnjen 355. člen
- isto v ZFPPIPP-G
- spremenjen 489. a člen
- isto v ZFPPIPP-G
- 4 členi prehodnih in končnih določb
- isto v ZFPPIPP-G.

Ne glede to, da so se v določenem delu spremembe nanašale na iste člene ZFPPIPP, so se predlagane rešitve teh členov vsebinsko (delno) razlikovale.

K obema poslanskima zakonskima predlogoma (E in F) je vlada podala negativno mnenje, Sodni svet se je opredelil le do predlogov F in G, Komisija Državnega sveta za državno ureitev in Združenje upnikov – HKS Sikura le o predlogu G, Mestna občina Ljubljana pa le o predlogu E.

Po dodelitvi je zakonodajno-pravna služba dala mnenje k predlogu ZFPPIPP-G. Ker je bila zahtevana splošna razprava o predlogih ZFPPIPP-E in ZFPPIPP-F, ju predsednik državnega zbora ni dodelil v obravnavo in je zato Zakonodajno-pravna služba podala mnenje šele tedaj, ko je MDT sprejelo sklep, da se opravi obravnava vseh treh predlogov zakonov na podlagi tretjega odstavka 117. člena poslovnika.

3. Obravnava hibrida na MDT

Kot je bilo že navedeno, se v skladu z določbo prvega odstavka 117. člena poslovnika v primeru, ko je vloženih več predlogov zakonov, ki urejajo enako družbeno razmerje, najprej obravnava predlog zakona, ki je bil posredovan kot prvi, nato pa po vrstnem redu posredovanja. Če je enega takih predlogov zakonov vložila vlada, pa ni bil posredovan kot prvi, ga državni zbor ne glede na vrstni red posredovanja obravnava kot drugega. V obravnavanem primeru je bil prvoposredovani predlog ZFPPIPP-E, drugi je bil vladni predlog ZFPPIPP-G in tretji predlog ZFPPIPP-F.

Ob obravnavi te točke dnevnega reda je MDT v skladu s tretjim odstavkom 117. člena poslovnika najprej odločalo, ali bo oba poslanska in vladni predlog zakona obravnavalo v okviru iste točke dnevnega reda na isti seji po določbah poslovnika o nujnem postopku za sprejem zakona. Ker je bil izid glasovanja o tem sklepu pozitiven, je MDT skladno s 127. členom poslovnika prešlo na odločanje o tem, na podlagi katerega od treh predlogov zakonov bo pripravilo dopolnjen predlog zakona. Navadno MDT za podlago vzame predlog zakona, ki ga po nujnem postopku predloži vlada, tokrat pa je za podlago izbralo predlog ZFPPIPP-F, ki je obširnejši.

Zaradi boljše seznanjenosti z vsebino predlogov zakonov se je pred glasovanjem o tem sklepu dala beseda predlagateljem zakonov ter Zakonodajno-pravni službi in predstavniku Državnega sveta.

Situacija pa bi bila drugačna, če predlagani sklepi ne bi bili sprejeti. Po mojem mnenju bi bilo treba v primeru, da MDT ne pristopi k hibridu, začeti obravnavo vladnega zakonskega predloga, ki je predložen po nujnem postopku, saj se tako omogoči obravnava nujnega zakonskega predloga na prvi naslednji seji državnega zbora, vendar bi bilo za to treba spremeniti poslovnik. Prvi na vrsti je bil sicer predlog zakona za splošno razpravo (v tem primeru ZFPPIPP-E), ki pa se na delovnem telesu ne obravnava.

Če pa MDT ne bi sklenilo, da za podlago za izdelavo hibrida vzame ZFPPIPP-F, bi se pač odločalo o drugi podlagi, torej bi se glasovalo o tem, ali se za podlago dopolnjenemu predlogu zakona uporabi predlog ZFPPIPP-G.

Nato se je MDT odločalo o tem, kateri členi iz drugih dveh predlogov zakonov se vključijo v predlog zakona, ki bo podlaga za pripravo dopolnjenega predloga zakona. Za odločanje o tem sklepu bi bilo treba poznati vsebino in s tem povezanost obravnavanih zakonskih predlogov. Mogočih je več rešitev, od tega, da se v dopolnjen predlog vključijo vsi predloženi zakonski predlogi, pa do tega, da se obravnava le tisti, ki je bil s sklepom sprejet kot podlaga. Kljub temu da se je tak primer že zgodil, izražam pomislek, ali lahko še govorimo o hibridu kot sestavljenemu predlogu zakonov.

V konkretnem primeru se je MDT glede vključenosti drugih zakonskih predlogov odločilo, da v dopolnjen predlog zakona ne bo vključilo nobenega od členov predloga ZFPPIPP-E, saj je želelo urediti materijo, ki vsebinsko ni bila v povezavi z rešitvami iz drugih dveh zakonskih predlogov. Hkrati pa je navajalo vsebino, ki je bila, glede na cilje, že urejena v Zakonu o preprečevanju zamud pri plačilih, ki je bil sprejet v vmesnem času.⁹

Od členov ZFPPIPP-G pa je vključilo tiste, ki se po vsebini niso pokrivali s členi iz predloga ZFPPIPP-F, in sicer tako, da jih je na ustrezno mesto (glede na zaporedje členov) predloga ZFPPIPP-F vključilo kot nove člene (označene s črko abecede). Tako je vključilo 3., 4., 7., 8. in 9. člen kot nove 8. a, 8. b, 12. a, 12. b in 12. c člene. Tiste člene, ki so po vsebini enaki členom predloga ZFPPIPP-F, pa je v obravnavi vključilo v predlog zakona z amandmaji.

Šele po sprejemu teh sklepov je MDT pristopilo k obravnavi predloga zakona, ki bo podlaga za pripravo dopolnjenega predloga zakona, in sicer v sestavljenem besedilu, ki sta ga tvorila besedilo predloga ZFPPIPP-F z vključenimi členi iz predloga ZFPPIPP-G, s tem da so ti členi v dopolnjenem predlogu zakona dobili novo številčenje (8. a, 8. b ter 12. a, 12. b in 12. c člen).

⁹ Uradni list RS, št. 18/11.

Ker se je ravvalo po določbah poslovnika, ki veljajo za nujni postopek in v katerem ne veljajo siceršnji roki za vložitev amandmajev, so se ti lahko vlagali do konca obravnave posameznih členov.

Modificirani členi (popravljeni na podlagi pripomb Zakonodajno-pravne službe) iz predloga ZFPPIPP-G so bili sprejeti kot amandmaji odbora. Sprejeti amandmaji so se vključili v dopolnjen predlog zakona, ki je sestavni del poročila MDT in je bil tak:

Dopolnjen predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP-F), nujni postopek, EPA 1602-V

1. člen

V Zakonu o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 126/07, 40/09, 59/09, 52/10 in 106/10 – ORZFPPIPP21) se v 87. členu dodata nova drugi in tretji odstavek, ki se glasita:

»(2) Upniški odbor ima pravico pregledati poslovne knjige in dokumentacijo, ki jo je prevzel upravitelj v stečajnem postopku.

(3) Upniški odbor upnike na njihovo zahtevo obvešča o stanju stečajne mase.«

2. člen

(člen ni bil sprejet)

3. člen

(člen ni bil sprejet)

4. člen

(člen ni bil sprejet)

5. člen

(člen ni bil sprejet)

6. člen

(člen ni bil sprejet)

7. člen

(člen ni bil sprejet)

8. člen

V prvem odstavku 143. člena se beseda »in« nadomesti z besedo »oziroma«.

Za prvim odstavkom se doda nov drugi odstavek, ki se glasi:

»(2) S predlogom prisilne poravnave mora dolжник upnikom ponuditi najmanj 50% poplačilo oziroma odložitev plačila terjatev za največ štiri leta.«

Dosedanji drugi in tretji odstavek postaneta tretji in četrti odstavek.

8. a člen

V sedmem odstavku 144. člena se v napovednem stavku 1. točke, v 2. točki in v prvi alinei 4. točke besedilo »tretjega odstavka 143. člena« nadomesti z besedilom »četrtga odstavka 143. člena«, v drugi alinei 4. točke pa se besedilo »iz 3. točke tretjega odstavka tega 143. člena« nadomesti z besedilom »iz 3. točke četrtega odstavka 143. člena«.

8. b člen

V 145. členu se v 2. točki besedi »tretjega odstavka« nadomestita z besedama »četrtga odstavka«.

9. člen

(člen ni bil sprejet)

10. člen

V 354. členu se doda nov četrti odstavek, ki se glasi:

»(4) Upravitelj izvedbe storitev iz sedmega odstavka 103. člena tega zakona ne sme oddati:

- osebi, v kateri on ali oseba, ki ima v razmerju do njega položaj ožje povezane osebe, opravlja funkcijo člana posloводства, člana organa nadzora ali prokurista,
- osebi, v kateri je on ali osebe, ki imajo v razmerju do njega položaj ožje povezane osebe, skupaj ali vsak zase, neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5% udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu.«

11. člen

(člen ni bil sprejet)

12. člen

V 489.a členu se v napovednem stavku prvega in tretjega odstavka besedilo »od 800 do 4.100 eurov« nadomesti z besedilom »od 2.000 do 10.000 eurov«.

VI. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

12. a člen

Določbi spremenjenega prvega in novega drugega odstavka 143. člena zakona se uporabljata:

1. za postopke prisilne poravnave, ki se uvedejo po uveljavitvi tega zakona, in
2. za postopke prisilne poravnave, ki so bili uvedeni pred uveljavitvijo tega zakona, če do njegove uveljavitve sodišče še ni odločilo o začetku postopka.

12. b člen

Določba novega četrtega odstavka 354. člena zakona velja za opravljanje storitev za potrebe stečajnega postopka na podlagi pogodb, ki so sklenjene po uveljavitvi tega zakona.

12. c člen

Določba spremenjenega 489.a člena zakona se uporablja za prekrške, ki so bili storjeni po uveljavitvi tega zakona.

13. člen

(člen ni bil sprejet)

14. člen

(člen ni bil sprejet)

15. člen

(člen ni bil sprejet)

16. člen

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.¹⁰

Da bi državni zbor predlog zakona lahko obravnaval na marčni seji, je po končani obravnavi MDT sprejelo še sklep, da državnemu zboru predlaga, naj se dnevni red 26. seje državnega zbora razširi s točko dnevnega reda: Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP-F), nujni postopek, EPA 1602-V.

Ko je MDT zaključilo obravnavo predloga ZFPPIPP-F, je v nadaljevanju končalo tudi obravnavo preostalih dveh predlogov zakonov na MDT. Glede na potek obravnave vseh predlogov zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje, in sprejete odločitve na podlagi 117. in 127. člena poslovnika je MDT na podlagi drugega odstavka 128. člena poslovnika sprejelo sklep, da predlog ZFPPIPP-E in predlog ZFPPIPP-G nista primerna za nadaljnjo obravnavo.

Predlagana sklepa je na seji potrnil še državni zbor.

4. Problematicnost hibrida

4.1. Razlika med splošno razpravo in nujnim postopkom na seji državnega zbora

Kot je prikazano, je ista skupina poslancev v zakonodajni postopek zapovrstjo vložila kar tri predloge novel ZFPPIPP, in sicer: 3. decembra 2010, 17. januarja 2011 in 16. februarja 2011. Za vsakega od teh je ista skupina poslancev zahtevala tudi splošno razpravo.

¹⁰ Krepro so označeni členi, ki so bili na seji MDT amandmirani in so bili torej primerni za amandmiranje tudi na seji državnega zbora. Če člen na seji MDT ni bil sprejet, njegova ponovna vključitev na seji državnega zbora ni mogoča.

Po poslovniku sledi splošna razprava na seji državnega zbora o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih, ciljih in poglavitnih rešitvah predloga zakona. Splošna razprava se uvrsti na prvo sejo državnega zbora po vloženi zahtevi za splošno razpravo. Po končani splošni razpravi državni zbor odloča o tem, ali je predlog zakona primeren za nadaljnjo obravnavo. Tedaj predsednik državnega zbora takoj določi MDT in dodeli predlog zakona v obravnavo. Če pa je sklep zavržen in torej državni zbor odloči, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, je zakonodajni postopek končan.

Poleg vsebine razprave se od drugih faz zakonodajnega postopka splošna razprava razlikuje tudi po času, ki je dodeljen poslancem za razpravo. Čas trajanja posamezne točke dnevnega reda in razprav poslancev, poslanskih skupin ter vlade sicer določi kolegij predsednika državnega zbora, vendar poslovnik določa tudi omejitve, tako da čas trajanja razprave posameznika (poslanca ali drugega udeleženca seje) ne more biti krajši od pet minut, poslanske skupine pa od deset minut; lahko pa se za poslanske skupine določi čas razprave v razponu od 20 do 90 minut.¹¹

Pomembna razlika je tudi glede predmeta razprave. V splošni razpravi se namreč razpravlja o celotnem predlogu zakona, njegovih ciljih in načelih, medtem ko se v drugi oziroma tretji obravnavi (kar sestavlja nujni postopek) razpravlja le o členih, h katerim so bili sprejeti amandmaji.

Za primerjavo časovne porabe: na 27. seji državnega zbora marca 2011 so bile povprečno za splošno razpravo predvidene štiri ure na točko dnevnega reda, za nujne postopke pa manj kot tri ure, pa še te le, če so bili vloženi amandmaji. V nujnem postopku imajo namreč vsi razpravljavci, tako vlada kot predlagateljica za dopolnilno obrazložitev kot predsednik MDT za predstavitev poročila MDT in tudi za predstavitev stališč poslanskih skupin, na voljo le pet minut za posamezno predstavitev, kar skupaj znes 50 minut.

Predlagatelj nujnega postopka je lahko le vlada, ki mora razloge za nujni postopek posebej utemeljiti. O postopku odloči kolegij predsednika državnega zbora, ki odloča tako, da je odločitev sprejeta, če jo podprejo tisti vodje poslanskih skupin, katerih člani predstavljajo več kot polovico vseh poslancev.¹²

Menim, da je splošna razprava »orožje« opozicije, da predstavi svoje poglede na določeno problematiko oziroma predloge za njeno reševanje (predlog zakona), pri čemer ni toliko zamejena glede trajanja razprave, pa tudi ne glede zahtev za splošno obravnavo niti glede vlaganja posameznih zakonskih predlogov. Na drugi strani pa koalicija na kolegiju o utemeljenosti razlogov, ki jih vlada navede za nujni postopek, večinoma ne razpravlja, temveč z glasovanjem

¹¹ Člen 67 poslovnika.

¹² Osmi odstavek 21. člena poslovnika.

potrdi predlagani postopek. Za ponazoritev: vsebinske rešitve, ki jih je v predlogu ZFPPIPP-F navedla opozicija, je vlada v mnenju o tem zakonskem predlogu sicer zavračala, vendar je zelo podobne rešitve (spremembe v predlaganem zakonu bi bile sicer mogoče z amandmaji) mesec dni kasneje (11. marca 2011) predlagala po nujnem postopku.

4.2. Preskok iz prve v drugo obravnavo

Čeprav poslovnik predvideva, da je predlagatelj nujnega postopka vedno lahko zgolj vlada, ki mora za tako ravnanje navesti in utemeljiti tudi tehtne razloge, se v primeru hibrida od tega pravila močno odstopi. Poslovnik namreč določa, da se v hibridu ravna po določbah poslovnika o nujnem postopku. Po mojem mnenju je problematično, da se to dikcijo razume posplošeno, in se zato v hibridu kar »potisne« predlog zakona iz ene v drugo fazo oziroma iz postopka v postopek. Verjetno bi bilo treba poslovnik tu razumeti tako, da ob oblikovanju hibrida ne veljajo le roki, ki so sicer predvideni za obravnavo predloga zakona v rednem zakonodajnem postopku. Iz prakse državnega zbora pa izhajajo, da se vsi predlogi zakonov, ki sestavljajo hibrid, preoblikujejo v zakonske predloge v drugi obravnavi oziroma se poimenujejo celo kot predlogi zakonov po nujnem postopku. Ne glede na dejstvo, da njihov predlagatelj ni vlada kot edina upravičenka nujnega postopka, poudarjam, da niso zatrjevani in utemeljeni razlogi za nujni postopek, celo več – nihče nujnega postopka sploh ne zahteva. Po normalnem teku dogodkov državni zbor predloge zakonov v prvi obravnavi, kadar je zahtevana splošna razprava, obravnava zlagoma, skladno s postopkom, ki je za to predviden, vsebinsko pa se razpravlja le o načelnih vprašanjih, ki naj bodo zakonsko urejena. Če so ti zakonski predlogi vključeni v hibrid, pa zasedejo mesto, ki sicer pripada vladnim zakonom po nujnem postopku (skrajšani roki, uvrstitev na prvo sejo državnega zbora), in gre tudi za popolnoma drugo vrsto obravnave.

Postopkovno pa to pomeni: ker je predlog zakona v prvi obravnavi predviden le za splošno obravnavo, se preuči le z načelnega vidika, brez poglobljenega poseganja v podrobnosti. Zato so morebitna mnenja oblikovana temu primerno. Gre le za načelne pripombe, za katere ni potrebe, da bi bile oblikovane po posameznih členih. To predvsem pomeni, da pripombe, če so že dane, niso dovolj natančno oblikovane, da bi bile zmožne amandmajskega preoblikovanja. Amandmajev seveda še ni. Ti se lahko izoblikujejo šele po tem, ko MDT sprejme sklep, da bo pristopilo k oblikovanju hibrida, in po sklepu, s katerim določi, katere zakonske predloge bo pri tem upoštevalo. V tem trenutku namreč pride do navidezne dodelitve in s tem povezane drugačne obdelave zakonskega besedila. Zato v praksi amandmajev k predlogom zakonov, katerih predlagateljica ni vlada, sploh ni, če pa so, niso narejeni v medsebojni skladnosti z rešitvami drugih zakonskih predlogov.

Opozoriti velja še na to: ker se besedilo predloga zakona iz prve do druge obravnave ne spreminja, zainteresirana javnost na predlog zakona v prvi obravnavi sploh ne daje (ali zgolj izjemoma) svojih mnenj in pripomb, kasneje pa za to ni več časa.

Ker do seje MDT ni dodelitve, ni mnenja Zakonodajno-pravne službe, ker pa se ravna po nujnem postopku, ni niti mnenj zainteresiranih delovnih teles. Pomembno je tudi, da se do teh predlogov zakonov oziroma amandmajev ne opredeli niti Služba Vlade RS za zakonodajo.

4.3. Ime zakona

Določene nejasnosti oziroma probleme z označitvijo, zlasti zaradi računalniškega vodenja evidenc, hibrid povzroča tudi zato, ker se med postopkom menja tako kratica predloga zakona kot zakona, prav tako pa tudi označba postopka. Primer: ob obravnavi opisanega primera stečajnih zakonov je na koncu obravnave na MDT predlog ZFPPIPP-F, ki je bil nosilni zakon, dobil oznako nujnega postopka, čeprav je bil predložen za prvo obravnavo, sprejeti zakon pa je bil zaradi končanja zakonodajnega postopka predhodnih ZFPPIPP-D in ZFPPIPP-E označen z ZFPPIPP-D, čeprav gre za ZFPPIPP-F.

4.4. Amandmaji

Kot rečeno zaradi poteka oblikovanja hibrida amandmaji na predloge zakonov, ki so v prvi obravnavi, niso vloženi. Amandmaje sicer lahko vloži vsak predlagatelj zakona, navadno pa je to vlada (če ni predlagateljica), večkrat pa namesto nje koalicijske poslanske skupine in posamezni poslanci. Vsi ti pa odpadejo v primeru hibrida, saj glede na prvo obravnavo amandmaji niso potrebni, kasneje pa za njihovo pripravo ni več časa.

Večinoma koalicijski poslanci vložijo amandmaje na predloge zakonov, ki jih vloži vlada na podlagi mnenja Zakonodajno-pravne službe. Ker pa gre v hibridu za nujni postopek, Zakonodajno-pravna služba predloži mnenje do seje MDT, in ne ob sklicu MDT, ki je v rednem postopku 14 dni pred sejo, za obravnavo predlogov zakonov po nujnem postopku pa MDT skliče nujno sejo, za katero roki ne veljajo. Torej v praksi na dan seje niso pripravljeni niti amandmaji k predlogu zakona, ki ga vloži vlada in je amandmiranje edini primeren, saj je v nujnem postopku.

Ko je sprejet sklep MDT, da bo ravnalo po tretjem odstavku 117. člena poslovnika, je s tem dana tudi predpostavka, da je predlog zakona dodeljen tudi zakonodajno-pravni službi. Tedaj je že tudi podano mnenje te službe k predlogom zakonov, ki bodo sestavljali hibrid. Ker se to zgodi šele na seji MDT, amandmaji na podlagi njenega mnenja seveda ne morejo biti predloženi.

Nadaljnja težava je tudi obravnava hibrida ne seji državnega zbora. Čeprav naj bi pri hibridu šlo za »sestavljanko« več zakonov, se iz besedila dopolnjenega predloga zakona vidi, da členi, ki so bili sicer vsebina ZFPPIPP-F, na seji MDT niso bili sprejeti. To pa pomeni, da jih ni moč obravnavati niti nanje ni mogoče vlagati amandmajev na seji državnega zbora. Enako

usodo »zaprtih členov« delijo tudi tisti členi, ki na seji MDT niso bili amandmirani. To pomeni, da tudi teh členov na seji državnega zbora ni mogoče preoblikovati, zato je obravnav takega predloga zakona lahko močno zamejena.

4.5. Dopolnjeni predlog

Kot je razvidno iz besedila dopolnjenega predloga in predhodnih izvajanj, je MDT oblikovalo dopolnjen predlog tako, da je za osnovo vzelo en predlog zakona (v tem primeru obširnejši ZFPPIPP-F), predlog zakona, ki ga pri tem ne bo upoštevalo (ZFPPIPP-E), je zavrnilo s sklepom, iz tretjega predloga zakona (ZFPPIPP-G) pa je prevzelo nekatere člene kot dodane (8. a, 8. b in 12. a, 12. b in 12. c), druge, ki se po vsebini prekrivajo s členi predloga ZFPPIPP-F, pa je obravnavalo kot amandmaje na hibrid.

Menim, da taka različna obravnav posameznih določb ni utemeljena in je zato neprimerna. Vsi zakonski predlogi so enakovredni, zato bi morale biti tudi njihove določbe deležne enakega ravnanja. Torej bi morale biti v dopolnjen predlog vključene relevantne določbe zakonskih predlogov po zaporedju členov glede na veljavni zakon, s popolnoma novim številčenjem. Če pa se posamezne določbe podvajajo, vendar tako, da so v njih vsebinske razlike, bi kazalo premisliti o vzporednih členih, na primer tako:

8. člen predloga ZFPPIPP-F

Za prvim odstavkom 143. člena se doda nov drugi odstavek, ki se glasi:

»(2) S predlogom prisilne poravnave mora dolžnik upnikom ponuditi v prvem letu najmanj 70 odstotkov, v drugem letu pa ostanek poplačila oziroma odložitve plačil terjatev.«

Dosedanji drugi in tretji odstavek postaneta tretji in četrti odstavek.

1. člen predloga ZFPPIPP-G

V prvem odstavku 143. člena se beseda »in« nadomesti z besedo »oziroma«.

Za prvim odstavkom se doda nov drugi odstavek, ki se glasi:

»(2) S predlogom prisilne poravnave mora dolžnik upnikom ponuditi najmanj 50-odstotno poplačilo oziroma odložitev plačila terjatev za največ štiri leta.«

Dosedanji drugi in tretji odstavek postaneta tretji in četrti odstavek.

Te določbe bi morale biti označene z isto zaporedno številko člena predloga zakona, vizualno pa bi zaradi preglednosti morale stati vzporedno. MDT bi se za eno ali drugo rešitev odločil z glasovanjem.

Enako, torej z določenim podvajanjem, bi kazalo v dopolnjen predlog zakona vključiti tudi vse prehodne in končne določbe predlogov zakonov. Verjetno bi bilo v tem primeru primerno ravnati na način, kakršnega uporablja Zakonodajno-pravna služba ob pripravi prečiščenih besedil

zakonov. V tem primeru se prehodne in končne določbe pišejo zaporedoma, vizualno ločene z naslovom vsake novele, ki jih vsebuje. Od odločitve MDT glede rešitev v materialnem delu zakona (torej odločitev za rešitve iz predloga ZFPPIPP-F ali ZFPPIPP-G) pa bi bilo potem odvisno, katere prehodne določbe hibrida bi bile vključene v dopolnjen predlog zakona.

4.6. Časovna zadrega

Kot je bilo že nakazano, je velika težava časovna dinamika. Na isti seji namreč MDT odloča o tem, katere zakonske predloge bo obravnavalo, in hkrati tudi pristopi k njihovi obravnavi, katere rezultat je enak kot vsak dopolnjen predlog zakona, ki je deležen normalne, individualne obravnave, z vsemi predhodnimi postopki (predlog, mnenja, amandmaji).

V obravnavanem primeru smo se soočili s tremi predlogi zakonov, od katerih je bil eden takoj deležen zavrnitve. Ostala sta dva, ki sta vsebovala precej rešitev istih določb osnovnega zakona, druge določbe pa so bile zavrnjene. Šlo je tudi za sorazmerno kratka zakonska predloga, tako da je bila celotna situacija še obvladljiva. Problem pa lahko nastane, če se bo hibridno združevalo kompleksnejše vsebine, tudi s prepletenimi členi in diametralno nasprotujočimi si rešitvami.

Ob tem kaže še omeniti, da poslovnik uporablja dikcijo »predlogi zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje«. S tega stališča je lahko vprašljiva parlamentarna praksa, ki ravna po določbah poslovnika, ki urejajo hibrid, le ko je na isti osnovni zakon vloženi več predlogov novel. Problematičnost vidim v tem, da gre lahko za različne vsebine, ki jih težko pojmuje pod skupnim imenovalcem istega družbenega razmerja.

Obratni problem pa se lahko pojavi v sestavi hibrida v primeru, da bi (vsaj) dva zakonska predloga urejala isto družbeno razmerje, torej ponujala isto rešitev, vendar v dveh različnih novelah dveh različnih zakonov. Primer: omejitve razpolaganj posloводства v stečajnem zakonu ali v zakonu o gospodarskih družbah. Tudi tu gre za isto družbeno razmerje, ki pa se ne obravnava po postopku za hibrid.

Prav tako lahko pride do težko obvladljivih situacij, ko bi se v hibridnem postopku sočasno obravnavali predlogi celotnih zakonov, ki bi urejali isto materijo. V dosedanji parlamentarni praksi se je k hibridu namreč vedno pristopalo le v primeru noveliranja.

5. Predlogi

Glede na navedene pomisleke se mi hibrid kot poseben zakonodajni postopek ne zdi dovolj pretehtana rešitev. Tudi v poslovnik je bil vključen zelo na hitro, z amandmajem v hitrem postopku.

Po mojem mnenju bi kazalo institut hibrida opustiti in dopustiti, da predlog zakona, ki ga predloži vlada po nujnem postopku, vedno zavzame prvo mesto, ne glede na predhodno čakajoče zakonske predloge. Vendar pa bi morala vlada kot predlagateljica pa tudi kolegij predsednika državnega zbora kot končni arbiter¹³ k predlogom za obravnavanje po nujnem postopku pristopati le izjemoma, ko tak postopek narekujejo zahtevane okoliščine, ki bi morale biti dovolj tehtno utemeljene. Zdajšnja praksa (pa tudi ustrezna statistika) namreč navajajo na to, da vlada vse prevečkrat predlaga nujni postopek, za katerega razloge navede zgolj pavšalno, kolegij predsednika državnega zbora pa te predloge nekritično podpre. Ob tem se kaže spomniti stare parlamentarne prakse, ki je nujne oziroma tedaj še hitre postopke dovoljevala le v primerih interventnih zakonov, za katere je bil nujni postopek vsestransko sprejemljiv, nomotehnično pa so bili izdelani skoraj brezhibno, saj so bili izoblikovani kot kratki, jasni in natančni zakonski predlogi.

Bojim pa se, da tudi zaradi določene dvotretjinske relativne večine, potrebne za spremembo poslovnika, ta ideja ne bo realizirana. Zato kaže premisliti le o nekaterih popravkih dosedanje prakse pri delu s hibridom.

V razmerah, ko skoraj ni mogoče spremeniti poslovnika, bi bilo zato primerno vsaj soočenje z največjo težavo s hibridom, to je s tolikšno ekonomičnostjo postopka, da zakonski predlogi niso deležni ustrezne obravnave. Poslovniške določbe so precej ohlapne, zato pravzaprav ni povsem jasno, zakaj MDT ob obravnavi hibridov tako hitijo. Poslovniške določbe po mojem mnenju niso ovira za delno upočasnitev, vendar MDT do zdaj niso izrabljala te možnosti:

Čim prej po seji kolegija predsednika državnega zbora, ko ta odloča o nujnem postopku, ob predpostavki, da so v zakonodajnem postopku tudi zakonski predlogi, ki urejajo isto družbeno razmerje, bi bilo treba sklicati nujno sejo MDT, ki pa bi odločalo zgolj o postopkovnih vprašanjih. Med te nedvomno spada najprej odločitev o tem, ali se sploh pristopi k hibridu ter kateri predlog zakona bo izbran za podlago. Morda bi se že z vpogledom v člene osnovnega zakona, ki naj bi se spremenili, dalo tudi odločiti, kateri predlog zakona ni primeren za umestitev v hibrid (pod pogojem, da se zanemarijo moji pomisleki o istovrstni obravnavi posameznih zakonov oziroma njihovih posameznih določb). Ker se tak zakonski predlog ne bi obravnaval, bi lahko zato vso pozornost namenili preostalem predlogom.

Po tej seji bi služba MDT lahko pripravila sestavljen predlog zakona (kot podlago za kasnejši dopolnjen predlog zakona), ki bi vseboval rešitve obravnavanih zakonskih predlogov, kot je navedeno že prej (zajeta večina členov relevantnih zakonskih predlogov, v primeru dvojne ureditve tudi vizualno prikazana kot vzporedni členi). Tako oblikovan sestavljeni predlog zakona bi bil objavljen na spletnih straneh državnega zbora in kot tak na voljo za pripombe,

¹³ Ker MDT takoj pristopi k oblikovanju hibrida, je morebitni preizkus odločitve kolegija predsednika državnega zbora o nujnem postopku na seji državnega zbora brezpredmeten.

mnenja, predvsem pa amandmaje. Šele nato bi MDT pristopilo k obravnavi hibrida. Menim, da ta dodatna procedura ne bi vzela več kot teden dni časa, kar pa je navadno tudi rok, ki je potreben za obravnavo predloga zakona po nujnem postopku. Vendar pa bi v tem vmesnem času lahko pridobili vsa relevantna mnenja zainteresirane javnosti za kakovostno obravnavo zakonskih predlogov.

In končna, najmanj problematična možnost: MDT bi na seji opravilo postopkovne odločitve, kot je bilo orisano, nato pa bi imelo odmor, v katerem bi se razdelila mnenja o obravnavanih zakonskih predlogih, in na tej podlagi morebiti vložili predlogi amandmajev.

Zavedati se je namreč treba, da je vsak zakon pravno zavezujoč, ne glede na to, po kakšnem postopku je bil sprejet in koliko napak ali nedomišljenih rešitev, ki so posledica prevelikega hitenja, zato vsebuje.

Viri

Poslovnik državnega zbora.

Poročilo Odbora za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje k Predlogu zakona o dopolnitvi Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP-E), prva obravnava, EPA 1530-V, k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP-G), nujni postopek, EPA 1683-V, in k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP-F), prva obravnava, EPA 1602-V, z dne 21. marca 2011.

340.134(497.4)

Pravni letopis 2011, str. 299–315

ANDREJA KURENT

Hibrid ali obravnava predlogov zakonov po tretjem odstavku 117. člena Poslovnika državnega zbora

Prispevek predstavlja postopek priprave zakona v državnem zboru po posebnem zakonodajnem postopku, imenovanem hibrid. Če je namreč v zakonodajni postopek vloženih več zakonskih predlogov, ki urejajo isto družbeno razmerje, jih državni zbor načeloma obravnava po vrstnem redu vložitve. Vendar pa lahko matično delovno telo sklene, da bo predloge zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje, in predlog zakona, za katerega je bila sprejeta odločitev, da se sprejme po nujnem postopku, obravnavalo na isti seji v okviru iste točke dnevnega reda, po določbah poslovnika o nujnem postopku. Prispevek navaja tudi mnenje o pomanjkljivostih hibrida in nakazuje potrebne spremembe poslovnika ali vsaj dosedanje parlamentarne prakse.

Ključne besede: zakonodajni postopek, poslovnik, državni zbor, predlog zakona, amandmaji

340.134(497.4)

Pravni letopis 2011, pp. 299–315

ANDREJA KURENT

A Hybrid or the Discussion of Draft Laws under Article 117(3) of National Assembly Rules of Procedure

The paper presents the discussion draft laws in a special legislative procedure, so called hybrid. If several draft laws regulating the same social relation are tabled, generally the National Assembly first discusses the draft law that was forwarded (sent) first and then follows the order in which they were forwarded. But the working body responsible may decide to discuss the draft laws regulating the same social relation, as well as a draft law which the National Assembly has decided to adopt by the urgent procedure, at the same session under the same agenda item pursuant to the provisions of the Rules of Procedure on urgent procedure for the adoption of a law. The paper also presents the opinion of the faultinesses of hybrid and the changes to the Rules of Procedure or the changes of the practical work so far attempted are indicated.

Keywords: legislative procedure, Rules of Procedure, National Assembly, draft law, amendments