

Strokovni članek
UDK 340.134:342.77

Zakonodajna politika v primežu kriznih razmer

ALBIN IGLIČAR
doktor pravnih znanosti,
zaslužni profesor na Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani

1. Čas krize

Moderni človek želi v svojem vedenju in ravnanju delovati racionalno. Za svoje odločitve išče utemeljitve v strokovnih, razumsko dognanih temeljih oziroma spoznanjih. Drugače kot pri tradicionalnem in afektivnem ravnanju subjekt pri racionalnem ravnanju zavestno izbira cilje in sredstva za doseg teh ciljev. Celovito ciljno-racionalno delovanje vključuje tudi zavedanje o vrednotah in o posledicah odločitev, le vrednotno-racionalno odločanje pa je že manj pozorno na vse možne posledice takega ravnanja.¹

Racionalno delovanje je najuspešnejše v stabilnih in predvidljivih družbenih razmerah. Zavestno izbiranje ciljev in sredstev za doseganje ciljev, zavedanje vrednot, ki pogojujejo izbiranje, in zavedanje posledic izbranih odločitev (ciljno-racionalno ravnanje) se srečajo s težavami ob nastopu izjemnih in nepričakovanih dogodkov. Ti so se zgodili v sedanjem času z epidemijo covid 19, neugodnimi podnebnimi spremembami, migracijami prebivalstva ter zato s problemi na gospodarskem in političnem področju. Zato današnji človek ne more več natančno predvidevati posledic svojih ravnanj. Prav tako se odpirajo novi premisleki o ključnih vrednotah, ki niso več samoumevne.

Ob tem je nenehno prisotna nevarnost, da stare vrednote izgubljajo pomen in prepričljivost, novim pa se še ne uspe utrditi v zavesti družbene večine. Tedaj govorimo o stanju družbene

¹ Razlikovanje štirih tipov človekovega družbenega delovanja je v družboslovje uvedel Max Weber (1864–1920), ki pozna tradicionalno, afektivno, vrednotno-racionalno in ciljno-racionalno delovanje, glede na zavedanje o sredstvih, ciljih, vrednotah in posledicah ravnanja, Weber, str. 64.

anomije (brezzakonja)² kot stanju razvrednotenja vrednot in norm. Posledica je slabšanje normativne integracije, in to tako v tistem delu, ki poudarja »ponotranjenost« (internalizacijo) vrednot in norm v zavesti vsakega posameznika, kot v tistem delu, ki zahteva skladnost med večinskimi družbenimi vrednotami in pravnimi normami. Navsezadnje je stanje krize neugodno še za skladnost med normami in dejanskim ravnanjem ljudi kot končnim rezultatom normativne integracije.

Kriza označuje vsesplošno poslabšanje življenjskih razmer posameznikov in skupin v primerjavi s prejšnjim obdobjem, kar vodi do splošnega nezadovoljstva.³ To poslabšanje lahko zajema ekonomsko, politično, kulturno ter tudi okoljsko in zdravstveno področje. Širjenje nezadovoljstva – po eni strani – destabilizira družbeni ustroj, vendar – po drugi strani – tudi vzpodbuja oblikovanje predstav in konceptov za izhod iz krize v smeri novih modelov upravljanja skupnih zadev.

V najnovejšem času se zaradi pandemije covid 19 temu pridružujeta še globalna negotovost in varnostne grožnje. V takih razmerah je na težki preizkušnji pravni sistem, ki naj bi ravno zagotavljal človeku varnost⁴ in predvidljivost. To velja za tradicionalna področja človekove eksistence in za nova prizadevanja iz načrtov za okrevanje, odpornost in družbeno varnost. Na koncu bo treba zamisliti iz strateških načrtov,⁵ ki usmerjajo prehod na novo družbeno paradigmo, operacionalizirati v pravnih predpisih.

Vrednote, cilje in sredstva za njihovo doseganje kaže povezati v novo predstavo o ključnih sidriščih podobe družbe, v njen prenovljeni model oziroma v novo paradigmo.⁶ Izhajajoč iz dosedanjih in novih dosežkov človeške civilizacije bo treba v prenovljeno predstavo o splošni ureditvi družbe postaviti nove temelje.

² Pojem anomije kot brezpravje, nezakonitost (iz grščine; *a* pomeni »ne«, *nomos* pa »zakon«) je v družboslovje uvedel Emile Durkheim (1858–1917). Tako stanje je ugotovil v stanju družbene zavesti na prehodu iz tradicionalne v moderno kapitalistično družbo oziroma na prehodu iz t. i. mehanske v organsko solidarnost.

³ Jambrek, str. 360.

⁴ Deklaracija o pravicah človeka in državljana 1789 je navajala varnost kot eno od štirih človekovih naravnih pravic (ob pravici do svobode, lastnine in upora).

⁵ Vlada RS je 28. 4. 2021 sprejela Načrt za okrevanje in odpornost. V njem navaja razvojna področja s pripadajočimi reformami in naložbami, ki bodo prispevale k blaženju negativnih gospodarskih in socialnih učinkov epidemije covid 19 ter pripravile državo na izzive, ki jih pomenita zeleni in digitalni prehod. Vsaka komponenta znotraj posameznega razvojnega področja vključuje vsebinsko povezane reforme in naložbe. Pri vsakem ukrepu so opredeljeni tudi relevantni mejniki in cilji. Tako bo mogoče spremljati njihovo izvajanje. Glede na prizadevanja za zeleni prehod noben od ukrepov ne sme bistveno/pomembno škodovati okolju.

⁶ Izraz paradigma se večinsko razume kot »sprejeti model ali vzorec«, ki omogoča – posebej še v znanosti – »nadaljnjo artikulacijo in določitev v novih ali strožjih pogojih« (Kuhn, str. 31).

V prizadevanje za čim bolj racionalno delovanje pri vzpostavljanju prenovljene družbene paradigme in v okrevanje po kriznem obdobju ter v izgrajevanje ustrezne odpornosti se vključuje kot pomemben dejavnik tudi zakonodajna politika.

Področja, na katera bodo morali posegati zakoni in podzakonski splošni pravni akti, so izredno široka in zajemajo vse štiri glavne ravni predvidenega razvoja: zeleni prehod, digitalno preobrazbo, vključujočo rast ter zdravstvo in socialno varnost. Vsebino Načrta za okrevanje in odpornost bo treba »prevesti« na primer v pravne predpise o okolju,⁷ učinkoviti rabi energije, trajnostni mobilnosti, trajnostni prenovi stavb in krožnem gospodarstvu. Prav tako bodo potrebne normativne spremembe zaradi digitalne preobrazbe javnega sektorja in gospodarstva.⁸ Pravna ureditev bo zajela zlasti panoge gospodarskega,⁹ delovnega¹⁰ in upravnega prava¹¹ ter pravno regulacijo področij zdravstva in socialne varnosti.

Skratka, pred zakonodajno in izvršilno oblastjo je z vidika njune normativne dejavnosti ogromno nalog in izzivov, kako pretvarjati politično-ekonomske odločitve v sistemsko usklajene, jasne in dorečene splošne pravne akte. Sistemske zakone na navedenih področjih bo treba pripravljati čim bolj premišljeno, strokovno utemeljeno ter politično in interesno uravnoteženo. Sprejemati se morajo po rednem zakonodajnem postopku, ki omogoča upoštevanje omenjenih zahtev za dobro zakonodajo.

Na področjih, ki zahtevajo hitro ukrepanje, kaže uporabljati rešitve, ki jih pozna Poslovnik DZ v institutu nujnega zakonodajnega postopka (143. in 144. člen Poslovnika Državnega zbora – PoDZ-1)¹² in v možnosti prehoda na tretjo obravnavo predloga zakona na isti seji, če v drugi obravnavi vloženi amandmaji ne presegajo desetine členov zakonskega predloga

⁷ Na primer prenova Zakona o varstvu okolja (2022), sprejetje novega Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja (2022).

⁸ Na primer sprejetje Zakona o elektronskih komunikacijah (2021), sprejetje pravnih podlag za izdajo nacionalne e-identitete (2021) in sprejetje pravnih podlag za uvedbo obveznega elektronskega poslovanja poslovnih subjektov z državo (2022).

⁹ Na primer integracija relevantne zakonodaje v slovenski pravni red s področja prava gospodarskih družb in registrov (2021), varstva potrošnikov (2021), avtorskih pravic (2021), digitalnih trgov in storitev ter digitalnih financ (2023) ter sprememba Zakona o gospodarskih družbah (2022).

¹⁰ Na primer sprejetje Zakona o vzpostavitvi »krizne« sheme skrajšanega delovnega časa (2022), sprejetje celovitih sprememb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, katerega namen je zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti sistema in primernih pokojnin (2024), novelacija Zakona o urejanju trga dela na področju zavarovanja za primer brezposelnosti z namenom povečevanja delovne aktivnosti starejših in preprečevanja predčasnih odhodov s trga dela (2024).

¹¹ Na primer spremembe in dopolnitve Zakona o splošnem upravnem postopku in Uredbe o upravnem poslovanju (2022), sprejetje novele Zakona o javnih uslužbencih ipd.

¹² Uradni list RS, št. 35/02 in nasl.

(138. člen PoDZ-1). V razmerah razglašene epidemije se zdi utemeljena tudi uporaba nujnega postopka z razlogom, »da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države«.

2. Zakonodajna politika

Zakonodajna politika – kot del pravne politike – označuje postavljanje ciljev zakonodajne dejavnosti in določanje načinov ter sredstev za doseganje teh ciljev. Cilji zakonodajne politike izhajajo iz splošno sprejetih in priznanih družbenih vrednot kot pomembnih materialnih pravnih virov. Pri tem je določanje ciljev seveda pogojeno z objektivnimi materialnimi, socialnimi, političnimi in kulturnimi okoliščinami globalne družbe. Sredstva zakonodajne politike so načini oblikovanja zakonov (nomotehnika) oziroma njihovi metodični, strukturni in jezikovni vidiki. Med sredstva zakonodajne politike lahko uvrstimo še postopke sprejemanja zakonov.

Racionalna pravna politika mora upoštevati objektivno družbeno stanje in objektivno možni domet pravnega normiranja. Šele z upoštevanjem socialnih, ekonomskih, političnih in kulturnih razmer v globalni družbi je mogoče uspešno usmerjati družbeni razvoj s pravnimi pravili.

Najpomembnejši del teh usmeritev zajema zlasti zakonodajno dejavnost. Z njo vzpostavljamo prek določanja pravic in dolžnosti pravnih subjektov družbeni red kot nujni pogoj obstoja globalne družbe. Poleg tega je zakonodaja še v funkciji družbenega načrtovanja, ekonomskega razvoja in doseganja sodelovanja ter družbene integracije. Seveda se je treba pri tej funkciji zakonodaje izogibati samovolji in zlorabi zakona za doseganje kratkoročnih interesov dnevne politike. Dobra zakonodajna politika izhaja iz poglobljene kritike sedanje pravne ureditve (*de lege lata*) in oblikuje predloge za prihodnjo pravno ureditev (*de lege ferenda*). Takšna zakonodajna politika kaže na proaktivno načrtno delovanje drugače kot pri le reaktivnem naključnem delovanju zakonodajnih organov.

Osnovne usmeritve pravne politike so večkrat določene tudi v posebnih dokumentih, ki zajemajo programe državnih organov pri sprejemanju novih in noveliranju veljavnih predpisov. V Sloveniji je strategijo zakonodajne politike določil Državni zbor z Resolucijo o normativni dejavnosti (ReNDej).¹³ Omenjeni dokument postavlja osnovne cilje, ki naj jih dosega pravni sistem, in nakazuje tudi sredstva za uspešno izpolnitev zastavljenih ciljev.

Dobrih deset let po sprejetju ReNDej je mogoče ugotoviti, da temu političnousmerjevalnemu aktu ni uspelo zaznavno vplivati na slovensko zakonodajno politiko. Če naj bi omenjeni dokument zakonodajne politike prispeval k povečanju kakovosti pravnih predpisov in

¹³ Uradni list RS, št. 95/09.

dobremu delovanju pravne države,¹⁴ je treba ugotoviti, da omenjeni cilj še vedno ostaja nedosežen. Seveda je prav zato ReNDej še vedno popolnoma aktualna ob ustreznem nadgrajevanju, zlasti z nomotehničnimi smernicami in vladnimi programskimi dokumenti.¹⁵

3. Delitev oblasti ter izvirno in izvedeno pravno urejanje

Moderna doba je na področju politične ideologije premaknila pojasnjevanje o izvoru državne oblasti iz božjih v človeške roke. Ta ideja o suverenosti ljudstva, zastopana v ustavah držav republikanske oblike, je našla svoj izraz tudi v 3. členu Ustave Republike Slovenije (Ustave RS):¹⁶ »V Sloveniji ima oblast ljudstvo.«

Navedeno vrednoto dopolnjuje še ustavno načelo o delitvi oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (drugi odstavek 3. člena Ustave RS).¹⁷ To izhodišče je danes pojmovano kot pomembna sestavina pravne države in ustavne demokracije. Namen horizontalne delitve državne oblasti, po kateri predstavniško telo zakone sprejema, izvršilni in sodni organi pa sprejemajo le akte v procesu izvrševanja zakonov, je preprečiti njeno zlorabo. Seveda je ta t. i. trialistični sistem delitev oblastnih funkcij države¹⁸ zastavljen predvsem kot teoretični model. Že v svoji doktrinarni podobi, ki poudarja samostojnost in neodvisnost organov posamezne veje oblasti, je vendarle že predvidel tudi delno medsebojno sodelovanje in nadzorovanje v sistemu zavor in ravnovesij (angl. *checks and balances*).

Družbeni razvoj v zadnjih desetletjih je sprožil nastanek veliko novih funkcij, ki jih izvaja socialna država s poseganjem v civilno družbo. Posledica tega je nastanek novih organov, ki jih težko uvrstimo v eno od tradicionalnih funkcij državne oblasti. Tako so se pojavili organi z izvršnimi, nadzornimi in tudi normodajnimi funkcijami kot na primer volilna komisija, računsko sodišče, agencije ipd. Vse to postavlja pod vprašaj tudi trditev o monopolu predstavniškega telesa pri normodajni dejavnosti, katere najpomembnejši splošni akt je zakon.

¹⁴ V Uvodu ReNDej je zapisano: »Vsebinsko ustrezni, pravno pravilni in nomotehnično urejeni, skratka dobri predpisi, so samo eden, vendar pa hkrati nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro delovanje države kot pravne države.«

¹⁵ Na primer Nomotehnične smernice, Služba Vlade RS za zakonodajo, Ljubljana 2018; Vlada RS je 25. 7. 2019 sprejela tudi Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022.

¹⁶ Uradni list RS, št. 33/91–1 in nasl.

¹⁷ Člen 3 »Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.«

¹⁸ Za utemeljitelja trialistične teorije (zakonodajna, izvršilna, sodna funkcija državne oblasti) velja Montesquieu, medtem ko Kelsnu pripisujemo dualistični pogled (funkcija odločanja in funkcija izvrševanja). V novejšem času je znana še kvadrialistična teorija, ki funkcije državne oblasti deli na štiri dele: zakonodajna, izvršilna, upravna in sodna.

V pravni teoriji je zakon definiran kot splošni pravni akt z najvišjo močjo, ki ga sprejme predstavniški organ v zakonodajnem postopku. Pri tem materialna opredelitev zakona poudarja njegovo splošnost in abstraktnost.¹⁹ Zakon ne sme urejati konkretnih oziroma posamičnih primerov, temveč le določene tipe vedenja in ravnanja pravnih subjektov. V začetku moderne dobe je tudi Rousseau v svojem znanem delu *Družbena pogodba* (1762) poudarjal, da je zakon izraz splošne ljudske volje, zato ne zahteva splošnosti le za predmet zakonskega urejanja, temveč tudi za zakonodajalca.²⁰

Za opredeljevanje zakona je treba upoštevati tudi formalni vidik zakona. Ta zajema organ, ki zakon sprejme, in postopek, po katerem je zakon sprejet. Celovita definicija poudarja, da zakon vsebuje splošne in abstraktne pravne norme, s katerimi so določene pravice in dolžnosti pravnih subjektov (materialni vidik), in da ta normativni akt sprejema predstavniški organ v vnaprej določenem zakonodajnem postopku (formalni vidik).

Slovenski pravni sistem dosledno sledi navedenemu teoretičnemu pogledu, čeprav je omenjena usmeritev v slovenski ustavi nerodno formulirana,²¹ ko je v 87. členu Ustave RS zapisano: »Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom.« Seveda je to odvisno tudi od zapletenega vprašanja, kdaj imamo opraviti s konstituiranjem novih pravic in dolžnosti, kdaj pa le z razčlenjevanjem že konstituiranih pravic in določanjem načina njihovega izvrševanja.

Če sprejemamo splošno sprejeto razlago 87. člena tako v teoriji²² kot v praksi slovenskega Ustavnega sodišča,²³ da splošne pravne norme, ki na originaren način urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, nastajajo samo v obliki zakonov, bo treba še natančneje opredeliti kriterije, kdaj gre res za povsem izvirno urejanje pravic in dolžnosti, kdaj pa se te pravice in dolžnosti le razčlenjujejo oziroma kdaj se določa le način njihovega izvrševanja. Doktrinarna

¹⁹ Primerjaj Pavčnik, str. 246.

²⁰ Rousseau, str. 101: »Toda kadar vse ljudstvo odloča o vsem ljudstvu, tedaj upošteva le samo sebe; in če takrat nastane kak odnos, je to odnos med celotnim predmetom z enega vidika in celotnim predmetom z drugega vidika, tako da ne pride do nobene delitve celote. Tedaj je predmet, o katerem odločamo, obči, kakor je obča volja, ki o njem odloča. In to dejanje imenujem zakon.«

²¹ Ustavno normo 87. člena Ustave RS bi gramatikalno lahko razlagali tudi tako, da kadar o pravicah in obveznostih državljanov odloča državni zbor, to počne pač samo v obliki zakona; vendar kadar o pravicah in obveznostih odloča kakšen drug organ – na primer vlada – pa to ureja ta organ pač z drugimi akti – vlada na primer z uredbo itd., saj ni eksplicitno in nedvoumno rečeno, da pravice in obveznosti v državi določa le državni zbor.

²² Pavčnik, str. 253; Grad, str. 156.

²³ Na primer odločba US RS U-I-40/96 med drugim zahteva, »da pravne norme, ki na originaren način urejajo pravice in dolžnosti pravnih subjektov, nastajajo v obliki zakonov«, ali odločba iz leta 2021 (U-I- 79/20-24), v kateri je navedeno, da »kadar gre za urejanje temeljne vsebine in obsega pravic in obveznosti ter pogojev in postopka za pridobitev pravic in nastanek obveznosti. Ta vprašanja mora urediti zakon, upravni predpis pa sme zakonsko materijo nadalje razčleniti le tako, da ne opredeljuje dodatnih pravic in obveznosti in da z zakonom urejene pravice in obveznosti ne širi ali zožuje, saj bi v nasprotnem primeru posegel v sfero zakonodajne veje oblasti« (70. točka obrazložitve).

prizadevanja za oblikovanje omenjenih kriterijev so nujna za oblikovanje jasne zakonodajne politike oziroma razmejitve »zakonske materije« od vsebine podzakonskih splošnih pravnih aktov. Ob natančnejše opredeljenih kriterijih razlikovanja med izvirnim (konstitutivnim) določanjem pravic in dolžnosti ter njihovim razčlenjevanjem in določanjem načinov njihovega izvrševanja bo tudi manj nihanj v odločbah slovenskega Ustavnega sodišča, ki enkrat ugotovi, da je zakon v neskladju z ustavo, ker mu je zakonodajalec določil preveč konkretno vsebino, drugič pa, da je zakon v neskladju z ustavo, ker mu je zakonodajalec določil premalo konkretno vsebino.²⁴

Zato kaže še naprej iskati razlikovalne kriterije med (izvirnim) »določanjem pravic in obveznosti«, kar je pridržano zakonu, ter »uresničevanjem pravic in obveznosti«, kar je lahko urejeno z uredbo oziroma drugim podzakonskim predpisom.²⁵

Glede na Rousseaujevo misel iz Družbene pogodbe, »da zakon meri na podanike kot na celoto in na dejanja kot abstraktna, nikakor pa ne na človeka kot na posameznika, niti na posamično dejanje,«²⁶ je torej treba postaviti tudi praktično uporabno črto ločnico med originarnim (izvirnim) in derivativnim (izvedenim) opredeljevanjem pravic in obveznosti državljanov. Jasen doktrinarno argumentiran odgovor na vprašanje, kdaj pravico določimo na novo, kdaj pa s splošnimi pravnimi normami samo znižujemo splošnost in abstraktnost zakonske zapovedi v procesu njenega izvajanja, bo gotovo prispeval k izčiščenju slovenskega pravnega sistema.

Problem se torej zastavlja kot vprašanje, do kod naj sega zakonsko urejanje določenega sklopa družbenih odnosov in od kod naprej je to urejanje lahko prepuščeno podzakonskim aktom izvršilne oblasti, kot so uredbe vlade in odloki. Na to dilemo je na primer opozoril že Pitamic v svoji leta 1927 izdani knjigi *Država*: »Strogo mejo potegniti med tem, kar mora zakon sam urediti, in tem, kar sme prepustiti uredbi, bo pa dostikrat prav tako težavno kakor presoditi, ali je uredba res izvršilna, to je, ali samo razvija, podrobneje določa, interpretira predpise zakona, ali pa se je z uvedbo novih v zakonu še ne vsebovanih ali celo njemu nasprotujočih pravil podala na edinole zakonu rezervirano polje.«²⁷ Ustavno sodišče RS na to vprašanje v letu 2021 odgovarja: »Vso stvarino, ki bodisi po Ustavi bodisi zaradi svojega pomena sodi v domet zakonskega urejanja, sme urejati le zakonodajalec z zakonom, izvršilni oblasti pa sme prepustiti le, da s splošnimi predpisi zakonsko materijo tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje.«²⁸

²⁴ Triller Vrtovec, str. 22.

²⁵ Kerševan, str. 62.

²⁶ Rousseau, str. 101, 102.

²⁷ Pitamic, str. 270.

²⁸ Odločba US RS U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021, 69. točka obrazložitve.

Glede na navedeno stališče je torej mogoče ugotoviti, da klasične delegirane zakonodaje slovenska ustavna ureditev ne omogoča.

S tem je tudi vzpostavljen t. i. zakonodajni rezervat (zakonski pridržek, *Parlamentsvorbehalt, materiae legis*), po katerem je – skladno s teorijo esence (*Wesentlichkeitstheorie*) – področje človekovih pravic pridržano zakonskemu urejanju. Sicer pa mora na primer po določilu Ustave Zvezne republike Nemčije (prvi odstavek 80. člena Grundgesetz)²⁹ že zakon določiti vsebino, namen in obseg podzakonskih aktov (uredb), ki jih lahko izdaja izvršilna oblast. Kadar se z uredbo posega v človekove pravice, mora biti po praksi nemškega ustavnega sodišča vsebina uredbe bistveno bolj določna kot v primeru uredb z drugih področij.³⁰

Po tem vzoru je tudi slovenska ureditev uvedla pravilo, da sme uredbe, ki zadevajo uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb, vlada izdati le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu. Za druge uredbe pa vlada ne potrebuje izrecnega pooblastila v zakonu, saj lahko z njimi podrobneje razčlenjuje in ureja razmerja, ki so določena z zakonom.³¹ Seveda je pri tem vezana na bistveno vsebino zakona, saj mora biti uredba kot podzakonski splošni pravni akt skladna z namenom in s kriteriji zakona, ki ga dopolnjuje (21. člen Zakona o Vladi Republike Slovenije – ZVRS³²). Zato mora uredba vedno imeti pravno podlago v zakonu (načelo legalitete), sprejeta je torej lahko le na podlagi zakona in v okviru vsebine zakona.

Vendar je ta pogled nekoliko omiljen v izrednih razmerah, kot so se na primer pojavile ob širjenju nalezljive bolezni covid 19. Pod pritiskom takih izrednih in specifičnih razmer je Ustavno sodišče RS v obrazložitvi že navedene odločbe zapisalo: »Državnemu zboru zato ni mogoče odreči možnosti, da zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin [...] v tem specifičnem položaju predpisovanje ukrepov, s katerimi se neposredno posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila posameznikov, izjemoma prepusti izvršilni oblasti. Vendar pa mora biti v zakonu določen ali iz njega jasno razviden namen ukrepov, poleg tega mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.«³³

Ta smer pojasnjevanja je že zelo blizu delegirani zakonodaji, ki je slovenski pravni sistem v čisti obliki ne pozna.

²⁹ Prvi odstavek par. 80 Grundgesetz : »[...] Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmass der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. [...]«

³⁰ Barić, str. 145.

³¹ Spontano izdajanje podzakonskih predpisov oziroma t. i. generalno pooblastilo.

³² Uradni list RS, št. 4/93 in nasl.

³³ Odločba US RS U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021, 83. točka obrazložitve.

4. Zakonodajna pooblastila v primerljivih ureditvah

Zaradi upoštevanja objektivne družbene stvarnosti številne državne ureditve poznajo možnost delegirane zakonodaje na vlado, kot je to na primer v italijanski, hrvaški ali francoski ustavni ureditvi. V Franciji lahko vlada pod določenimi pogoji sprejema uredbe z zakonsko močjo (*decret-loi*). Italijanska ustava pa na primer omogoča tudi t. i. odborsko zakonodajo, ko zakone lahko sprejemajo tudi delovna telesa parlamenta in ne samo celotni parlament. To je sicer v nasprotju s formalno definicijo zakona, ki poudarja, da je zakon akt predstavniskega organa, sprejet v zakonodajnem postopku, toda razvejano družbeno življenje je vedno težje zajeti v celovite zakonske pravne akte, ki jih sprejemamo v demokratičnem, toda tudi sorazmerno dolgotrajnem zakonodajnem postopku. Zato je v sodobnih ustavnih ureditvah zelo pogosto del zakonodajne funkcije delegiran na izvršilni organ, ki ureja t. i. zakonsko materijo s podzakonskimi akti.³⁴

Če je načelo delitve oblasti med zakonodajno in izvršno vejo oblasti danes zaradi politične sprege vlade in parlamentarne večine že krepko načeto, ga delegiranje zakonodaje na vlado gotovo še dodatno slabi. Toda – po drugi strani – so sodobni parlamenti (pre)obremenjeni z enormnim obsegom zakonodajnih aktov. V vseh modernih sistemih predstavniske demokracije se namreč pojavlja mnogo preveč zakonov, v katerih je mnogo preveč kazuističnih norm, nejasnosti in nekonsistentnosti. Zato je že kar nekaj časa znana misel, da je pravzaprav bolje del »zakonodajne materije« prenesti na vlado in nekatere kvazidržavne regulatorne agencije, kot vztrajati, da prav o vsaki pravici odloča predstavniško telo, saj delegirana zakonodaja načeloma ni v nasprotju z načeli pravne države.³⁵

V francoski ustavni ureditvi je v nekem smislu zakonodajna pristojnost celo presumirana vladi, saj ustava izrecno določa področja zakonodajne pristojnosti parlamenta, s tem da druga področja ureja vlada z avtonomnimi uredbami. Vsa družbena razmerja, ki niso po sami ustavi izrecno odkazana v zakonsko urejanje parlamentu, torej ureja vlada s svojimi uredbami (37. in 38. člen Ustave Republike Francije). Poleg tega lahko francoski parlament s časovno in vsebinsko omejenim pooblastilom omogoči vladi izdajanje uredb, ki nadomeščajo zakone. Te vrste uredb sicer pozneje presoja in potrjuje predstavniško telo, ki jih sme tudi spremeniti ali odpraviti, vendar v praksi predstavniško telo zelo redko razveljavi uredbe, ki so bile izdane namesto zakona. V večini primerov takšne uredbe še naprej veljajo, tako da delegirana zakonodaja pomeni velik del pravnega reguliranja celih področij družbenih odnosov.

Prav tako precej podrobno ureja delegirano zakonodajo italijanska ustava. Na osnovi meril, vsebinskih načel in nekaterih področij lahko za omejeno obdobje parlament prenese oprav-

³⁴ Grad, str. 66.

³⁵ Barić, str. 288.

ljanje zakonodajne funkcije na vlado (76. člen Ustave Republike Italije).³⁶ Poleg tega pozna italijanska ustavna ureditev še delegiranje zakonodajne funkcije med dvema zasedanjema parlamenta na parlamentarna delovna telesa oziroma komisije (tretji odstavek 73. člena Ustave Republike Italije).³⁷ Takšni odločitvi ne sme nasprotovati vlada ali določeno število poslancev, nekatera področja pa so sploh izvzeta iz takšne (odborske, komisijske) zakonodaje (*riserva di legge, riserva di legge costituzionale*). Kljub temu se v zakonodajni praksi zgodi, da je v posameznih sklicih večina zakonov sprejeta prav v komisijah italijanskega parlamenta.

Možnost delegiranja zakonodaje na vlado pozna tudi Ustava Republike Hrvaške. Hrvaški parlament (sabor) lahko s posebnim zakonom pooblasti vlado, da z uredbami ureja posamezna vprašanja iz pristojnosti parlamenta. Veljavnost takih uredb je omejena na eno leto. Ob tem je vzpostavljen še t. i. zakonodajni rezervat, saj so iz vladnega izvirnega urejanja izključeni področja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, volilni sistem, pravice narodnosti ter sestav in način dela državnih organov in organov lokalne samouprave (organski zakoni) (88. člen Ustave Republike Hrvaške).

Delegirane splošne pravne akte srečamo tudi v Evropski uniji. Uredba ali direktiva (zakonodajni akt) lahko na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje t. i. nezakonodajnih aktov oziroma delegiranih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nebitvene elemente uredbe oziroma direktive. V zakonodajnem aktu, ki pooblašča Komisijo za urejanje določenega področja, je treba opredeliti cilje, vsebino, področje uporabe in trajanje zakonodajnega pooblastila (290. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije).

V Sloveniji v normalnih družbenih razmerah izvršilna oblast ne sme izdajati uredb z zakonsko močjo, saj Ustava RS ne predvideva delegirane zakonodaje.

Ker je torej delegirana zakonodaja poznana v navedenih in še številnih drugih državah demokratskega sveta, se zastavlja vprašanje, zakaj je ne predvideva slovenska ustava oziroma zakaj ni institut slovenskega pravnega sistema. Bi bilo mogoče začeti razpravo o možnostih delegirane zakonodaje vsaj v posebnih kriznih razmerah, ki še vedno niso posebej razglašeno izredno stanje?

³⁶ Člen 76 Ustave Republike Italije: »Opravljanje zakonodajne funkcije je lahko preneseno na vlado le na podlagi določitve načel in meril odločanja ter le za omejeno obdobje in za določene predmete.«

³⁷ Tretji odstavek 73. člena Ustave Republike Italije: »Poslovnik lahko določa v katerih primerih in oblikah sta obravnavanje in sprejemanje osnutkov zakonov prenesena na komisije, lahko tudi stalne, sestavljene tako, da izražajo proporcionalnost parlamentarnih skupin. Tudi v teh primerih je do trenutka končne potrditve osnutek zakona predložen zbornici, če vlada ali desetina članov zbornice ali petina članov komisije zahtevajo, naj o osnutku razpravlja in glasuje zbornica sama ali naj gre osnutek le v končno potrditev na podlagi izidov glasovanj. Poslovnik določa oblike obveščanja o delu komisij.«

5. Uredbe z zakonsko močjo v Sloveniji

V slovenski ureditvi je predvidena možnost izdajanja uredb z zakonsko močjo samo v izrecno razglašenem izrednem stanju, »kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države« (92. člen Ustave RS). Seveda je torej treba izredno stanje najprej razglasiti. To stori – na predlog vlade – Državni zbor. Kadar pa se ta ne more sestati, lahko to stori predsednik republike. V izrednem stanju lahko na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo predsednik republike, če se Državni zbor ne more sestati. Takšne uredbe so začasne narave, saj so vezane na poznejšo potrditev Državnega zbora (108. člen Ustave RS),³⁸ mogoče pa je z njimi začasno razveljaviti ali omejiti – razen izjem – celo ustavne pravice (16. člen Ustave RS).

Podobno ureditev pozna na primer tudi italijanska ureditev. Ta pozna uredbe, ki se izdajajo v izrednih razmerah (uredbe v sili) (drugi in tretji odstavek 77. člena Ustave Republike Italije). Takšne uredbe prejšnje zakone le začasno suspendirajo, ne morejo pa jih derogirati, saj jih mora pozneje potrditi oziroma zavrniti parlament. Derogacijo prejšnje zakonodaje sme opraviti v teh primerih le parlament, kadar zasilne uredbe potrdi in jim s tem da tudi formalno obliko zakona. Kadar predstavniško telo »uredb v sili« ne potrdi, niso več veljavne, tako da spet začnejo veljati prejšnji zakoni.

V Sloveniji bi za dobro pravno ureditev izrednega stanja potrebovali zakon, ki bi razčlenil ustavne določbe o izrednem stanju in opredelil kriterije za njegovo razglasitev ter postopke za tako odločitve in možne ukrepe v takem stanju. Za zdaj lahko govorimo o očitni podnormiranosti tega potencialno pomembnega dela družbene stvarnosti oziroma o neke vrste pravni praznini.³⁹ O pravni praznini namreč govorimo, kadar neka družbena razmerja niso pravno urejena, pa bi morala biti zaradi svoje eksistenčne ali potencialno konfliktne narave.

Vse izredne razmere, ki jih sprožijo nepredvideni dogodki začasne narave in ogrožajo pravno varovane pravice in interese,⁴⁰ ne zahtevajo vedno tudi razglasitve izrednega stanja. Zato bi zakon o izrednem stanju moral natančneje opredeliti ustavno kategorijo »velika, splošna nevarnost« ter razliko med vojnim in izrednim stanjem, opisati glavne parametre izrednih dogodkov, ki pomenijo krizo v naravnem okolju, na zdravstvenem, vojaškem ali političnem področju ter dodelati postopke razglasitve izrednega stanja, določiti, kolikšna je stopnja veza-

³⁸ Člen 108 Ustave RS: »Kadar se državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, lahko predsednik republike na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo.

Z uredbo z zakonsko močjo se lahko izjemoma omejijo posamezne pravice in temeljne svoboščine, kakor to določa 16. člen te ustave.

Predsednik republike mora uredbe z zakonsko močjo predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.«

³⁹ Podobno Žgur 2020, str. 10: »[...] je slovenska ureditev teh instrumentov [...] premalo premišljena in nedodelana.«

⁴⁰ Žgur 2016, str. 443.

nosti predsednika republike na predloge vlade, določiti odgovornost predsednika republike za sprejete ukrepe ter na splošno predvideti možne ukrepe ipd.

Med izrednim stanjem pride do suspenza enega dela pravnega sistema.⁴¹ Z vidika zakonodajne delegacije je mogoče ugotoviti, da se v izrednem stanju lahko zgodi, da ne deluje redno zakonodajno telo, ampak se pojavi predsednik republike kot nadomestni zakonodajalec. Vlada je pri sprejemanju uredb z zakonsko močjo udeležena le kot njihov predlagatelj.⁴² Predsednik republike pa lahko z uredbami z zakonsko močjo omeji ali celo razveljavlja tudi ustavne pravice, razen z ustavo izvzetih pravic (drugi odstavek 16. člena Ustave RS).

Vendar teorija poudarja, da je treba tudi v izrednem stanju delovati pravno korektno in skladno z načeli pravne države.⁴³ Pravni temelj za sprejemanje uredb z zakonsko močjo mora biti vnapij zakonsko določen in čim jasnejši ter dorečen.

Razglasitev izrednega stanja je res skrajni ukrep (*ultima ratio*), ki naj se uvede v kriznih razmerah, po drugi strani pa v kriznih razmerah težko potekajo redni zakonodajni procesi, kot so zamišljeni za normalne razmere.⁴⁴ Zato bi za krizne razmere, ko sicer niso izpolnjeni pogoji za razglasitev izrednega stanja, kazalo razmisliti o možnostih nekega izjemnega in vsebinsko ter časovno omejenega delegiranja zakonodajne oblasti na vlado. Ali pa vendarle za take razmere zadošča razlaga Ustavnega sodišča v že navedeni odločbi,⁴⁵ ki na primer za področje omejevanja svobode gibanja dovoljuje vladne uredbe in odloke, kadar zakon predhodno jasno določi namen v podzakonskem predpisu vsebovanih ukrepov, pogoje za njihovo uvedbo ter njihove oblike, vrsto in obseg.

Literatura

- ARNAULD, Andreas. *Staatsrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.
- BARIĆ, Sanja. *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim evropskim državama*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator, 2009.
- GANTAR, Jan. Odloki in uredbe z zakonsko močjo, *Pravna praksa*, št. 14/2020, str. 6–7.
- GRAD, Franc. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV Založba, 2013.
- IGLIČAR, Albin. *Zakonodajna dejavnost*. Ljubljana: GV Založba, 2011.

⁴¹ Rimljani so poznali rek *Inter arma silent leges*.

⁴² Gantar, str. 6.

⁴³ Žgur 2016, str. 450.

⁴⁴ Državni zbor RS je na primer v času (covidne krize) od 1. 1. 2021 do 16. 7. 2021 zasedal le na treh rednih in kar na 24 izrednih sejah. Sprejel je 73 zakonov, od tega po rednem postopku le 38, druge pa po nujnem (13) in skrajšanem postopku (22).

⁴⁵ Odločba US RS U-I-79/20-24 z dne 13. 5. 2021.

- JAMBREK, Peter. *Uvod v sociologijo*. Ljubljana: Državna založba Slovenije, 1992.
- KERŠEVAN, Erik. Samostojnost podzakonskega pravnega urejanja. V: Štajnpihler, T., Igličar, A., Pavčnik, M. (ur.), *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*, Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 2016, str. 57–68.
- KUHN, Thomas. *Struktura znanstvenih revolucij*. Ljubljana: Krtina, 1998.
- PAVČNIK, Marijan. *Teorija prava*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba, 2020.
- PITAMIC, Leonid. *Država*. Ljubljana: GV Založba (ponatis), 2009.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Družbena pogodba*. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1960.
- TRILLER VRTOVEC, Katja. O streljanju medvedov, volkov in kozlov. *Pravna praksa*, št. 29/2021, priloga.
- WEBER, Max. *Privreda i društvo*. Beograd: Prosveta, 1956.
- ŽGUR, Matija. Izredno stanje: pristojnosti in odgovornosti predsednika Republike Slovenije po slovenski ustavi. V: Kaučič, I. (ur.), *Ustavni položaj predsednika republike*, Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2016, str. 439–456.
- ŽGUR, Matija. Izredno stanje po slovenski ustavi, *Pravna praksa*, št. 15-16/2020, str. 10–12.