

Ljudska zakonodajna iniciativa in civilna družba

ALBIN IGLIČAR
doktor pravnih znanosti,
zaslužni profesor Pravne fakultete
Univerze v Ljubljani

1. Značilnosti civilne družbe

Pri udejanjanju ljudske zakonodajne iniciative je treba upoštevati glavne značilnosti civilne družbe. Temeljna značilnost civilne družbe kot področja, ki ga določajo človekove potrebe, je v njeni avtonomnosti in pluralnosti. Ta se kaže predvsem v samostojnosti subjekta civilne družbe v primerjavi z državo in tudi z drugimi subjekti civilne družbe.¹ Navedeno avtonomijo omejujejo le splošni okviri družbenega organiziranja, izhajajoči na eni strani iz »pravnosti same civilne družbe«² ter na drugi strani iz državne organizacije globalne družbe.³

Čeprav v izhodiščnem idealnotipskem modelu deluje civilna družba tam, kjer ni države, se v sodobnosti razlike med civilno družbo in državo intenzivno zmanjšujejo.⁴ Civilna družba z aktiviranjem političnih strank in interesnih skupin vse bolj usmerja svoje potrebe in interese v delovanje države, država pa s svojo socialno funkcijo posega v področja, ki so bila v predmodernem času pridržana civilni družbi (socialno varstvo, kultura, gospodarstvo, zdravstvo itd.). Zato naj bi tudi državne odločitve vse bolj izhajale iz objektivnih potreb celotne družbe. S tem država izgublja svojo ekskluzivnost ter razrednost oziroma političnost, civilna družba

¹ Bibič, str. 28.

² Na primer z deklaracijami in mednarodnimi konvencijami opredeljene človekove pravice in temeljne svoboščine, avtonomija subjektov civilnega prava.

³ Na primer ustavno določena državna ureditev, zakonske določbe o druženem, interesnem in političnem združevanju.

⁴ S tem se pravzaprav vračamo v antiko in v srednji vek, ko tedanja politična zavest ni poznala razlike med civilno družbo in državo. Ločitev teh dveh področij družbenosti (civilna družba – politična država) se je pojavila šele v moderni družbi. Keane, str. 52: »Oblikovanje civilne družbe je dosežek novoveškega sveta.«

pa zasebnost ter svobodo. Na eni strani postaja tehnobirokratska racionalnost osnovni kriterij zakonodajnih in vseh drugih državnih odločitev, na drugi strani pa izstopajo zahteve po zmanjševanju razdalj med civilno družbo in državo z uporabo instrumentov neposredne demokracije oziroma težnje »za neposredno in trajno udeležbo vseh pri vsem in na vsakem področju«.⁵

Opisano stanje omogoča tudi razmah pravnega pluralizma v globalni družbi. Ob državi kot osrednjem pravotvornem subjektu se pojavljajo tudi subjekti civilne družbe kot ustvarjalci pravnih norm v okviru državne zakonodajne politike, od lokalnih skupnosti in društev do gospodarskih organizacij in avtonomnih javnih služb.⁶ Poleg tega civilna družba s svojim delovanjem prek javnega mnenja vpliva na zakonodajno politiko države, pri čemer je ta vpliv tem večji, čim bolj je država demokratična.⁷ V zakonodajno dejavnost države se združena civilne družbe neposredno vključujejo tudi z institutom ljudske zakonodajne iniciative. Ne glede na dejstvo, da se iz potreb posameznikov in skupin civilne družbe rojevajo posebni in posamični interesi, ljudska zakonodajna iniciativa ne bi smela prezreti splošnega oziroma javnega interesa ter splošnega javnega mnenja.

Za razvito javno mnenje oziroma za obstoj razvite javnosti je potrebno, da približno enako število ljudi mnenje ustvarja in sprejema, da je v njej zagotovljena možnost odgovora na javno izraženo mnenje, da obstaja možnost družbenega delovanja za uresničitev neke ideje in da ne obstaja državna kontrola nad vsebino mnenjskih procesov.⁸

Iz civilne družbe širi javno mnenje svoj vpliv tudi na politično državo, njene institucije in seveda tudi na zakonodajno politiko. Ta ugotovitev velja predvsem za moderno dobo, ko je takšna vloga javnega mnenja povezana z nastajanjem svobodnega tiska in neoviranim razpravljanjem v družbi.⁹ Najnovejše teorije poudarjajo v javnem mnenju elemente komuniciranja, konsenza in vplivanja na oblastne institucije.¹⁰

Za industrijsko družbo je poleg tega značilno kvantitativno ugotavljanje javnega mnenja. Ob tem na stališča respondentov ob časopisih vedno bolj vplivajo radio in televizija, internet, t. i. družbena omrežja ter ideološka in ekonomska propaganda, tako da je samostojno nastajanje

⁵ Matteucci, str. 413.

⁶ Na primer statuti in odloki občin, statuti in pravila društev, statuti delniških družb in univerz, pravila sindikatov, zbornic itd.

⁷ Bučar, str. 81: »Izraz [...] (civilna družba – dodal A. I.) [...] pomeni v bistvu isto kot demokratična družba [...] Pojasnilo je v neposrednosti vpliva na odločanje v javnih zadevah.«

⁸ Mills.

⁹ Matteucci, str. 282.

¹⁰ Na primer Splichal, str. 4: »Javno mnenje je komunikacijski proces, v katerem si posamezniki in skupine prizadevajo doseči konsenz o spornih javnih zadevah z namenom, da bi vplivali na delovanje institucij oblasti.«

javnega mnenja v civilni družbi že močno ogroženo. Državno vodeni kanali nadzora nad civilno družbo so vse številnejši, kar vodi v zmanjševanje razlik med t. i. občo voljo, ki je osnova demokratičnih oblastnih organov, in javnim mnenjem, ki pomeni kritičen nadzor nad delovanjem teh organov ob ustrezni kulturi razuma in dialoga.

Razumske prvine javnega mnenja postanejo pogosto manj pomembne, saj se javno mnenje prelevi v moralno ocenjevanje neke skupine dejstev.¹¹ Z vstopanjem moralnih vrednot v vsebino javnega mnenja pa dobi ta oblika zavesti tudi normativno naravo. Normativno vsebino ob vrednotah kot kolektivnih predstavah o zaželenih lastnostih in dobrinah napolnjujejo še številna družbena pravila od običajnih, strokovnih in političnih do zakonskih oziroma pravnih pravil. S tega zornega kota so potem zakonodajna politika in pravna pravila po eni strani ob svojem nastajanju determinirana z vsebino javnega mnenja, po drugi strani pa javno mnenje sama soustvarjajo. Z javnim mnenjem torej vstopajo pravna pravila v družbeno zavest in občo pravno kulturo določene globalne družbe.

2. Posredno sodelovanje civilne družbe v zakonodaji

Ljudska zakonodajna iniciativa je le ena od oblik sodelovanja civilne družbe v zakonodajnem procesu. V slovenski ureditvi je splošna javnost vključena v seznanjanje in komentiranje (vladnih) zakonskih predlogov že v fazi, ko so pripravljene v ministrstvih pravzaprav kot delovni osnutki. To je t. i. javna obravnava zakonskega predloga, ki jo pod naslovom sodelovanje javnosti predvideva tudi Poslovnik Vlade RS (9. in 9.a člen).¹²

V tem smislu je tudi v Sloveniji civilna družba pritegnjena v zakonodajni proces¹³ že na samem začetku pripravljanja zakonskega akta, torej že v fazi oblikovanja delovnega osnutka besedila prihodnjega zakona in predloga zakona, še preden je le-ta poslan v parlamentarno proceduro.

V ta sklop spada tudi možnost državljanov, da so v okviru sodelovalne (participativne oziroma deliberativne) demokracije¹⁴ informirani o zakonskih predlogih ter na poseben način vključeni v njihovo spreminjanje in dopolnjevanje. Sodelovanje javnosti mora biti organizirano

¹¹ Lippmann, str. 102.

¹² Uradni list RS, št. 43/01 in nasl.

¹³ Zakonodajni proces označuje vsa dejanja pri pripravljanju in oblikovanju zakonskega predloga, postopek sprejemanja zakona v zakonodajnem organu ter njegovo izvrševanje v praksi, Igličar, str. 264.

¹⁴ Pušnik, str. 325: »Premisleki in ideje deliberativne demokracije namreč predstavljajo eno od oblik vednosti, na podlagi katerih se zamišlja (nove) načine vladanja, ki (naj) bi prispevali k bolj legitimnim političnim odločitvam, vzpostavljanju občutka vključenosti državljanov v oblikovanje političnih odločitev ter zmanjšanja oddaljenosti političnih predstavnikov do ljudstva.«

in trajno. To pomeni, da je treba spremljati mnenja, stališča in predloge javnosti o pravnem sistemu in delovanju pravnih institucij na splošno ter ob pripravljanju posameznega predpisa še posebej. Prva oblika sodelovanja javnosti poteka bolj spontano, v drugi obliki – v postopku pripravljavanja in sprejemanja določenega predpisa – pa se naj uveljavlja večja organiziranost.¹⁵ Ob tem drugem načinu je poseben poudarek namenjen strokovni javnosti oziroma t. i. zainteresirani javnosti.

Z vidika vključevanja splošne javnosti v pravodajne procese je ves čas treba upoštevati dejanske družbene razmere glede zanimanja ljudi za javne zadeve in politiko. Dejansko stanje v sodobni družbi kaže na več kot tretjinski delež ljudi, ki jih javne zadeve zelo malo oziroma celo nič ne zanimajo, naslednja tretjina se vključuje v razprave samo, če je neposredno prizadet kakšen njihov interes, in le tretjina državljanov se redno vključuje v odločevalske procese. Kljub navedenemu dejstvu so po drugi strani znana prizadevanja za »demokratizacijo demokracije«. ¹⁶ V sodobni družbi namreč potekajo intenzivni procesi dopolnjevanja predstavniške demokracije s prvinami t. i. participativne oziroma deliberativne demokracije. Nove oblike demokracije naj bi vzpostavile čim bolj neposredne stike z državljani, ki ne bi bili več udeleženi le v volilnem procesu, ampak bi bili kot aktivni in avtonomni pripadniki javnosti tudi v stalni dvostranski komunikaciji z državnimi organi.

Vključevanje državljanov v zgodnje faze pripravljavanja predpisov je sicer na prvi pogled celo v nasprotju s težnjami moderne družbe po vedno večji strokovnosti in racionalnosti odločitev, vendar je primat stroke mogoče na svojski način tudi povezovati z vedno večjo informiranostjo državljanov ter argumentiranjem racionalno in strokovno pripravljenih predlogov. S pritegovanjem javnosti v demokratični politični sistem je vsekakor mogoče dosegati večjo stopnjo legitimnosti¹⁷ državnih predpisov.

Za razumevanje in sprejemljivost predpisov v javnosti oziroma t. i. volilni bazi kaže še povečati sodelovanje javnosti pri pripravi predlogov predpisov. S tem se poveča zaupanje javnosti, saj je prav nezaupanje javnosti pogosto eden glavnih razlogov za čezmerno izdajanje predpisov. S tega zornega kota je slovenski upravi naložena naloga, da mora ob pripravljanju predpisa odgovoriti na vprašanja: ali je bil predlog predpisa objavljen na spletnih straneh, katere nevladne organizacije oziroma predstavniki zainteresirane javnosti so bili posebej povabljeni k sodelovanju pri pripravi predpisa, katere nevladne organizacije oziroma kdo iz zainteresirane

¹⁵ Za ta namen je Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije že v letu 2008 pripravilo Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti.

¹⁶ Giddens.

¹⁷ V drugem razdelku VI. poglavja Resolucije o normativni dejavnosti je zapisano: »Zagotavljanje legitimnosti sprejetih odločitev in zmanjševanje demokratičnega deficita z omogočanjem sodelovanja čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov ter njihovo izvajanje za uresničevanje politik na posameznem področju.«

javnosti je predložil pripombe ter v katerih točkah ni dosežena usklajenost predpisa s subjekti, ki so predložili pripombe, oziroma zakaj pripombe niso bile upoštevane.

Javnosti je treba omogočiti trajno sodelovanje, in sicer s prejemanjem predlogov in mnenj za ureditev ali spremembo posameznega vprašanja ter s predstavitvijo predlogov ureditve v postopku priprave in sprejemanja predpisa. Sodelovanje javnosti je lahko spontano, kadar izhaja iz interesa posameznika, ali pa organizirano s pozivom ciljnim skupinam in strokovnjakom. Ob tem je treba upoštevati, da imajo določene interesne organizacije s posebnimi predpisi oziroma dogovori opredeljeno vlogo v postopkih priprave predpisov.¹⁸

Pri vključevanju javnosti je smiselna tudi določena previdnost, saj morajo biti osnovne zamisli in cilji predlagatelja vendarle jasni in dorečeni, preden se pritegne h komentiranju pripravljenih delovnih osnutkov predpisov zunanjo strokovno in splošno javnost. V nasprotnem primeru se lahko pojavi v javnosti dezorientacija, ki ji sledijo številne dezinformacije¹⁹ in povsem nepotrebno zapravljanje časa ter energije ali nepotrebno razburjanje ob zamislih, ki jih je pač treba pred obveščanjem javnosti razčistiti znotraj državnega upravnega aparata. Ob prvih zamislih in konturah prihodnjega predpisa je namreč gotovo najboljše najprej temeljito premisliti in analitično doreči njegovo vsebino v ožjem krogu pripravljavcev in v medresorskem usklajevanju ali le ob (nejavni) interni pomoči zunanjih strokovnjakov. V javnost pa naj bodo potem posredovani popolnoma domišljeni osnutki.

Vsa navedena aktivnost dobi globlji pomen in smisel šele ob družbi, ki jo sestavljajo aktivni državljani. Realističen pogled na družbeno stvarnost pa seveda ne sme javnosti niti podcenjevati in tudi ne precenjevati ali jo idealizirati. Javnost oziroma civilna družba, ki se manifestira prek javnosti, nikakor ni samo nekaj dobrega, saj so v civilni družbi navzoče tudi negativne vrednote ter nedemokratična gibanja in organizacije. Zato bodo le zavzeti in »neravnodušni«, aktivni in resni posamezniki izvajali ustrezen pritisk na zakonodajalca in druge normotvorne organe.²⁰

Kadar imamo opraviti z nezrelo javnostjo oziroma s t. i. pasivno množično družbo, bodo iz javne razprave izšle številne neprimerne in nespametne pripombe. Prav tako se bo dogajalo, da bodo mnogi predlogi neprimerni ali neuresničljivi zato, ker predlagatelji ne razumejo področja, ki ga je treba normativno urediti, ali si domišljajo, da ga razumejo, oziroma si mislijo, da poznajo pravni sistem. Večkrat se dogaja, da številne pripombe prihajajo od pravnih laikov ali – kar je še bolj problematično – od »samozvanih« poznavalcev ali ljudi, ki mislijo, da se spo-

¹⁸ Na primer Aarhuška konvencija, Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (MKDIOZ), Uradni list RS – MP, št. 17/04.

¹⁹ V javnomnenjskih raziskavah na primer okrog 25 odstotkov respondentov odgovarja, da bolje poznajo kakšen zakon (Igličar, Štajnpihler Božič, str. 469), oziroma jih čez 80 odstotkov odgovarja, da se ne počutijo gotove pri poznavanju zakonov (Raiser, str. 326).

²⁰ Primerjaj Karpen, str. 17: »Der aktive Bürger drückt auf die Gesetzgebung.«

znajo na pravne kategorije, čeprav jih razumejo popolnoma po svoje in mimo ustaljenih razlag ter pojmovanj. Velika nekritičnost posameznikov pri dajanju pripomb na prihodnje predpise lahko povzroči veliko dela pripravljavcem predpisov, ko bodo pojasnjevali in odgovarjali na povsem neprimerne pripombe in predloge itd.

Ob tem velja opozoriti še na nevarnost prodiranja ozkih posebnih ali celo posamičnih interesov v splošne pravne akte. V normativne določbe se namreč ne smejo »prelivati« le parcialni interesi nekaterih skupin in organizacij ali posameznikov, saj morajo biti v splošnih pravnih aktih institucionalizirani splošni družbeni interesi.

V teku zakonodajnega postopka v Državnem zboru je strokovna in posebej zainteresirana javnost vabljen na javno predstavitev mnenj, kadar je le-ta organizirana v okviru druge obravnave predloga zakona v matičnem delovnem telesu (46. člen Poslovnika Državnega zbora). Poleg tega je poslovniško predvideno, da se lahko na sejo delovnega telesa k obravnavi posameznih točk dnevnega reda povabijo predstavniki institucij, katerih delo je povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, ter strokovnjaki in predstavniki zainteresirane javnosti, ki lahko na seji izrazijo in obrazložijo svoja mnenja in stališča o obravnavani zadevi (drugi odstavek 51. člena Poslovnika Državnega zbora).

Navedeni načini vplivanja javnosti kot dejavnika civilne družbe na potek sprejemanja zakona v parlamentu so podprti še z določbo Poslovnika Državnega zbora, ki zahteva, da mora biti matično delovno telo seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba (tretji odstavek 41. člena Poslovnika Državnega zbora). Z vsem tem je odprta široka pot, ki že zadosti zahtevam participativne demokracije in ne zahteva neposredne aktivnosti civilne družbe v obliki ljudske zakonodajne iniciative.

3. Zakonodajna pobuda in predlog zakona

Pri iniciranju zakonodaje je treba razlikovati med pobudo in predlogom. Sama pobuda je lahko ena od oblik peticije²¹ in ne narekuje obveznega začetka zakonodajnega postopka. To pa je obvezno v primeru ljudske zakonodajne iniciative. Zato tudi po slovenski ureditvi lahko da pobudo volivcem za vložitev predloga zakona vsak volivec, lahko pa tudi politična stranka ali drugo združenje državljanov. Seveda ta pobuda še ne pomeni ljudske zakonodajne iniciative. Pobudnik pošlje svojo vlogo skupaj z besedilom predloga zakona predsedniku Državnega zbora, ki nato določi šestdesetdnevni rok za zbiranje pet tisoč podpisov.²²

²¹ Grad, Kaučič, Zagorc, str. 397.

²² Predsednik Državnega zbora v sedmih dneh po prejemu pobude obvesti ministrstvo, pristojno za vodenje evidence volilne pravice, in določi rok za zbiranje podpisov (58. in 59. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI), Uradni list RS, št. 26/07 in nasl.).

Zakonodajni postopek v predstavniskem telesu se bo začel šele, ko bo zbrano navedeno število podpisov, torej na podlagi predloga in ne že na podlagi pobude. Državni zbor bo nato v prvi obravnavi odločil, ali je zakon primeren za nadaljnjo obravnavo. V primeru pozitivne odločitve se zakonodajni postopek nadaljuje. Če pa poslanci z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev odločijo, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo, je zakonodajni postopek končan.

Na splošno se zdi, da je civilna družba primernejša za dajanje pobud in začetnih idej o zakonskem urejanju določenega področja družbenih odnosov kot pa za formalno vlaganje zakonskih predlogov. Iz potreb in interesov, ki se pojavljajo v civilni družbi, lahko izidejo utemeljene pobude za pravno normativno urejanje. Te ideje je treba nato soočiti z objektivnimi družbenimi okoliščinami in okviru pravnega sistema ter jih pretvoriti v formalno ter vsebinsko dorečen predlog zakona.

V tem smislu je na primer institucionalizirana tudi državljanska pobuda v okviru Evropske unije. Pogodba o Evropski uniji omogoča najmanj milijonu državljanov iz najmanj četrtnine držav članic, da pozovejo Evropsko komisijo k predložitvi zakonodajnega akta v sprejetje Evropskemu parlamentu in Svetu EU.²³ S posebej oblikovano pravico do državljanske pobude želi Evropska unija spodbuditi udeležbo čim več državljanov v demokratičnem procesu odločanja. Pobuda je umeščena v okvir drugih ukrepov, s katerimi lahko državljani opozorijo organe Evropske unije na pomembna vprašanja. Taki načini so zlasti dialog s predstavniskimi združenji in civilno družbo, posvetovanja, peticije in vloge varuhu človekovih pravic.

Participativna demokracija narekuje, da so postopki in pogoji za državljansko pobudo učinkoviti, pregledni, jasni, preprosti in prijazni uporabnikom. Za evropsko raven je pomembna še reprezentativnost pobude. Zato je določeno najmanjše število podpisnikov (milijon) iz najmanj ene četrtnine držav članic. Vse te procese morajo spremljati tudi verodostojne informacije in možnosti svobodnega organiziranja pobudnikov. Kadar Evropska komisija državljanske pobude ne sprejme, mora podrobno navesti razloge za svojo odločitev ter organizatorje seznanimi s sodnimi in drugimi pravnimi sredstvi, ki so jim na voljo v primeru, da se ne strinjajo z odločitvijo, da Evropska komisija ne bo začela zakonodajnega postopka. Opisana ureditev naj bi pripomogla k povečevanju možnosti za izražanje volje državljanov in k oblikovanju t. i. evropske politične zavesti.

Izdelava predloga zakona oziroma najprej njegovega delovnega osnutka je zato tudi v Sloveniji praviloma zaupana ministrstvu. Tak način je najbližji načelom delitve oblasti in parla-

²³ Četrty odstavek 11. člena Pogodbe o Evropski uniji, 24. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije ter Uredba EU Evropskega parlamenta in Sveta 1019/78.

mentarne demokracije ob upoštevanju strokovnega znanja. Navedena usmeritev je prisotna tudi v slovenski zakonodajni politiki.

V Resoluciji o normativni dejavnosti,²⁴ ki jo je konec leta 2009 sprejel Državni zbor, je med drugim navedeno: »Priprava oziroma sprejemanje predpisov je poglobljena naloga državne uprave, torej ministrstev.« Za omenjeno zahtevno dejavnost morajo biti javni uslužbenci ustrezno usposobljeni, imeti morajo primerno izobrazbo in specifična znanja ter izkušnje s področja, v katerega posegajo splošni pravni akti. Zelo pomembna okoliščina pri oblikovanju osnutkov zakonodaje je tudi primerna moralna drža upravnih uslužbencev, kot jo narekuje njihov etični kodeks.²⁵

Pripravljanje dobrih predpisov v ministrstvih mora biti podprto s širšo politično in pravno kulturo ter razumevanjem upravnih nalog s strani političnih funkcionarjev. V ta sklop okoliščin spada tudi pritegovanje zunanjih strokovnjakov k pripravi predpisov, pri čemer strokovnjaki zunaj uprave ne morejo in ne smejo opravljati nalog namesto uslužbencev v državni upravi. Omenjena Resolucija o normativni dejavnosti v zvezi s tem opozarja, da zunanji strokovnjaki večinoma »nimajo celovitega vpogleda v stanje področja« in »ne morejo biti odgovorni za kasnejše izvajanje in razlaganje posameznih rešitev«.²⁶ Zato v moderni državi kot materialni zakonodajalec nastopa državni upravni aparat.

Strokovni vidiki pripravljanja zakonodaje morajo slediti vrednotam pravne varnosti za državljane in njihove organizacije. S tem državni organi krepijo pravno državo ter varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zato mora tudi normativna dejavnost potekati ob spoštovanju načela delitve oblasti in hierarhije splošnih pravnih aktov ter njihove jasnosti in preglednosti.

4. Predpostavke priprave predloga zakona

Vse zahteve dobre zakonodaje mora upoštevati tudi predlog zakona, ki ga vloži pet tisoč volivcev oziroma kakšna organizacija civilne družbe. K pretehtanosti ljudske zakonodajne iniciative pripomore že določba 115. člena Poslovnika Državnega zbora (PoDZ-1), da mora predlog zakona imeti poleg naslova, besedila členov in obrazložitve še uvod z vsemi zahte-

²⁴ Uradni list RS, št. 95/09.

²⁵ Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki ga je sprejela Vlada RS leta 2001 (Uradni list RS, št. 8/01), in Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ki ga je sprejel Uradniški svet leta 2011.

²⁶ Že v IV. poglavju o izhodiščih in načelih za pripravo predpisov Resolucije je zapisano: »Pripravo predpisov je treba v celoti zaupati javnim uslužbencem, ki morajo imeti najboljši pregled nad stanjem na svojem področju, znati predlagati primerne, strokovno utemeljene rešitve, obvladati pravila nomotehnike in skrbeti za uspešno izvedbo in spremljanje sprejetih predpisov.«

vanimi sestavinami.²⁷ Poleg tega mora predlog zakona slediti vsem splošnim predpostavkam pravnega normiranja.

Pravno normiranje družbenih odnosov zahteva najprej dobro poznavanje teh odnosov. Prelivanje družbene stvarnosti v pravno obliko je torej mogoče le ob izkustvenih informacijah o določenem delu družbene stvarnosti. Za pridobivanje teh informacij zadošča včasih vednost praktikov, drugi pa so potrebne empirične terenske raziskave in poglobljene znanstvene študije. V vsakem primeru morajo biti analize družbenih procesov osnova njihovemu izražanju v splošnih pravnih normah.

Pravne norme morajo čim bolj verno kazati družbeno stvarnost, vnesti vanjo potrebno stabilnost, obenem pa tudi omogočiti objektivno nujne družbene spremembe. Za uveljavitev takšne funkcije prava je treba upoštevati tako splošne zakonitosti strukture in razvoja globalnih družb kot specifičnosti posameznih segmentov konkretnega družbenega okolja. Pri tem je ob splošni sociološki teoriji²⁸ treba upoštevati še spoznanja posebnih sociologij ter ugotovitve mnogih drugih znanosti od etike, kibernetike, informatike do teorije sistemov, upravljanja, jezikoslovja, zgodovine, ekonomije in filozofije.

²⁷ Uradni list RS, št. 92/07 in nasl. Uvod obsega:

- oceno stanja in razloge za sprejem zakona,
- cilje, načela in poglavitne rešitve predloga zakona,
- oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva,
- navedbo, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun že sprejet,
- prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije; prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih mora vsebovati prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic Evropske unije,
- presojo posledic na posamezna področja, in sicer:
 - presojo administrativnih posledic,
 - presojo posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike,
 - presojo posledic na gospodarstvo,
 - presojo posledic na socialnem področju,
 - presojo posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja in
 - presojo posledic na druga področja,
- prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona,
- podatek o zunanjem strokovnjaku oziroma pravni osebi, ki je sodelovala pri pripravi predloga zakona (osebno ime in naziv fizične osebe ali firma in naslov pravne osebe),
- znesek plačila, ki ga je oseba iz prejšnje alineje v ta namen prejela,
- navedbo, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles.

²⁸ Pri splošni sociologiji je treba upoštevati obstoj več socioloških paradigem, tako funkcionalistične, marksistične, interakcionistične kot sistemske, in drugih interpretativnih pristopov, ker je od izhodiščnega pristopa odvisno razlaganje družbenih procesov in potreb za njihovo pravno regulacijo. Več v Igličar, Štajnpihler Božič, str. 29–46.

Pri oblikovanju splošnega pravnega akta je seveda nujno analizirati pravno prakso, še posebej t. i. ustaljeno sodno prakso, pravno doktrino in značilnosti celotnega pravnega in političnega sistema. Na izdelavo splošnega pravnega akta zelo vplivajo dogajanja v t. i. predzakonodajni dejavnosti. Družbeni procesi, ki potekajo še pred zakonodajnim postopkom, izzovejo zahteve po institucionalizaciji najpomembnejših odnosov. S tem dosežemo vnaprejšnjo ureditev teh odnosov in konfliktov, ki se bodo verjetno pojavljali.

Empirično preučevanje socialnih dejstev in družbenega prostora, v katerega bo posegel zakon, mora zajeti tako objektivni kot subjektivni vidik. Med objektivnimi okoliščinami kaže posebej poudariti ekonomske, teritorialne, ekološke in demografske značilnosti globalne družbe. Med pomembnimi subjektivnimi značilnostmi okolja, v katero posega zakonodajalec, pa velja omeniti politične, ideološke, nacionalne, kulturne in vrednotno-psihične pojave.

Ob tem moderna teorija informacij in komuniciranja v družbenem sistemu²⁹ poudarja, da je mogoče – na osnovi poznavanja omenjenih okoliščin – oblikovati orientacijsko in programsko vsebino splošne pravne norme. Po tej teoriji pomeni hipoteza orientacijsko informacijo, programsko informacijo pa dispozicija pravne norme. Glede na to se potem zakon pojavlja kot nosilec in kot regulator informacijskih tokov. Za njegovo pripravo je zato treba upoštevati spoznanja teorije odločanja in dialektično enotnost oblike ter vsebine določene kompleksne informacije.

Po omenjeni teoriji je zakon najpomembnejša skupina družbenih odločitev. Prek zakona se v pravnih kategorijah izražajo temeljni družbeni odnosi; obenem zakon z normativnimi sredstvi olajšuje doseganje tistih ciljev družbenega razvoja, ki so jih postavile dominantne socialne sile. Tako je zakon vključen v širše pojmovani proces upravljanja družbe. V zakonu so v koncentrirani obliki izražene in institucionalizirane tudi organizacijske in kontrolne družbene funkcije. Zato je njegovo koncipiranje zelo zahtevno, saj je zakon v evropski kontinentalni pravni kulturi osnova celotne pravne nadstavbe globalne družbe in vseh institucionaliziranih upravljavskih procesov v njej. Posledično je treba pripravljati predlog zakona po ustreznih metodičnih pristopih in ga primerno strukturirati ter oblikovati splošne pravne norme v jezikovno dognanih pojmi in povedih.

5. Ljudska zakonodajna iniciativa nekdanj in danes

Nerazdružna povezanost prava in družbe se kaže tudi v pravici določenega števila volivcev, da podajo zakonski predlog zakonodajnemu telesu. Navedeno pravico poimenujemo s sintagmo ljudska zakonodajna iniciativa.

²⁹ Luhmann, str. 191 in nasl.

Pravico predlagati zakon lahko povezujemo že s spoznanjem klasične antike, izraženim v reku *Ubi societas, ibi ius*,³⁰ ali s sodobnim konceptom sodelovalne (participativne deliberativne) demokracije. V slovenski ustavi se ta vidik demokracije opira na pravico državljana, da sodeluje pri upravljanju javnih zadev (44. člen), konkretizirana pa je – med drugim – tudi s pravico pet tisoč državljanov, da predložijo zakon v sprejetje Državnemu zboru (88. člen).

Seveda taka pravica ni nekaj popolnoma novega ali nekaj, kar bi bilo vezano le na moderno družbo. Poznala jo je že antična demokracija. Zgodovina poroča o govornikih, ki so v Atenah v petem stoletju pr. n. š. dajali zakonske predloge na zasedanju skupščin. Da so bili predlogi resni in podani odgovorno ter utemeljeno, je bilo poskrbljeno s posebno tožbo, ki jo je bilo mogoče sprožiti proti zakonskemu predlogu. V tožbi, ki je pomenila prekinitev zakonodajnega postopka pred sprejetjem zakona, je tožnik lahko zatrjeval, da predlagatelj zavaja ljudstvo ali da ima zakonski predlog velike pomanjkljivosti, vsebinske in formalne narave. Predlagatelj zakona, ki so mu v posebnem postopku dokazali kakšno od navedenih pomanjkljivosti zakonskega predloga, je bil nato tudi denarno kaznovan ali ga je doletela izguba vseh ali nekaterih državljanskih pravic.³¹ Tako je antična demokracija dosegla, da so predlagatelji zakonov ravnali odgovorno, saj je lahkomišno in površno predlaganje zakonov imelo za predlagatelja negativne posledice.

Ob tem je zanimivo, da so bili ugovori zoper določen predlog zakona pogosto pravne narave. Tako beremo v Aristotelovi Politiki: »Zoper to pravico pa mnogi pravni strokovnjaki vlagajo tožbo, kakor da bi govornika tožili zaradi nezakonitosti zakonskega predloga (*graphe paranomon*).«³² Torej je že v antični demokraciji obstajala tudi skrb za pravno pravilnost zakonodaje.³³

V evropskem srednjem veku, ko je veljala politična doktrina o božjem izvoru oblasti in monarhu kot zakonodajalcu, se seveda vprašanje o morebitni odgovornosti za zakonske predloge sploh ni postavljalo. Ustavne ureditve sodobnih držav pravnih sankcij za neuspele zakonske predloge prav tako ne poznajo. Posledice so lahko zgolj politične narave. Vplivajo lahko na spremenjena razmerja med političnimi silami v globalni družbi in na ocenjevanje predlagatelja v javnem mnenju. Odgovornost vlad kot večinskih predlagateljev zakonov v parlamentarni demokraciji se delno uveljavlja na periodičnih volitvah. To pa vseeno ne pre-

³⁰ Kjer je družba, tam je pravo.

³¹ Aristotel, Hriberšek, Matej, opomba 137 v knjigi, str. 126.

³² Aristotel, str. 126.

³³ Ali se nam ob teh mislih ne vsiljujejo kar same po sebi primerjave z mnenji vladne ali parlamentarne pravne službe ob zakonskih predlogih v slovenski zakonodajni dejavnosti?

prečuje pogoste neznosne lahkotnosti pri predlaganju zakonov oziroma njihovih sprememb in dopolnitev.³⁴

Za resno in odgovorno predlaganje zakonov v obliki ljudske zakonodajne iniciative poskrbijo ustavne norme že z določitvijo potrebnega števila volivcev, ki lahko predlagajo zakonodajnemu telesu sprejetje zakona. Po Ustavi Republike Slovenije je to pet tisoč volivcev, italijanska ustava določa za uveljavitev te pravice petdeset tisoč volivcev (71. člen Ustave Republike Italije), avstrijska pa sto tisoč volivcev (41. člen Zveznega ustavnega zakona Republike Avstrije). Nemška ustava oziroma njihov Temeljni zakon³⁵ ljudske zakonodajne iniciative ne predvideva. Sestavljavci nemške ustave neposredno po drugi svetovni vojni so bili do oblik neposredne demokracije zadržani. To družboslovci pojasnjujejo z dogajanjem v nemški civilni družbi v času nacizma.³⁶ Iz tega izhaja tudi ugotovitev, da je ljudska zakonodajna iniciativa povezana z zgodovinskim razvojem globalne družbe ter njeno splošno in politično ter pravno kulturo.

6. Državni zbor in ljudska zakonodajna iniciativa

V dosedanji zakonodajni dejavnosti Državnega zbora je bilo sprejetih le nekaj zakonov oziroma njihovih novel na osnovi ljudske zakonodajne iniciative. Na ta način so bile sprejete novele zakonov o dohodnini,³⁷ o minimalni plači,³⁸ o povračilih stroškov v zvezi z delom in o urejanju trga dela.³⁹ Predlogi, ki pa niso bili sprejeti, so zadevali na primer področja družinskih razmerij, volitev, štipendiranja, poštne storitve in kmetijskih zemljišč.

Vpogled v evidence Državnega zbora kaže, da je bilo v dosedanjih mandatnih obdobjih Državnega zbora do začetka mandata 2022–2026 vloženih na podlagi ljudske zakonodajne iniciative 24 predlogov zakonov, in sicer v mandatnem obdobju:⁴⁰

³⁴ Pogoste izjave ministrov ali predsednika vlade, ko se pojavi neki družbeni problem: predlagali in sprejeli bomo zakon, če ne bo ustrezen, pa hitro predlagali njegove spremembe itd.

³⁵ Grundgesetz, 1948.

³⁶ Von Beyme, str. 53: »Na plebiscitarno demokracijo so v Zvezni republiki Nemčiji še vedno gledali z vidika tveganja.«

³⁷ V mandatu DZ 2004–2008.

³⁸ V mandatu DZ 2014–2018.

³⁹ V mandatu DZ 2018–2022.

⁴⁰ Poročila o delu Državnega zbora v navedenih mandatnih obdobjih.

Mandat	Predlagani	Sprejeti
1992–1996	4	0
1996–2000	0	0
2000–2004	0	0
2004–2008	2	1
2008–2011	1	0
2011–2014	7	0
2014–2018	5	1
2018–2022	6	2

Inicialna zakonodajna aktivnost civilne družbe je stopila v ospredje po nastopu mandata Državnega zbora 2022–2026, saj so volivci nastopili tako neposredno kot predlagatelji zakona⁴¹ kot tudi posredno, ko so predlagateljstvo za vsebino predloga zakona, ki ga je pripravila civilna družba, formalno prevzeli poslanci.⁴²

Procesi približevanja civilne družbe in države se torej vidno izražajo tudi v zakonodajni iniciativi. Vse to je posledica vedno večje aktivnosti organizacij oziroma različnih oblik združevanja civilne družbe. »Podružbljanje« zakonodajne dejavnosti pa mora upoštevati stanje demokratičnih procesov v globalni družbi. Glede na stanje politične in pravne kulture v slovenski družbi kaže ob pozitivnih straneh ljudske zakonodajne iniciative upoštevati še mogoče stranpoti in težave, ki se lahko pojavijo ob uveljavljanju te pravice. Zelo vestno bo treba spremljati ozadja ljudske zakonodajne iniciative, da ne bi pri njej prevladali posebni interesi določenih delov družbe na račun splošnega družbenega interesa, ki mora biti vodilo zakonodajne dejavnosti.

Vse navedeno govori v prid sklepu, da naj bo civilna družba predvsem pobudnik zakonov ter aktiven udeleženec v vseh oblikah sodelovanja javnosti v zakonodajnem procesu, kot neposredni predlagatelj pa naj se civilna družba pojavlja izjemoma.

⁴¹ Zakon za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države (ZZNŠPP), Uradni list RS, št. 105/22.

⁴² Novela ZNB.

Literatura

- ARISTOTEL. *Politika*. Ljubljana: GV Založba, 2010.
- BEYME, Klaus von. *Politični sistem Zvezne republike Nemčije*. Koper: Visokošolsko središče v Kopru, 2002.
- BIBIČ, Adolf. *Politološki preseki – civilna družba in politični pluralizem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1997.
- BUČAR, Franc. *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija, 1998.
- GIDDENS, Anthony. *Tretja pot*. Ljubljana: Orbis, 2000.
- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, ZAGORC, Saša. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, 2016.
- IGLIČAR, Albin. *Zakonodajna politika*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba, 2021.
- IGLIČAR, Albin, ŠTAJNPIHLER BOŽIČ, Tilen. *Pogledi sociologije prava*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba, 2018.
- KARPEN, Ulrich. *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert*. Baden-Baden: Nomos, 2006.
- KEANE, John. *Civilna družba*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče, 2000.
- LIPPMANN, Walter. *Javno mnenje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1999.
- LUHMANN, Niklas. *Soziale Systeme*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999.
- MATTEUCCI, Nikola. *Novoveška država*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1999.
- MILLS WRIGHT, Charles. *Elita oblasti*. Ljubljana: Državna založba Slovenije, 1965.
- PUŠNIK, Tomaž. Politološka refleksija moči v deliberativni demokraciji in njeni agonistični kritiki. *Teorija in praksa*, 2022, letn. LIX, posebna številka, str. 311–329.
- RAISER, Thomas. *Grundlegung der Rechtssoziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007.
- SPLICHAL, Slavko. *Javno mnenje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 1997.