

Strokovni članek
UDK 340.134:321.011.5

Civilna družba kot iniciator zakonodaje

URBAN LEČNIK SPAIČ

*študent 4. letnika dodiplomskega študija
na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*

NIKA PODAKAR

*diplomirana pravnica (UN), študentka
magistrskega študija na Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani*

1. Uvod

V zadnjih dveh letih se je povečalo sodelovanje civilne družbe tako pri pripravi kot tudi predlaganju zakonov. Civilna družba tako vse uspešnejše posega po zakonodajni iniciativi, s tem pa postaja pomemben akter na zakonodajnem področju. Državni zbor je v zadnjih dveh letih sprejel štiri zakone, katerih iniciator so bile različne civilnodružbene organizacije. Ti zakoni so: Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1H),¹ Zakon za zmanjšanje neenakosti in škodljivih posegov politike ter zagotavljanje spoštovanja pravne države (ZZNŠPP),² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB-D)³ in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (ZRTVS-1B).⁴ ZZNŠPP je civilna družba pripravila in vložila v zakonodajno proceduro, preostale tri zakone pa je civilna družba zgolj pripravila, vložili pa so jih poslanci oziroma Vlada.

Na XX. Nomotehničnih dnevih so predstavniki civilne družbe in akademske sfere na okrogli mizi z naslovom Civilna družba kot iniciator zakonodaje, ki jo je moderiral prof. dr. Samo Bardutzky, razpravljali o sodelovanju v zakonodajnem postopku in problematikah priprave zakonodajnih aktov. V diskusiji je Pravno mrežo za varstvo demokracije predstavljala doc. dr. Barbara Rajgelj (Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani), Inštitut 8. marec je zastopala Kristina Krajnc, iz Zavoda center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih

¹ Uradni list RS, št. 95/21.

² Uradni list RS, št. 105/22.

³ Uradni list RS, št. 125/22.

⁴ Zakon je bil sprejet na 13. izredni seji Državnega zbora dne 21. 7. 2022, a je bila nato vložena zahteva za izvedbo zakonodajnega referendumu.

organizacij oziroma CNVOS je na okrogli mizi sodeloval Goran Forbici, poleg tega pa je pri razpravi sodeloval še zasl. prof. dr. Albin Igličar (Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani), ki je predstavil akademsko raziskovanje tega področja.

2. Ljudska zakonodajna iniciativa

Zakonska iniciativa je v slovenski pravni ureditvi podeljena štirim subjektom: Državnemu svetu (97. člen Ustave Republike Slovenije – URS),⁵ vsakemu poslancu, vladi in 5000 volivcem (88. člen URS), slednjo imenujemo tudi ljudska zakonodajna iniciativa.⁶ A dejstvo je, da ni lahko zediniti vsaj 5000 volivcev⁷ glede istega zakonodajnega predloga in jih toliko navdušiti, da predlog podprejo s svojim podpisom. Za doseg takšne podpore je potrebna organizacija in tu svojo vlogo opravlja civilna družba.

Za moderno družbo je značilna dihotomija med državnim in civilnodružbenim, pri čemer pa je država vse tesneje povezana s civilno družbo. V teh procesih se spreminja tudi normodajna funkcija državnega aparata in posledično se tudi pravodajne funkcije v delu prenašajo na civilno družbo.⁸ Izraz tega je med drugim tudi ljudska zakonodajna iniciativa. Civilna družba ima izmuzljivo definicijo, zato jo je lažje zaobjeti z negativno definicijo, po kateri so civilna družba vsi tisti sklopi družbenih odnosov, v katerih ni navzoče državno delovanje. V tem delu družbenega prostora, kjer ni državnih posegov, se namreč pojavlja svobodna dejavnost ljudi in skupin.⁹

Civilna družba v zakonodajnem postopku sodeluje na različne načine. Sodeluje lahko v fazi javne obravnave predloga zakona,¹⁰ lahko sodeluje tudi pri javni predstavitvi mnenj v drugi fazi zakonodajnega postopka, ki poteka na seji matičnega delovnega telesa (46. člen Poslovnika državnega zbora – PoDZ-1),¹¹ poleg tega pa v drugi fazi zakonodajnega postopka lahko na seji matičnega delovnega telesa sodeluje še pri obravnavi posameznih točk dnevnega reda (drugi odstavek 51. člena PoDZ-1). V skladu z določbo drugega odstavka 51. člena PoDZ-1 se lahko na sejo matičnega delovnega telesa k obravnavi posameznih točk dnevnega reda povabijo predstavniki institucij, katerih delo je neposredno povezano z vsebino obravnavanih vprašanj, strokovnjaki in predstavniki zainteresirane javnosti. Ti lahko na seji izrazijo in obra-

⁵ Uradni list RS, št. 33/91-I in nasl.

⁶ Grad, Kaučič, Zagorc, str. 297 in 280.

⁷ Italijanska ustava določa 50.000 podpisov volivcev za ljudsko zakonodajno iniciativo, avstrijska 100.000 podpisov, medtem ko nemška pravna ureditev tega instituta ne pozna.

⁸ Igličar 2011, str. 323.

⁹ Prav tam.

¹⁰ Primerjaj s Palhartinger, str. 237.

¹¹ Uradni list RS, št. 92/07 in nasl.

zložijo svoja mnenja ter stališča o obravnavani zadevi. Matično delovno telo mora namreč biti seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba (tretji odstavek 41. člena PoDZ-1).

Civilnodružbene organizacije za vplivanje na poslance lahko uporabljajo tudi zakonite oblike lobiranja (14. točka 4. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK),¹² poleg tega pa na njih lahko vplivajo še z javnimi objavami v medijih in tudi prek delovanje Državnega sveta. Slednji namreč predstavlja zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov civilne družbe. Ker Državni svet zastopa prav te partikularne interese, naj bi v teoriji redkeje prihajalo do lobiranja, a to v praksi žal ne drži. Državni svet na potek zakonodajnega postopka lahko vpliva predvsem s svojimi mnenji, zakonodajno iniciativo in suspenzivnim vetom.¹³

Najčistejša oblika vplivanja civilne družbe na zakonodajni postopek je zagotovo ljudska zakonodajna iniciativa. Ta v Sloveniji zagotovo ni neznana. Tako je bilo takšnih ljudskih iniciativ do leta 2018 skupaj 19, uspeli pa sta le dve. Zakonodajni postopek sta namreč prestali zgolj noveli zakonov o dohodnini in o minimalni plači.¹⁴ Od leta 2018 pa se je število uspešnih ljudskih zakonodajnih iniciativ močno povečalo.

Čeprav je ljudska zakonodajna iniciativa v slovenskem pravnem redu zares zaživela šele v zadnjih letih, sam institut ne pomeni nikakršne novosti. Pravzaprav je bil poznan že v antičnih Atenah. V 5. st. pr. n. št. so govorniki lahko podali zakonske predloge na zasedanju skupščin. Za resne, odgovorne in utemeljene predloge so poskrbeli s posebno tožbo, ki jo je bilo mogoče sprožiti proti predlogu zakona. Takšna tožba je pomenila prekinitev zakonodajnega postopka. Tožnik je zatrjeval, da predlagatelj zavaja ljudstvo ali da ima zakonski predlog večje vsebinske ali formalne pomanjkljivosti. Če so predlagatelju zakona katero od teh obtožb dokazali, ga je doletela denarna kazen ali izguba bodisi vseh bodisi nekaterih državljskih pravic. S tem instrumentom so skrbeli za kakovostne in odgovorne zakonodajne predloge.¹⁵

Teorija ljudsko zakonodajno iniciativo povezuje s procesi dopolnjevanja predstavniške demokracije s prvinami t. i. participativne oziroma deliberativne demokracije. Takšne nove oblike demokracije naj bi pripomogle k čim bolj neposrednemu stiku med državo in državljani. Slednji ne bi bili udeleženci zgolj v volilnem procesu, temveč bi bili kot aktivni in avtonomni pripadniki zainteresirane javnosti tudi v stalni dvostranski komunikaciji z državnimi organi.¹⁶

¹² Uradni list RS, št. 69/11 in nasl.

¹³ Grad, str. 99–101.

¹⁴ Igličar 2022, str. 6–7.

¹⁵ Prav tam.

¹⁶ Prav tam.

3. Kako civilna družba sodeluje pri pripravi zakonodaje

Načeloma velja, da naj bi bila zaradi zahtevnosti naloge izdelava predloga zakona zaupana javnim uslužbencem v okviru ministrstev.¹⁷ Te osebe imajo zadosti strokovnega znanja, poznajo pravila nomotehnike in imajo dovolj širok pregled nad problematiko, da lahko ustvarijo kakovostne predpise. Nastajanje zakonodajnih predlogov v sferi izvršilne veje oblasti je tudi najbližje načelom delitve oblasti in parlamentarne demokracije. Takšna usmeritev je zastopana tudi v Resoluciji o normativni dejavnosti.¹⁸ Seveda pa se lahko uslužbenci ministrstva pri posameznem vsebinskem sklopu oprejo na pomoč zunanjih strokovnjakov.¹⁹

V zadnjem času pa nalogo oblikovalcev zakonodajnih predlogov vse bolj opravljajo tudi civilnodružbene organizacije. V tem procesu lahko sodelujejo na različne načine. Organizacija Inštitut 8. marec je do zdaj sodelovala tako pri pripravi kot vložitvi zakonskega predloga, Pravna mreža je v procesu sodelovala zgolj kot pripravljavec zakonskega predloga, nato pa je našla upravičenega predlagatelja (na primer posamezni poslanec ali Vlada), medtem ko CN-VOS praviloma sodeluje kot komentator med pripravo predloga zakona s strani izvršilne veje oblasti. Tako tudi civilna družba pogosteje nastopa kot iniciator zakonodaje.

3.1. Inštitut 8. marec

Zavod raziskovalni inštitut 8. marec²⁰ je nevladna organizacija, katere glavni namen je boj za pravičnejšo in enakopravnejšo družbo.²¹ Njihova predstavnica, Kristina Krajnc, je na okrogli mizi na XX. Nomotehničnih dnevih poudarila, da so kot organizacija pravne probleme, ki jih je treba reševati z ukrepi na zakonski ravni, včasih iskali oni, zdaj pa posamezniki in organizacije s pravnimi problemi v iskanju pomoči pridejo do njih.

Njihova prva zakonodajna iniciativa, ki jo je s podpisi tudi podprlo 5000 volivcev, je bila definicija kaznivega dejanja posilstva in spolnega nasilja v skladu z modelom »samo ja pomeni ja«,²² s čimer so se spremenili 170. do 172. člen Kazenskega zakonika (KZ-1).²³ S problematiko so se začeli ukvarjati že dolgo pred vložitvijo iniciative. In sicer so že januarja 2019

¹⁷ Prav tam.

¹⁸ Uradni list RS, št. 95/09.

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Glej: <<https://www.bizi.si/INSTITUT-8-MAREC/>> (28. 11. 2022).

²¹ Glej: <<https://www.sta.si/2346373/v-novoustanovljenem-institutu-8-marec-za-pravicnejso-in-enakopravnejso-druzbo>> (28. 11. 2022).

²² Glej: <<https://www.rtvsllo.si/slovenija/institut-8-marec-v-dz-vlozil-pobudo-za-zbiranje-5000-podpisov-za-re-definicijo-spolnega-nasilja/551062>> (28. 11. 2022).

²³ To je novela KZ-1H, Uradni list RS, št. 95-2055/2021 z dne 15. 6. 2021.

sprožili peticijo za spremembo navedenih členov KZ-1. Takratna ministrica jim je obljubljala spremembe na tem področju, a ker se konkretne spremembe niso obetale, so se v organizaciji odločili, da usodo vzamejo v svoje roke, in so v začetku leta 2021 začeli zbirati podpise, ki so bili potrebni za vložitev ljudske zakonodajne iniciative.²⁴ Predstavnica Inštituta 8. marec je poudarila, da drugače kot organizacije, kot je Pravna mreža za varstvo demokracije, v Inštitutu 8. marec spišejo kot tudi vložijo zakonodajni predlog.

Pred pripravo zakonodajnega predloga so precej časa namenili zbiranju podatkov ter predvsem zbiranju osebnih zgodb žrtev spolnih kaznivih dejanj. Šlo je za kampanjo, ki je trajala skoraj leto in pol. Zbrali so 150 pričevanj, pri čemer so jih večino podale ženske, pa tudi šest moških in ena transspolna oseba.²⁵

Pri pripravi zakonskega predloga novele KZ-1 so si pomagali tako, da so v postopek priprave besedila vključili kazenskopravno stroko, državne tožilce, sodnike in druge. Pomagali so si tudi z izmenjavo izkušenj oseb iz drugih nevladnih organizacij tako doma kot po svetu. Glede nomotehničnih vidikov pisanja osnutka novele so si pomagali predvsem z nomotehničnimi smernicami. Kranjčeva je pri tem namreč poudarila, da jim strokovnjaka za nomotehnične vidike žal ni uspelo pridobiti ter da teh strokovnjakov zunaj služb, kot sta Zakonodajno-pravna služba in Služba Vlade za zakonodajo, preprosto ni oziroma je teh le peščica. Posledično se v Inštitutu zavedajo, da njihovi izdelki niso nomotehnično popolni, a da pripravijo takšen predlog zakona po svojih najboljših močeh. Zato si tudi ne želijo, da bi celoten zakonodajni postopek temeljil na ljudski zakonodajni iniciativi. Predstavnica pa je poudarila še to, da so v organizaciji uporabili ta institut prav zato, ker se drugi upravičeni predlagatelji zakonodaje vse prepogosto zgolj zavežejo, da bodo neko pravno vprašanje uredili, nato pa se ne zgodi nič. Če pa poslanec predstavi konkreten zakonodajni predlog, je veliko lažje poiskati ustrezno politično podporo za sprejetje.

V Inštitutu 8. marec so potrebnih 5000 podpisov za vložitev zakonodajnega predloga zbirali po celotni Sloveniji, in sicer s terensko mrežo. Kampanji zbiranja podpisov se je pridružilo več kot 100 prostovoljcev. Posledično so se podpisi aktivno zbirali v vseh večjih slovenskih mestih.²⁶ Ker so bili pri procesu zbiranja podpisov v stiku z veliko različnimi ljudmi, je to odprlo prostor še za razpravo o problematiki spolne kriminalitete in nesprejemljivosti spolnega nasi-

²⁴ Glej: <<https://www.rtvsl.si/slovenija/institut-8-marec-v-dz-vlozil-pobudo-za-zbiranje-5000-podpisov-za-redefinicijo-spolnega-nasilja/551062>> (28. 11. 2022).

²⁵ Glej: <<https://www.rtvsl.si/slovenija/polovica-zrtev-spolnega-nasilja-je-mladoletnih-storilca-obicajno-poznajo/496598>> (29. 11. 2022).

²⁶ Glej: <<https://www.rtvsl.si/radio-maribor/novice/samo-ja-pomeni-ja-kampanja-za-redefinicijo-kaznivega-dejanja-posilstva/570444>> (29. 11. 2022).

lja.²⁷ Vse navedeno je pripomoglo k temu, da se je več govorilo o spolnem nasilju. Slednje sicer predstavlja tematiko, ki vse pre pogosto ostaja za štirimi stenami doma. Pri postopku zbiranja podpisov so se v Inštitutu 8. marec srečali tudi z upravnimi postopki ob zbiranju podpisov. Digitalno oddane overjene podpise morajo namreč upravne enote natisniti in požigosati, nato pa dostaviti Inštitutu. Posledično se nanje čaka več dni.²⁸

V Inštitutu 8. marec so se srečali z nepričakovanim zapletom v zakonodajnem postopku. Potem ko so v nekaj več kot enem tednu zbrali zahtevano število podpisov in vložili predlog zakona, jih je pri tem prehitela Vlada. Ta je zgolj en dan prej na večerni seji sprejela svoj predlog sprememb, ki je urejal isto problematiko, in ga vložila v parlamentarni postopek.²⁹ Zaradi pravila, da v primeru več predlogov zakonov, ki urejajo isto družbeno razmerje, Državni zbor najprej obravnava tisti predlog, ki je bil posredovan najprej (prvi odstavek 117. člena PoDZ-1), bi moral biti najprej obravnavan predlog Vlade in šele nato Inštituta 8. marec. A je bil zaradi napake Vlade nato najprej obravnavan predlog Inštituta, ki so ga vložile poslanke in poslanci takratne opozicije, in bil junija 2021 tudi sprejet.³⁰

V Inštitutu 8. marec so mehanizem ljudske zakonodajne iniciative uporabili še pri ZZNŠPP. Potrebni 5000 podpisov so zbrali že prvi dan, nato pa konec aprila 2022 vložili predlog zakona. Slednji je odpravil pravno podlago za vstop podjetja Uber, zmanjšal vpliv odločanja kulturnega ministra na področju kulturnih programskih in projektnih razpisov in povečeval vpliv strokovnih komisij, odpravil posege v neodvisnost državnih tožilcev in tožilk ter za tuje študente umaknil pogoj, da potrebujejo za študij v Sloveniji na računu 5000 evrov.³¹ V ta zakon je koalicija želela z amandmaji dodati precej novosti, a so v Inštitutu to zavrnili. Poudarili so, da zakonskega predloga, ki bi ga amandmaji predrugačili do neprepoznavnosti, ne bi podprli. Svojo podporo pa so izrazili amandmajem, ki so sledili jedrni ideji in namenu zakona, ter predvsem zakon nomotehnično izboljšali. Julija 2022 je bil tudi sprejet.³² Poleg tega pa

²⁷ Glej: <<https://www.rtvsl.si/slovenija/kampanjo-samo-ja-pomeni-ja-s-podpisi-podprlo-ze-vec-kot-4000-ljudi/570432>> (29. 11. 2022).

²⁸ Glej: <<https://www.rtvsl.si/slovenija/boj-za-prestiz-kritike-vlade-ker-je-s-svojim-predlogom-prehitela-pobudo-ljudi/570852>> (29. 11. 2022).

²⁹ Prav tam.

³⁰ Glej: <<https://www.rtvsl.si/slovenija/uzakonjen-model-samo-ja-je-ja-nevladniki-to-je-jasno-sporocilo-o-popolni-netoleranci-nasilja/582970>> (29. 11. 2022).

³¹ Glej: <<https://www.rtvsl.si/slovenija/vlada-podpira-predlog-zakona-proti-skodljivim-ukrepom-pretekle-oblasti/633689>> (29. 11. 2022).

³² Glej: <<https://www.rtvsl.si/slovenija/zakon-o-odpravi-skodljivih-posegov-politike-sprejet-sds-za-ustavno-presoj/634158>> (29. 11. 2022).

so v Inštitutu 8. marec avgusta 2022 prek ljudske zakonodajne iniciative vložili še predloga sprememb dveh zakonov, s katerima želijo vsem šolarjem omogočiti brezplačna kosila.³³ Ta zakonodajni predlog je trenutno še v zakonodajnem postopku.

3.2. Pravna mreža za varstvo demokracije

Pravna mreža za varstvo demokracije je iniciativa, ki omogoča pravno podporo posameznikom in posameznicam ter organizacijam, ki so se zaradi nenasilnega javnega delovanja znašli v pravnih postopkih različnih vrst. S svojimi pravnimi mnenji, stališči in pozivi varujejo demokratsko in svobodno družbo. V okviru pravne mreže strokovno pomoč ponujajo številni pravniki in odvetniške pisarne, njene nosilne organizacije ustanoviteljice pa so PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja, Amnesty International Slovenija, Danes je nov dan in Zavod za kulturo raznolikosti Open.³⁴

Predstavnica Pravne mreže Barbara Rajgelj je na okrogli mizi naprej predstavila okvir, v katerem je bila Pravna mreža vzpostavljena in je začela delovati. Šlo je za čas covid krize, ki pa ni bila samo zdravstvena, temveč tudi pravna kriza. Številni ukrepi in spremljajoče kaznovanje so povzročili številne individualne primere kršitev človekovih pravic, ki pa so imeli skupne značilnosti, iz katerih so se izkristalizirali sistemski problemi, ki so zahtevali sistemske rešitve. Nespoštovanje temeljnih načel pravne države je bilo tako obsežno, da je nepravno delovanje oblasti zahtevalo kolektivno in organizirano delovanje. V tem vzdušju je bila januarja 2021 ustanovljena Pravna mreža za varstvo demokracije.³⁵

V prvem letu svojega delovanja so na Pravni mreži tako brezplačno pomagali v več kot 1200 primerih, pripravili 158 vlog v prekrškovnih postopkih, bili uspešni v 36 zahtevah za sodno varstvo in na državno tožilstvo vložili 49 izrednih pravnih sredstev. Poleg tega so na informacijsko pooblaščenko naslovili 16 prijav, opravili 21 opazovanj protestov, podali pripombe k štirim zakonom, organizirali javne in strokovne posvete, uspeli s pobudo na ustavnem sodišču, vložili eno kazensko ovadbo in na različne institucije naslovili sedem pozivov.³⁶

Poleg tega so aktivno sodelovali še pri pripravi dveh zakonodajnih predlogov. Skupaj s pravnimi strokovnjaki iz odvetniških in visokošolskih vrst ter ob posvetovanju z epidemiološko stroko so pripravili predlog sprememb in dopolnitev 39. člena ZNB. Ta predlog je navedeno

³³ Glej: <<https://www.rtvsl.si/slovenija/institut-8-marec-zeli-s-spremembo-zakonodaje-zagotoviti-brezplacna-kosila-v-osnovnih-solah/637923>> (29. 11. 2022).

³⁴ Glej: <<https://pravna-mreza.si/o-nas/>> (29. 11. 2022).

³⁵ Glej: <<https://sloga-platform.org/ustanovitev-pravne-mreze-za-varstvo-demokracije/>> (29. 11. 2022).

³⁶ Glej: <<https://pravna-mreza.si/pravna-mreza-za-varstvo-demokracije-obelevuje-prvo-obltnico-delovanja/>> (29. 11. 2022).

določbo usklajeval z Ustavo in obravnaval protiustavno stanje, ki ga je v svojih odločbah ugotovilo Ustavno sodišče.³⁷ Le pol leta pozneje so z medijskimi strokovnjaki pripravili še izhodišča za novelo ZRTVS-1,³⁸ katere namen je prispevati k stabilizaciji in depolitizaciji delovanja javnega servisa.³⁹

Predstavnica Pravne mreže je povedala, da so se za izdelavo predloga novele ZNB odločili zato, ker se je kljub ugotovljeni neskladnosti z ustavo na tem področju zgodila blokada odločanja. Prejšnja vlada je sicer neskladje z ustavo želela sanirati poleti 2021, a predlog zakona ni dobil potrebne podpore na ponovnem glasovanju v Državnem zboru,⁴⁰ potem ko je bil v Državnem svetu zoper njega vložen suspenzivni veto.⁴¹ Pomembno je poudariti, da so se določbe 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB)⁴² kljub ugotovitvi Ustavnega sodišča, da niso skladne z ustavo, še naprej uporabljale. Takšno stanje je bilo pravno nevzdržno. Čeprav je bila jeseni 2021 epidemija koronavirusa še vedno prisotna, je zakonodajna dejavnost države na tem področju povsem zamrla. Za ohranitev zaupanja v pravo in krepitev načela zakonitosti ter ustavnosti je bilo ključno, da se ta pravna razmerja primerno in čim prej uredijo. Ker po oceni Pravne mreže politične volje v koaliciji in opoziciji za prepotrebne uskladitve z Ustavo pred državnozborskimi volitvami ni bilo, so se tega zakonodajnega projekta lotili sami.

Barbara Rajgelj je poudarila, da se je Pravna mreža za pripravo omenjene novele odločila tudi zato, ker spoštovanje pravne države pomeni osrednjo vrednoto njihove organizacije. Pri pripravi osnutka zakonodajne spremembe so sodelovali pravniki in pravnice iz Pravne mreže ter zunanji sodelavci, odvetniki in profesorji prava.⁴³ Rajgljeva je poudarila, da je pri pripravi besedila novele pogrešala sogovornika, kot sta Zakonodajno-pravna služba in Služba Vlade za zakonodajo. Do dialoga med strokovno službo s področja zakonodaje in predlagateljem pride šele na seji matičnega delovnega telesa v drugi fazi zakonodajnega postopka, kar je za pripravo kakovostnega zakonodajnega predloga absolutno prepozno. Rajgljeva ocenjuje, da če

³⁷ Glej: <https://pravna-mreza.si/izjava-za-javnost-pmvd-je-s-pravnimi-strokovnjakinjami_ki-ter-ob-posvetovanju-z-epidemiolo%C5%A1ko-stroko-pripravila-predlog-sprememb-39-%C4%8Dlena-zakona-o-nalezljivih-bolezni/> (29. 11. 2022).

³⁸ Glej: <<https://pravna-mreza.si/predstavitev-sprememb-zakona-o-radioteleviziji-slovenija/>> (29. 11. 2022).

³⁹ Glej: <<https://pravna-mreza.si/predstavitev-izhodisc-za-spremembe-zakona-o-radioteleviziji-slovenija-zr-tvs-1/>> (29. 11. 2022).

⁴⁰ Glej: <<https://www.delo.si/novice/slovenija/jansa-tonin-in-pocivalsek-o-epidemioloskih-in-drugih-razmerah-v-drzavi/>> (29. 11. 2022).

⁴¹ Glej: <<https://n1info.si/novice/slovenija/drzavni-svet-izglasoval-veto-na-novelo-zakona-o-nalezljivih-bolezni/>> (29. 11. 2022).

⁴² Uradni list RS, št. 33/06 in nasl.

⁴³ Glej: <https://pravna-mreza.si/izjava-za-javnost-pmvd-je-s-pravnimi-strokovnjakinjami_ki-ter-ob-posvetovanju-z-epidemiolo%C5%A1ko-stroko-pripravila-predlog-sprememb-39-%C4%8Dlena-zakona-o-nalezljivih-bolezni/> (29. 11. 2022).

bi do sodelovanja Zakonodajno-pravne službe in Službe Vlade za zakonodajo s predlagateljem prišlo v predhodnih fazah, bi to pripomoglo k bolj kakovostnim zakonskim predlogom. Za kakovostno zakonodajo pa bi si morali prizadevati vsi deležniki.

Težava ni v tem, da v Pravni mreži ne bi želeli pripraviti kakovostnega predloga, temveč v tem, da je pisanje splošnih pravnih aktov posebna pravna veščina, ki zahteva posebna znanja, izkušnje, kompetence in poznavanje metodologije oblikovanja splošnih pravnih besedil. Pri pripravi besedila predloga jih je najbolj skrbelo, da bi kaj spregledali. Podobno kot predstavnica Inštituta 8. marec je tudi Barbara Rajgelj poudarila, da je strokovnjaka za pripravo zakonodaje in nomotehniko nemogoče najti zunaj strokovnih služb državnih organov. Zaposleni v Zakonodajno-pravni službi in Službi Vlade za zakonodajo so namreč strokovnjaki na svojem področju. Odlikujejo jih predvsem širok pregled nad pravnim redom, sposobnost zaznavanja pravnih in zakonodajnih praznin ter obvladovanje nomotehničnih veščin.

Drugače kot Inštitut 8. marec Pravna mreža ne uporablja instituta ljudske zakonodajne iniciative. Barbara Rajgelj je poudarila, da ni lahko zbrati 5000 podpisov in da je le malo družbenih skupin, ki so tega sposobne. V Pravni mreži poskrbijo drugače kot pri Inštitutu le za pripravo zakonodajnega predloga, nato pa med preostalimi upravičenimi predlagatelji poiščejo nekoga, ki se z zakonodajnim predlogom strinja, ga je pripravljen vložiti v zakonodajni postopek in ki ga bo podpiral.

Novelo ZNB so tako decembra 2021 vložili nepovezani poslanci.⁴⁴ Pripravljena je bila javna predstavitev, ki so se je udeležili tudi strokovnjaki, nato pa so nadaljevanje postopka prekinile državnozborske volitve.⁴⁵ S prenehanjem mandatne dobe Državnega zbora se namreč končajo vsi zakonodajni postopki in postopki za sprejetje drugih aktov, ki so bili začeti v omenjeni mandatni dobi, razen tistih, ki so bili začeti na predlog Državnega sveta ali 5000 volivcev (prvi odstavek 154. člena PoDZ-1). V novem sklicu Državnega zbora je nato isto zakonsko besedilo, sicer z nekaj manjšimi popravki, ponovno vložila skupina poslancev s prvopodpisano poslanko Janjo Sluga. Ta je bila ena od predlagateljev te novele že v prejšnjem mandatu.⁴⁶

Izkušnja Barbare Rajgelj pri vlaganju in sprejemanju novele ZNB je bila zelo zaznamovana z dialogom z nasprotniki ukrepov za zaježitev epidemije. Tega dialoga niti stara niti nova vlada nista želeli prevzeti nase, saj gre za sorazmerno zahteven, obsežen in aktiven del volilnega telesa. Nova vlada je tako Pravno mrežo delno izkoristila, da se je od predloga lahko distancirala. Namesto da bi ga posvojila in ga morda dopolnjenega in izboljšanega v zakonodajni postopek vložila sama, je predlog vložila poslanka te iste koalicije. Hkrati je vlada poudarjala, da gre za

⁴⁴ Glej: <<https://www.dnevnik.si/1042979122>> (29. 11. 2022).

⁴⁵ Glej: <<https://www.delo.si/novice/slovenija/vlozene-spremembe-znb-a-ne-s-podpisi-celotne-koalicije/>> (29. 11. 2022).

⁴⁶ Prav tam.

predlog, ki je nastal v civilni družbi, in da naj ga še naprej brani civilna družba sama. Na seji matičnega delovnega telesa v drugi fazi zakonodajnega postopka je predstavnik Ministrstva za zdravje izrazil celo stališče, da je predlog zakona treba popraviti. Politika se je od zakonodajnega predloga toliko distancirala, da so se predstavniki Pravne mreže začeli spraševati, ali vlada predlog novele sploh podpira. Pravna mreža se je v zakonodajnem postopku zavedala, da je delno instrumentalizirana s strani oblasti, a je to vlogo sprejela, ker je bil cilj, zagotoviti zakonito podlago za sprejemanje epidemioloških ukrepov, pomembnejši od nelagodja.

V zakonodajnem postopku so se predstavniki Pravne mreže srečevali tako s predstavniki koalicije kot s predstavniki opozicije, pri tem so se samoizpraševali, koga sploh zastopajo in ali sploh imajo zaupanje ljudi za vložitev te zakonodajne spremembe. Že pred vložitvijo predloga v zakonodajni postopek so se dogovorili, da bodo, če bo v zakonodajnem postopku predlog z amandmaji spremenjen do neprepoznavnosti, predlogu javno odrekli podporo. Amandmaje so nato vložili poslanci koalicijskih strank, vendar ti niso posegali v samo bistvo novele in so bili zgolj tehnične narave.⁴⁷ Amandmaje so pri Pravni mreži razumeli kot pozitiven prispevek h kakovosti predloga, spremembe, ki so predlog izboljševale, so vedno dobrodošle; če bi poslanci zakonodajni predlog sprejeli brez pripomb, bi to pomenilo, da se mu niso zares posvetili in se niso potrudili, da bi ga preverili in ga vsebinsko izboljšali. ZNB-D je bil sprejet konec junija 2022,⁴⁸ Državni zbor pa je nato sprejel še sklep o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma.⁴⁹ Nedopustnost izvedbe referenduma pa je nato potrdilo tudi Ustavno sodišče.⁵⁰

Barbara Rajgelj je ob koncu poudarila še, da je Pravna mreža pripravila tudi izhodišča za spremembo ZRTVS-1B, katerega končno različico je pripravila in v zakonodajni postopek vložila Vlada.⁵¹ Poleg tega je izrazila še stališče, da temeljne vloge civilne družbe ne vidi v oblikovanju politik ali pripravi zakonodaje, temveč v nadzoru oblasti. Ob tem je v razmislek podala idejo, s katero bi se okrepila nadzorstvena vloga civilne družbe: če bi v postopkih abstraktne presoje ustavnosti civilna iniciativa (na primer več kot 5000 volivcev) imela status privilegiranega predlagatelja in bi na Ustavno sodišče – ob določenih pogojih, ki bi onemogočali zlorabo instituta in preobremenitev sodišča – lahko naslavljalja zahteve, ne le pobud za presojo ustavnosti.

⁴⁷ Glej: <<https://n1info.si/novice/slovenija/kaksna-bo-usoda-novele-zakona-o-nalezljivih-boleznihi/>> (29. 11. 2022).

⁴⁸ Prav tam.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 96/2022 z dne 15. 7. 2022.

⁵⁰ Odločitve US RS U-I-330/22 z dne 15. 9. 2022, U-I-328/22 z dne 15. 9. 2022 in U-I-321/22 z dne 15. 9. 2022.

⁵¹ Zakon je bil sprejet na 13. izredni seji Državnega zbora dne 21. 7. 2022, a je bila nato vložena zahteva za izvedbo zakonodajnega referenduma.

3.3. CNVOS

Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij oziroma CNVOS je krovna mreža slovenskih nevladnih organizacij. Združuje več kot 1500 društev, zavodov in ustanov. S svojim znanjem in izkušnjami, s strokovnjaki s področij zagovorništva, prava, vodenja projektov, financ in komuniciranja slovenskemu nevladnemu sektorju zagotavljajo celostno in profesionalno strokovno podporo in spodbujajo kreativnost ter kritično miselnost.⁵²

Predstavnik CNVOS Goran Forbici je na okrogli mizi poudaril, da je bilo aktivno sodelovanje civilne družbe v zadnjih dveh letih zaradi družbeno-politične situacije vidnejše in jasno odmevno. Sicer pa je bilo od osamosvojitve sprejetih vsaj 40 zakonov, ki jih je spisala civilna družba, v zakonodajni postopek pa jih je vložila bodisi Vlada bodisi poslanci. Intenzivno sodelovanje med civilno družbo in državnimi organi pri pripravi zakonodaje posledično ne pomeni nič novega. Ne nazadnje pa to zahteva že Resolucija o normativni dejavnosti.

Forbici ocenjuje, da je šlo v letih 2020 do 2022 za ekscesno Vlado, v času katere ni bilo standardnega sodelovanja Vlade in uradništva z javnostjo, zato civilni družbi ni preostalo drugega, kot da uporabi institut ljudske zakonodajne iniciative, če želi urediti kakšno vprašanje na zakonski ravni. Že takoj po konstituiranju novega sklica Državnega zbora v sredini maja 2022 se je v zakonodajni postopek vložilo veliko predlogov in veliko stvari se je premaknilo naprej. Na prste ene roke se da prešteti, koliko zakonov so poslanci sprejeli brez volje Vlade. Praksa kaže, da je zakonodajna iniciativa pretežno v domeni Vlade.

CNVOS že 15 let redno pripravlja zakonodajne predloge novel ali celotnih zakonov.⁵³ Na letni ravni se ukvarjajo z vsaj 30 zakonskimi predlogi. Z državnimi organi pa najpogosteje sodelujejo z oblikovanjem delovnih skupin ali le s podajanjem komentarjev. Najtesneje sodelujejo z več ministrstvi. Sodelujejo predvsem pri problematikah, glede katerih je težko mobilizirati pomembnejši del javnosti. Najbolj se posvečajo prav pripravi zakonodajnih rešitev. Z največjimi težavami se srečujejo pri vsebini ter oceni učinkov.

Forbici je drugače kot Inštitut 8. marec in Pravna mreža navedel, da z nomotehničnimi pravili običajno nimajo težav. Sicer pa tudi sami vsako leto pripravljajo delavnice o pravilih nomotehlike, o tem, kako pisati amandmaje, itd. Predstavil pa je tudi stališče, da bi se Zakonodajno-pravna služba morala odzvati na zakonodajne iniciative civilne družbe, še preden ta predlog zakona vložijo v zakonodajni predlog. Tako bi razbremenili Zakonodajno-pravno službo pri pisanju mnenj v sklopu zakonodajnega postopka, hkrati pa izboljšali kakovost zakonodaje. Takšen predhoden preizkus bi namreč pomenil svojevrstno sito.

⁵² Glej: <<https://www.cnvos.si/kdo-smo/>> (29. 11. 2022).

⁵³ Na primer ZNVO, ZDRU in ZSP.

Poleg tega je Forbici poudaril še stališče, da morebitne težave v zvezi z odprtoostjo zakonodajnega procesa vidi le na teoretični ravni, medtem ko meni, da do težav v praksi ne bi prihajalo. Meni, da v primeru razširitve spektra upravičenih subjektov za vložitev zakonodajne pobude v praksi ne bi prihajalo do množice zakonodajnih pobud. Vendar kljub temu meni, da bi zaradi zagotavljanja kakovosti zakonodaje večina zakonodajnih pobud morala nastajati v državnih organih, kjer takšne predloge pripravljajo uradniki.

4. Sklep

V zadnjem času se civilnodružbene organizacije vse pogosteje vključujejo v zakonodajni postopek. Organizacije, kot so Inštitut 8. marec, Pravna mreža za varstvo demokracije in CNVOS, pri sprejemanju zakonodaje ne sodelujejo le s svojimi komentarji in strokovnimi stališči, temveč zakonodajne predloge celo same pripravljajo in v primeru Inštituta tudi vlagajo v zakonodajni postopek. Pri tem uporabijo institut ljudske zakonodajne iniciative. Seveda pa te organizacije nimajo širokega strokovnega zaledja, ki bi bil primerljiv na primer z Vlado. Zato se pri svojem delu srečujejo s problematiko, kot sta kakovost zakonodajnega predloga na vsebinski ravni in tudi usklajenost s pravili nomotehnike. Predvsem pri slednjem je zelo očitno, da strokovnjakov s tega področja zunaj Zakonodajno-pravne službe in Službe Vlade za zakonodajo ni veliko. Civilna družba si želi sodelovati pri zakonodajnem procesu kot aktiven deležnik, vendar se zavedajo svojih pomanjkljivosti, zato predlagajo predvsem, da bi bilo mogoče vzpostaviti dialog s strokovnimi službami s področja priprave in pregleda zakonodaje.

Literatura

- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, ZAGORC, Saša. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Litteralis, 2018.
- GRAD, Franc. *Parlamentarno pravo*. Ljubljana: GV Založba, 2013.
- IGLIČAR, Albin. Normodajna funkcija organizacij civilne družbe. *Pravni letopis*, 2011.
- IGLIČAR, Albin. Ob razmahu ljudske zakonodajne iniciative. *Pravna praksa*, 2022, št. 33.
- PALHARTINGER, Mira. Vplivi resolucije (o normativni dejavnosti) na zakonodajni postopek. *Pravni letopis*, 2010.