

# Predgovor

Zakonodajna dejavnost je racionalni proces oblikovanja in sprejemanja zakonov. Vsa opravila, ki so usmerjena v pripravljanje in pisanje zakonskega predloga ter sprejemanje in izvrševanje zakona, označujemo z izrazom zakonodajni proces. Osrednji del zakonodajnega procesa je zakonodajni postopek, katerega nujna sestavina je tudi nomotehnika. Tehnika izdelave pravnih predpisov in njihovo organizirano sprejemanje sta vezana na družbene okoliščine, ki determinirajo zakonodajno dejavnost.

Zato so v prvem delu knjige razčlenjeni poglavitni materialni pravni viri oziroma družbeni izvori zakonodaje. Posebna pozornost je namenjena vrednotam, interesom in kulturi ter vplivom politike in civilne družbe na vsebino splošnih pravnih aktov. Opisani sta tudi pravna civilizacija in pravna država kot pomembni usmerjevalki zakonodaje.

Po opredelitvi nomotehnike in zakona so v drugem delu prikazane splošne in posebne metode normiranja, razčlenjena je struktura zakona in poudarjene njegove jezikovne značilnosti. V tem delu knjige je v središču pozornosti nomotehnika, opozorjeno pa je še na družboslovne analize pred oblikovanjem zakonskega besedila, na potrebne sestavine uvoda predloga zakona ter nomotehnične posebnosti evropske zakonodaje. Za moderno zakonodajno dejavnost je posebno pomembno sodelovanje javnosti že v predzakonodajnem postopku in pripravljanje ocen o posledicah zakona v družbenem in naravnem okolju.

Tretji del knjige podrobno opisuje potek zakonodajnega postopka v predstavniškem telesu. Za pravilno razumevanje pomena tega postopka so najprej razložene racionalne podlage, ki utemeljujejo zakonodajni postopek, in njegovo poslovniško urejanje. Po predstavitvi načel postopka in primerjalnopravnem pregledu te dejavnosti je po posameznih fazah razčlenjen normativni model rednega zakonodajnega postopka ter nato še modeli posebnih zakonodajnih postopkov. Knjiga se sklone s poglavjema o referendumu in ustavnosodnem nadzoru zakonodaje ter o zakonodajnem postopku v organih Evropske unije. Oblikovanje in sprejemanje zakonov sta v Sloveniji namreč trdno vpeta v evropske in mednarodne pravne okvire.

# Kazalo

## PRVI DEL MATERIALNI PRAVNI VIRI ZAKONODAJE

<b>1. Vrednote</b> .....	15
1.1. Opredelitev splošnih in pravnih vrednot .....	15
1.2. Zakonodajalec kot pravni oblikovalec večinsko sprejetih vrednot .....	17
1.3. Zakonodajna politika .....	20
<b>2. Interesi</b> .....	23
2.1. Pojmovanje interesov v družboslovju .....	23
2.2. Pravni interes .....	26
2.3. Usklajevanje interesov kot družbena podlaga zakonodajne dejavnosti .....	29
2.4. Zgodovinskointeresni vidik zakona .....	31
<b>3. Politika</b> .....	40
3.1. Politični sistem kot determinanta pravnega sistema. . .	40
3.2. Vpliv političnih procesov na pravno strukturo .....	43
3.3. Delovanje in programi političnih strank ter zakonodajna dejavnost .....	48
<b>4. Kultura in civilna družba kot materialni pravni vir</b> . . . .	57
4.1. Pojmovanje kulture in pravne kulture .....	57
4.2. Civilna družba in javno mnenje .....	67
4.3. Interesne skupine in lobiranje .....	81
<b>5. Pravna civilizacija in pravna država kot usmerjevalca zakonodaje</b> .....	90
5.1. Pravna država kot izraz pravne civilizacije .....	90
5.2. Pravna država kot usmerjevalec zakonodaje .....	93

DRUGI DEL  
ZAKONODAJNA TEHNIKA – NOMOTEHNIKA

<b>1. Opredelitev nomotehnike in zakona</b> .....	99
1.1. Pojem in področja nomotehnike .....	99
1.2. Zakon kot formalni pravni vir .....	102
1.3. Delegirana zakonodaja in uredba .....	109
1.4. Zakon in pravo Evropske unije .....	114
<b>2. Družboslovne analize pred zakonodajnimi posegi</b> .....	119
2.1. Predhodne analize pred pravnim normiranjem .....	119
2.2. Tipologija družbenih odnosov in njihova zakonska regulacija .....	121
<b>3. Splošne in posebne nomotehnične metode</b> .....	126
3.1. Splošne nomotehnične metode .....	126
3.1.1. Aksiološka metoda .....	127
3.1.2. Pravnopolitična metoda .....	128
3.1.3. Sociološka metoda .....	129
3.1.4. Zakonodajni eksperiment .....	130
3.1.5. Primerjalnopravna in pravnozgodovinska metoda .....	133
3.1.6. Logična in dogmatsko-normativna metoda ...	134
3.2. Posebne metode nomotehnike .....	135
3.2.1. Metoda abstraktnega normiranja .....	135
3.2.2. Metoda kazuističnega normiranja .....	136
3.2.3. Metoda precedenčnega normiranja .....	137
3.2.4. Metoda podrobnega pregleda vsebine po vrsticah .....	138
3.3. Metodični opomnik oblikovanja splošnega pravnega akta .....	138
<b>4. Struktura zakona</b> .....	143
4.1. Zunanja (oblikovna) struktura zakona .....	144
4.2. Notranja (vsebinska) struktura zakona .....	146
<b>5. Značilnosti zakonskega jezika</b> .....	158
5.1. Jezik kot simbol .....	158
5.2. Vrste pravnih izrazov .....	159
5.3. Pravni jezik kot izraz naroda .....	161

5.4.	Značilnosti pravnega jezika . . . . .	163
5.5.	Fragmentiranost pravnih besedil . . . . .	165
5.6.	Čas in spol v pravnem jeziku . . . . .	167
5.7.	Primeri določenosti in natančnosti zakonskega izražanja . . . . .	168
<b>6.</b>	<b>Sestavine predloga zakona . . . . .</b>	<b>176</b>
6.1.	Pregled sestavin predloga zakona . . . . .	176
6.2.	Uvod predloga zakona . . . . .	177
<b>7.</b>	<b>Ocena posledic zakona in sodelovanja javnosti v predzakonodajnem postopku . . . . .</b>	<b>182</b>
7.1.	Ocena posledic zakona . . . . .	182
7.1.1.	Opredelitev problematike . . . . .	185
7.1.2.	Opredelitev ciljev . . . . .	185
7.1.3.	Alternativne možnosti za rešitev problema . . .	186
7.1.4.	Ugotavljanje verjetnih okoljskih, gospodarskih in socialnih posledic . . . . .	187
7.1.5.	Ugotavljanje finančnih in administrativnih posledic . . . . .	187
7.1.6.	Primerjava alternativnih možnosti rešitev . . . .	188
7.1.7.	Uveljavitev in spremljanje ter evalvacija predpisa . . . . .	189
7.2.	Sodelovanje javnosti v predzakonodajnem postopku . . . . .	189
<b>8.</b>	<b>Nomotehnični vidiki evropske zakonodaje . . . . .</b>	<b>198</b>
8.1.	Jezikovni, metodološki in sistemski vidiki . . . . .	198
8.2.	Strukturni vidiki . . . . .	203

## TRETJI DEL ZAKONODAJNI POSTOPEK

<b>1.</b>	<b>Predstavniško telo kot zakonodajalec . . . . .</b>	<b>213</b>
1.1.	Položaj predstavniškega telesa med državnimi organi . . . . .	213
1.2.	Legitimizacijske osnove zakonodajnega procesa . . . .	221
<b>2.</b>	<b>Postopkovni vidiki zakonodajnega odločanja . . . . .</b>	<b>227</b>
2.1.	Zakonodajni postopek kot racionalni proces odločanja . . . . .	227

2.2.	Zakonodajni postopek v parlamentih modernih držav . . . . .	232
2.2.1.	Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske . . . . .	232
2.2.2.	Zvezna republika Nemčija . . . . .	235
2.2.3.	Republika Italija . . . . .	237
2.3.	Poslovniško urejanje zakonodajnega postopka. . . . .	239
2.3.1.	Pravna narava poslovnika . . . . .	239
2.3.2.	Poslovniško razumevanje Ustave . . . . .	245
2.3.3.	Zakonodajni postopek v Poslovniku Državnega zbora leta 1993 in 2002 . . . . .	250
2.4.	Načela zakonodajnega postopka . . . . .	264
<b>3.</b>	<b>Normativni model zakonodajnega postopka v Državnem zboru RS . . . . .</b>	<b>272</b>
3.1.	Redni zakonodajni postopek . . . . .	272
3.1.1.	Predlog zakona . . . . .	272
3.1.2.	Predhodna obravnava . . . . .	274
3.1.3.	Prva obravnava predloga zakona . . . . .	275
3.1.4.	Druga obravnava predloga zakona v matičnem delovnem telesu . . . . .	276
3.1.5.	Amandmaji v drugi obravnavi na delovnem telesu . . . . .	278
3.1.6.	Dopolnjen predlog zakona . . . . .	281
3.1.7.	Amandmaji k dopolnjenemu predlogu zakona . . . . .	281
3.1.8.	Druga obravnava predloga zakona na seji Državnega zbora . . . . .	282
3.1.9.	Tretja obravnava predloga zakona na seji Državnega zbora . . . . .	284
3.1.10.	Ponovno odločanje o zakonu . . . . .	286
3.1.11.	Mnenje lokalnih skupnosti v zakonodajnem postopku . . . . .	287
3.2.	Posebni zakonodajni postopki . . . . .	288
3.2.1.	Skrajšani postopek za sprejem zakona . . . . .	288
3.2.2.	Nujni postopek za sprejem zakona . . . . .	289
3.2.3.	Postopek za sprejem avtentične razlage zakona . . . . .	291

3.2.4.	Postopek za sprejem uradnega prečiščenega besedila zakona .....	299
3.2.5.	Postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe .....	300
3.2.6.	Prenehanje zakonodajnih postopkov z iztekom mandatne dobe .....	301
3.3.	Vloga Državnega zbora pri sprejemanju predpisov Evropske unije .....	302
<b>4.</b>	<b>Zakonodajni referendum in ustavnosodni nadzor zakonodaje</b> .....	<b>308</b>
4.1.	Zakonodajni referendum .....	308
4.2.	Vloga Ustavnega sodišča v zakonodajni dejavnosti ...	313
<b>5.</b>	<b>Zakonodajni postopek v organih Evropske unije</b> .....	<b>322</b>
	<b>Literatura</b> .....	<b>327</b>
	<b>Summary</b> .....	<b>335</b>
	<b>Imensko kazalo</b> .....	<b>347</b>
	<b>Stvarno kazalo</b> .....	<b>351</b>

PRVI DEL

# Materialni pravni viri zakonodaje



# 1. Vrednote

## 1.1. Opredelitev splošnih in pravnih vrednot

Pravo sestavljajo norme, odnosi in vrednote. Značilnost pravnega življenja so pravne norme, ki se udejanjajo v družbenih odnosih ter izhajajo iz družbenih vrednot. Vrednote v pravnem svetu so najprej kot predpostavka urejanja družbenih odnosov s pravnimi normami in potem predmet tega urejanja. Zato je izhodišče oblikovanja ter sprejemanja splošnih in abstraktnih pravnih norm, čemur pogosto rečemo normodajna dejavnost, vrednotni sistem globalne družbe.<sup>1</sup>

Na nastajanje pravnih norm vplivajo družbene sile in okoliščine, iz katerih vznikajo splošna pravna pravila. Vrednotne, ekonomske, interesne, politične in splošne kulturne ter civilizacijske družbene razmere, ki narekujejo vsebino pravnih norm, označujemo z izrazom materialni pravni viri. Te okoliščine zaznamujejo najprej oblikovanje splošnih in abstraktnih pravnih norm oziroma predvsem zakonodajno dejavnost ter podzakonske splošne pravne akte, nato pa tudi individualne in konkretne pravne norme v posamičnih pravnih aktih. Iz celotnega sistema pravnih aktov najprej razberemo vodilne družbene vrednote.

Vrednota je v Slovarju slovenskega knjižnega jezika opredeljena kot nekaj, čemur kdo priznava veliko načelno vrednost in mu zato daje prednost. Družbene vrednote opredeljujemo tudi kot dobrine, ki zadovoljujejo človekove materialne in duhovne potrebe. To so lastnosti, sposobnosti, značilnosti (druž-

---

<sup>1</sup> Podobno Pavčnik (2007, str. 599): »Vsako pravno pravilo ima v ozadju eno ali več vrednot, ki so jim pravila namenjena.«

beno moč, izobrazba, nazori, prepričanja) ter predstave ljudi o teh dobrinah, ki so skupne večini pripadnikov neke družbene skupnosti (Jambrek 1992, 140). Vrednote izhajajo iz potreb posameznikov in družbenih skupin ter preidejo v družbeno zavest množic oziroma javno mnenje.

Tako vrednote postanejo prvina družbenega sistema, zlasti kulturnega podsistema. To je poudarjal Talcott Parsons, ki je v kulturnem sistemu videl zlasti vrednote, norme, ideologijo in verovanja, izražena v posebnih oblikah. Na določeni stopnji se začne integracija kulturnega in družbenega sistema prek motivacij, ki so spodbujene z vrednotami in normami kot usmerjevalci delovanja posameznikov v družbi (Parsons 1968, str. 37). To velja tako za vrednote, ki so splošno privzete v javnosti in jih ugotavljajo javnomnenjske raziskave, kot za specifične pravne vrednote. Vrednote v slovenskem javnem mnenju so na primer razvidne iz vrstnega reda odgovorov (v odstotkih) na vprašanje, kako pomembna je katera od naštetih stvari v življenju anketiranega posameznika (Toš 2009, str. 364):

vrednote	odgovori (v odstotkih)
družina	97,1
delo	94,0
prijatelji	91,0
prosti čas	86,6
vera	40,3
politika	16,4

Nekatere splošne družbene vrednote izraža Splošna deklaracija človekovih pravic (OZN, 1948), ki v 1. členu navaja: »Vsi ljudje se rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice. Obdarjeni so z razumom in vestjo in bi morali ravnati drug z drugim kakor bratje.«

Ta listina v svojih enaintridesetih členih zajema najpomembnejše splošne vrednote moderne (zahodne) civilizacije, izražene

s temeljnimi človekovimi pravicami, ki so jedro današnjega naravnega prava.

Za pravno institucionalizacijo vrednot pa so ob splošnih oziroma večinskih družbenih vrednotah posebno pomembne še pravne vrednote, kot so red<sup>2</sup> in mir ter pravičnost in pravna varnost.<sup>3</sup> V tem specifično pravnem pomenu opredeljuje vrednote Pogodba o Evropski uniji (spremenjena z Lizbonsko pogodbo) v 2. členu:

»Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.«

Podobne izhodiščne pravne vrednote so zapisane tudi v Ustavi Republike Slovenije:

1. člen: »Slovenija je demokratična republika.«
2. člen: »Slovenija je pravna in socialna država.«
5. člen: »Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine.«

## **1.2. Zakonodajalec kot pravni oblikovalec večinsko sprejetih vrednot**

Iz slovesnih deklaracij o človekovih pravicah<sup>4</sup> vrednote prehajajo v splošne pravne akte kot formalne vire mednarodnega

---

<sup>2</sup> To pravno vrednoto je posebej poudaril Pitamic: »Zahteva človekove družbene narave je, da v ožji ali širši življenjski skupnosti, v kateri živi, vlada red, po katerem lahko ureja odnose do soljudi, in to na zanesljiv način, tako da je obstoj urejenih odnosov priznan in zagotovljen. Izpolnitev te zahteve se imenuje 'pravo'.« Pitamic 2005, str. 110.

<sup>3</sup> Podrobneje jih razlaga Pavčnik v knjigi Teorija prava, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 605–630.

<sup>4</sup> Prva taka izjava je Deklaracija o pravicah človeka in državljana, ki jo je sprejela francoska narodna skupščina 26. avgusta 1789, najvplivnejša pa je

prava (pakti, pogodbe, konvencije ...) in ustavne pravne akte mednarodnih organizacij, v nacionalne ustave<sup>5</sup> in v zakonodajo. Navedeni vrstni red ni preprosto mehanično zaporedje, saj so mogoči tudi povratni tokovi iz nacionalnih pravnih aktov v nad-nacionalne tvorbe in mednarodne organizacije.

SDČP → MPDPP, MPESKP, EKVČPTS, PEU, PDEU, URS → zakoni

SDČP	Splošna deklaracija človekovih pravic
MPDPP	Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah
MPESKP	Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah
EKVČPTS	(Evropska) konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
PEU	Pogodba o Evropski uniji – Lizbonska pogodba z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
URS	Ustava Republike Slovenije

V teh procesih na vrednote in njihovo pravno institucionalizacijo vplivajo različni družbeni interesi, ekonomske razmere v globalni družbi, razumevanje naravnega prava in »duha naroda« ter delovanje političnih strank in interesnih skupin. Vse to »občo voljo«<sup>6</sup> vklepa v okvire normativno določenega zakonodajnega postopka, v usmeritve zakonodajne politike in nomotehnična pravila oblikovanja zakonskih besedil.

---

Splošna deklaracija človekovih pravic (SDČP) Organizacije združenih narodov iz leta 1948.

<sup>5</sup> Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah (MPDPP), 1966, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (MPESKP), 1966, (Evropska) konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKVČPTS), 1950. Pogodba o Evropski uniji – Lizbonska pogodba z Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (PEU), 2009, Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU), 2009, Ustava Republike Slovenije (URS), 1991.

<sup>6</sup> Rousseau jo v Družbeni pogodbi imenuje volonte general.

V sodobnih demokratičnih političnih sistemih se vrednote pogosto oblikujejo in razlagajo v programih ter pri delovanju političnih strank in njihovih zavezništav (koalicij) v zakonodajnem organu. Stranke politične večine, ki oblikujejo vlado, politično interpretirane vrednote opredelijo v koalicijskem sporazumu kot skupnem imenovalcu vrednot, pretvorjenih v politične cilje. Politični cilji so podrobneje operacionalizirani v programu zakonodaje oziroma normativnem programu vlade. Zato je prehajanje vrednot v zakonska določila pogosto odvisno od politične strukture predstavniškega telesa in večinske demokracije.<sup>7</sup> Shemo prehajanja vrednot v zakonske akte torej lahko dopolnimo:

programi strank → koalicijski sporazum → normativni program → zakon

Zakonodajalec pa svoje akte lahko uveljavi v praksi samo, če upošteva družbeno stvarnost in utečene družbene odnose. Ta opozorila, naj prihajajo od bolj idealistično<sup>8</sup> ali bolj materialistično usmerjenih mislecev, se potrjujejo v vsakdanjem življenju. Družbene odnose je zavestno mogoče le malo spreminjati, še manj pa z zakonskim vsiljevanjem vrednot. Te se morajo najprej spontano uveljaviti v družbi,<sup>9</sup> tako da postanejo izhodišče

---

<sup>7</sup> V Sloveniji se na primer prevlada »levih« političnih vrednot kaže v Zakonu o divjadi in lovstvu (Uradni list RS, št. 16/04) z manjšim pomenom lastninske pravice lastnikov gozdov pri upravljanju z divjadjo ter prevlada »desnih« političnih vrednot v Zakonu o verski svobodi (Uradni list RS, št. 14/07) z določili, ki so ugodnejša za večinsko oziroma tradicionalno cerkev.

<sup>8</sup> Na primer Furlan (2002, str. 94, 95): »Če raziskujemo vprašanje, od kod črpa zakonodavec snov za svoje zakone, lahko rečemo, da so skoro edini njegov vir norme, ki so v bistvu eksistirale in se uveljavljale v socialnem življenju že pred uzakonitvijo;« ali Marx (1968, str. 493): »Pravo ne more biti nikdar na višji stopnji kakor ekonomska ureditev in od nje odvisni kulturni razvoj družbe.«

<sup>9</sup> V praktičnem družbenem delovanju ljudi oziroma v njihovih medsebojnih odnosih naj bi bile vse bolj izrazite človekove vrline, ki jih je cenila antika, kot so vestnost, delavnost, strokovnost, preudarnost, človečnost, velikodušnost in pogum ob razvitem občutku za izpolnjevanje dolžnosti ter doseganje pravičnosti in človekovega dostojanstva. Povzeto po: Kranjc, prispevek na posvetu Integriteta in javna etika junija 2010 v Državnem svetu Republike Slovenije.

za zakonsko urejanje in institucionalizacijo, ki je potrebna za utrditev in natančnejšo opredelitev teh vrednot. Po Trontljevem mnenju naj bi bili dobri zakoni blizu skupnemu etičnemu maksimumu, ki je sprejemljiv večini (Trontelj 2010, str. 260). Tako mora biti naravnana tudi uspešna zakonodajna politika.

### 1.3. Zakonodajna politika

Zakonodajna politika kot del pravne politike označuje postavljanje ciljev zakonodajne dejavnosti ter določanje načinov in sredstev za doseganje teh ciljev. Pri povezovanju politike z zakonodajo je politika razumljena najprej kot izraz človekovega racionalnega delovanja<sup>10</sup> in šele potem kot področje državne oblasti. Prav v zakonodajni dejavnosti sta zavestno sprejemanje splošnih pravnih aktov in usmerjanje družbe prek države tesno povezana, zlasti ko se kot sredstvo tega usmerjanja uporablja zakon kot formalni pravni vir. Izraz zakonodaja v moderni družbi namreč zajema pravne akte, ki jih izdajajo predstavniški državni organi, in delovanje teh organov pri njihovi pravotvornosti (Akin 1968, str. 221).

V širšem pomenu pa z izrazom zakonodaja pogosto označujemo normotvorno dejavnost lokalnih skupnosti, večkrat tudi izvršilnih organov<sup>11</sup> ali mednarodnih organizacij ter različnih naddržavnih tvorb, kakršna je na primer Evropska unija.<sup>12</sup> V

---

<sup>10</sup> Max Weber govori o človekovem ciljno-racionalnem delovanju v moderni dobi, ko zavestno izbiramo sredstva za doseg vnaprej postavljenih ciljev, pri čemer se zavedamo vrednot, ki vodijo to dejavnost, in verjetnih posledic. Več v: Igljčar, 2009, str. 152.

<sup>11</sup> Zlasti v primeru delegirane zakonodaje. Več o tem v drugem delu v poglavju Delegirana zakonodaja in uredba.

<sup>12</sup> »Zakonodajni« akti Evropske unije po opredelitvi 288. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije so uredbe (regulations), direktive (directives) in sklepi (decisions). Te akte sprejemajo organi Evropske unije po zakonodajnem postopku, tretji odstavek 289. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije pa določa: »Pravni akti, sprejeti po zakonodajnem postopku, so zakonodajni akti.«

splošnem pogovornem jeziku zakonodaja označuje celoto zakonov neke države ali celo skupek vseh njenih splošnih pravnih aktov oziroma zakonov v materialnem pomenu besede (Smeddinck 2006, str. 19).

Pojem zakonodajne politike je del širšega pojma pravne politike. Pravna politika je po eni strani dejavnost oblikovanja pravnega sistema, po drugi pa znanstvena disciplina, ki to dejavnost preučuje in pojasnjuje. V njej se prepletajo vrednostni, politični in ideološki elementi v vlogi ciljev ter pravnostrokovni, znanstveni in racionalni elementi v vlogi sredstev za doseganje postavljenih ciljev. V teoretičnem pogledu se pravna politika ukvarja z raziskovanjem objektivnih zakonitosti v procesu nastajanja in razvoja prava (Podgorac 1983, str. 64), v praktičnem pa predvsem s presojanjem, kaj naj bo v neki globalni družbi urejeno s formalnimi pravnimi viri (Pavčnik 2007, str. 283).

Racionalna pravna politika mora upoštevati objektivno družbeno stanje in objektivno mogoči doseg pravnega normiranja. Šele z upoštevanjem socialnih, ekonomskih, političnih in kulturnih razmer v globalni družbi je družbeni razvoj mogoče uspešno usmerjati s pravnimi pravili.<sup>13</sup> Temeljne usmeritve pravne politike so večkrat določene v posebnih dokumentih, ki zajemajo programe državnih organov pri sprejemanju novih in noveliranju veljavnih predpisov.<sup>14</sup>

Najpomembnejši del teh usmeritev zajema zakonodajno dejavnost. Z njo prek določanja pravic in dolžnosti pravnih subjektov vzpostavljamo družbeni red kot nujni pogoj obstoja globalne družbe.<sup>15</sup> Poleg tega je zakonodaja še v funkciji družbenega načrtovanja, ekonomskega razvoja in doseganja sodelovanja ter družbene integracije (Smeddinck 2006, 109). Pri tej funkciji

---

<sup>13</sup> Glej leksikon Pravo, ur. Marijan Pavčnik, Cankarjeva založba, Ljubljana 2003, str. 271.

<sup>14</sup> Na primer slovenski program za prevzemanje pravnega reda Evropske unije, Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09).

<sup>15</sup> Znana je Pitamičeva opredelitev prava (2005, str. 110): »Pravo je red.«

zakonodaje se je treba izogibati samovolji in zlorabi zakona za doseganje kratkoročnih interesov dnevne politike. Dobra zakonodajna politika izhaja iz poglobljene kritike veljavne pravne ureditve (*de lege lata*) in pri tem oblikuje predloge za bodočo pravno ureditev (*de lege ferenda*). Takšna zakonodajna politika kaže na proaktivno načrtno delovanje, v nasprotju z zgolj reaktivnim naključnim delovanjem zakonodajnih organov. Kadar je zakonodajna dejavnost samo naključno odzivanje na družbene dogodke in izjemne primere, se zaradi tega slabša pravni red.<sup>16</sup>

Dobro zakonodajno politiko usmerjajo splošni družbeni interesi ter posplošene življenjske izkušnje, pridobljene iz eksistenčno pomembnih in ponavljajočih se družbenih odnosov. To sicer pomeni, da zakonodaja nastaja po induktivni poti, vendar z abstrahiranjem posamičnih in posebnih značilnosti neke vrste družbenih odnosov. Zakonska pravna regulacija normira skupne prvine v nekem sklopu podobnih oziroma tipičnih družbenih odnosov. Zato abstraktno normiranje v nomotehniko označujemo za splošno metodo normiranja.<sup>17</sup> Deduktivni pristop pa se v zakonodajni dejavnosti uporablja pri upoštevanju temeljnih vrednot in načelnih sistemskih opredelitev, ki jih razčlenjujejo formalni pravni viri.

---

<sup>16</sup> Na primer Zakon o dodatnem davku od dohodkov članov poslovojestev in nadzornih organov v času finančne in gospodarske krize (Uradni list RS, št. 78/09) – Državni zbor je po izplačani visoki nagradi menedžerju sprejel tako imenovani Kramarjev zakon, ki je te nagrade obdavčil 49-odstotno; po ob nesreči zaradi vožnje v napačno smer na avtocesti je zaostрил kazenske določbe v Zakonu o varnosti cestnega prometa (Uradni list RS, št. 58/09); na smrt mladenk pred diskoteko se je Državni zbor odzval s prepovedjo vstopa v gostinske lokale osebam, mlajšim od 16 let, brez spremstva staršev med 24. in 5. uro zjutraj v Zakonu o varstvu javnega reda in miru (drugi odstavek 21. člena, Uradni list RS, št. 70/06); najpomembnejše orodje za reševanje gospodarske krize se zdi spreminjanje zakonov itd. Takšna zakonodajna politika pozablja na pravno modrost: Hard cases make bad law.

<sup>17</sup> Podobno v: Nomotehnične smernice, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Uradni list RS, Ljubljana 2008, str. 23.



## 2. Interesi

### 2.1. Pojmovanje interesov v družboslovju

V teoriji večkrat zasledimo mnenja o interesu kot temeljni oznaki človeka v družbi. Nobeno resno razmišljanje o politiki in političnih pojavih ne more mimo interesa, ki je osnovno gibalno političnih akcij. Začetnika sistematičnega razmišljanja o družbi, Platon in Aristotel, pa mu kot kategoriji politike nista namenjala posebne pozornosti. Pri obravnavanju nasprotij med ljudmi in skupinami sta izhajala iz razlik v lastnostih, ne iz nasprotij interesov, ki povzročajo takšne lastnosti, Aristotel pa je v pojasnjevanje političnih bojov pritegnil tudi premoženjske razlike. Cerkevni učitelj Avguštin iz Hipona je v 5. stoletju premoženjske razlike upravičeval kot ustrezno ustanovo za posvetno državo, v kateri je že zaznal tudi nasprotja med interesi različnih družbenih skupin. Po njegovem mnenju samo v božji državi ni prostora za interesne in premoženjske razlike.

Novoveška politična misel se z interesi sprva ni posebej ukvarjala. O možnem interesnem konfliktu med posameznikom in državo je razpravljala Locke, Rousseau pa je zaznal le delno nasprotje med splošnim in posamičnim interesom. Prav to nasprotje se je v nadaljnjem razvoju kapitalizma okrepilo. Zato je razumljivo, da je interesnemu vidiku pojasnjevanja političnih pojavov velik pomen pripisal Hegel. Po njegovi razlagi je interes povezan s potrebami in pomeni konstituens civilne družbe in posameznika v njej. Prikazan je kot gibalno delovanje posameznikov in skupin. Zveza med posamičnimi in skupnimi interesi se vzpostavlja prek korporacij, policije in pravosodja. Nosilec

splošnih, državnih interesov je po Heglu splošni stan, birokracija, ki ima v državi pri odločanju najpomembnejšo vlogo.

V državi pri uresničevanju konkretne svobode posebni interesi s posredovanjem splošnega stanu prehajajo v splošne. Za temeljni cilj države je Hegel razglasil splošni interes, v katerem pa se ohranjajo posebni interesi. S tem je Hegel oživil – tokrat z interesnega vidika – enega osrednjih problemov politične filozofije in prakse: kako zagotoviti svobodo posameznikov ob njihovi sočasno nujni vključenosti v družbo. Z uvedbo pojma splošnega stanu, katerega splošni interes je poklic, pa je utrl pot raziskovanju realnih družbenih sil in razmerja med njimi pri uveljavljanju njihovih interesov.

Heglova filozofija je bila izredno pomembno izhodišče za oblikovanje Marxovih pogledov na svet, med drugim za njegovo pojmovanje interesov. Že Hegel je področje interesov tesno povezoval s »sistemom potreb«. Tudi Marx je interese izpeljeval iz potreb. V enem zgodnjih spisov, v Prispevku k židovskemu vprašanju, je postavil v ospredje zlasti potrebe, interes pa je označil predvsem za teoretično kategorijo, medtem ko se v Kritiki Heglovega državnega prava v približno enakih povezavah pojavlja interes. To je posledica dejstva, da interes pripada politični sferi družbe, depolitizirani civilni družbi pa ostaja nezaveščena potreba. Potreba pri Marxu namreč še ni politična kategorija, temveč to postane, ko se zave sama sebe v subjektu – nosilcu potrebe. Zato nekateri interpreti Marxove misli zagovarjajo stališče, da je interes rezultat procesa, v katerem se ljudje zavedo potreb, oziroma da je interes politično izražena potreba. Tako so potrebe temelj osebnih in družbenih interesov. Interesi pa se uresničujejo v družbi, torej v ustreznih celotah medčloveških odnosov. Že v Ekonomsko-filozofskih rokopisih je začel Marx opozarjati na razredno naravo in razredno pogojevnost interesov. Ob povezovanju interesa z družbeno slojevitostjo se mu je postavilo tudi vprašanje zavesti, ki prevaja potrebe v interese. Takšna zavest je tesno povezana z ideologijo oziroma

je njen sestavni del. Na podlagi spoznanja o ideologiji, ki včasih iz neke potrebe oblikuje drugačen interes, kakor pa ustreza potrebi, je v skoraj vseh nadaljnjih delih, od Nemške ideologije prek Razrednih bojev v Franciji do Kapitala, veliko razmišljal o interesnih problemih.

Človekovo dejavnost motivirajo njegove potrebe, in to najprej tiste, katerih zadovoljitev je pogoj za ohranitev njegove eksistence. Te se nanašajo na eksistenčni minimum, nujen za ohranitev in reprodukcijo človekovega življenja, vse druge potrebe pa so presežek nad tem minimumom. Prve so pri vseh ljudeh dokaj enotne, druge pa kažejo vso raznolikost hotenj posameznih ljudi. Prve navadno bolj spodbujajo dejavnost ljudi kakor druge, čeprav tudi sekundarne potrebe, potem ko je zagotovljena zadovoljitev primarnih, močno spodbujajo delovanje posameznikov in njihovih skupin. Zadovoljevanje vsakovrstnih potreb pa ne more potekati brez posameznikove družbene vključenosti. Samo skupaj z drugimi ljudmi, ne izolirano, se lahko človek ohrani prek zadovoljitve osnovnih ter v razvitih družbah še vseh drugih potreb politične in duhovne narave. Povezovanje posameznikov v družbo pa je neločljivo povezano z vzpostavljanjem medčloveških odnosov in njihovim pravnim urejanjem ter oblikovanjem družbenih skupin.

Družbene skupine in organizacije (od prijateljske skupine do države) se oblikujejo prav zaradi zadovoljevanja potreb. Te pa se izražajo prek interesov, ki nastanejo na podlagi potreb. Zato je interes izrazito družbena kategorija ne glede na to, za čigav interes gre, tako da lahko govorimo tudi o družbenem interesu. Hkrati pa se zaradi življenja v družbenih skupinah in položaja, ki ga imajo posamezniki v njih, porajajo nove potrebe in se izražajo v interesih. Poleg posameznikovega interesa, ki je povezan z njegovim položajem v družbeni skupini, se oblikujejo tudi interesi skupin kot izraz položaja teh skupin v širši, globalni družbi. Ko govorimo o položaju posameznika ali skupine, velja pripomniti, da je osnovna determinanta tega položaja mesto,

ki ga posamezniki oziroma skupine zavzemajo v zgodovinsko določenem načinu družbene produkcije.

Glede na povedano se zdi za družboslovje sprejemljiva tale izhodiščna opredelitev: interes je izraz potreb in položaja posameznika ali skupine v globalni družbi ali celotne družbe v svetovni človeški skupnosti. Na tej podlagi je mogoče pojasnjevati tako posamične kakor posebne in splošne interese, ki se razvijejo zaradi mnogovrstnih oblik družbenega življenja in njegovega razvoja. Ta opredelitev je tudi nevtralna do dileme o interesu kot subjektivni ali objektivni kategoriji, saj se lahko ob odločitvi za eno skrajnost precej popači racionalno razmišljanje o interesih. Sicer pa so številna in različna pojmovanja interesa posledica dejstva, da ta pojav obravnavajo različne družboslovne discipline. Poleg obče sociologije, politologije in filozofije se z interesom intenzivno ukvarjata še ekonomska znanost in psihologija, kar prav tako kaže na večplastnost tega pojava. Na različne opredelitve zaradi mnogovrstnih discipliniranih pristopov pa vplivajo še razredne, politične in druge determinante spoznavanja.

## **2.2. Pravni interes**

Na pravnem področju se interes pojavlja kot predpostavka in vsebina pravnih norm. Nekateri interesi so v pravu posebno varovani: pravni red jih zakonsko zavaruje v obliki pravnega instituta pravice ali pa jih samo prizna – ne v obliki posebne pravice – ter prizadetim zagotavlja splošno pravno varstvo. Pravna teorija zato ugotavlja, da pravo varuje javne interese, ki veljajo za interese celotne družbene skupnosti, ter osebne interese, ki so s prvimi skladni oziroma so njihov sestavni del. Vrsto in obseg varovanih osebnih interesov pravni red določi z ustreznimi splošnimi pravnimi normami.

Pravni teoretik Rudolf Jhering je pisal, da v državnopravnih institucijah odsevajo interesi družbenih skupin. Pravo je navezal

izključno na državo, ki je po njegovem edini nosilec javnega prisiljevanja. To pa pomeni konstitutivni element pravnih pravil. V svojih znanih delih *Boj za pravo* (*Der Kampf um's Recht*, 1874) in *Smoter v pravu* (*Der Zweck im Recht*, 1883) je prikazal razvoj prava s pomočjo interesnih nasprotij in trdil, da so s pravnim redom povezani interesi tisočev posameznikov in stanov. V državi poteka oster boj med nasprotujočimi si družbenimi silami. Pri raziskovanju izvora pravnih predpisov je usmeril pozornost na realne družbene odnose.

Jhering je zavrnil trditve naravnopravne in historičnopravne šole. Družbenih temeljev prava namreč ni več iskal v večnem, absolutno danem naravnem redu ali v mističnem narodnem duhu, temveč v nenehnem boju družbenih sil. Zmagovalci tega boja pa svoje interese uveljavljajo in uresničujejo prek prava. V interesih lastnikov je videl najbolj upravičene splošne družbene interese, zato pa tudi v državi in pravu koristne institucije za celotno globalno družbo oziroma vse njene pripadnike. Tudi pravne omejitve državne oblasti je razumel kot sredstvo za varovanje splošnih interesov. Nastanek interesov je navezoval na človekovo racionalno delovanje, ki je delovanje za doseg nekega cilja. Ta paradigma je podobna naravnemu vrstnemu redu vzroka in posledice. Iskanje analogij z naravoslovjem je bilo v njegovem času močno razširjeno, še posebno prenašanje Darwinovega odkritja o boju za obstanek na družbeno področje, kar je nedvomno mogoče čutiti tudi v Jheringovih spisih. Poleg tega so se v tedanji Nemčiji močno zaostрила razredna nasprotja med delom in kapitalom; od tod ugotovitev o boju med interesi kot družbeni podlagi prava.

Interesni vidik zaznamuje tudi posebno vrsto interpretacije pravnih norm, tako imenovano interesno jurisprudenco. Ta interpretacija poudarja družbeno vlogo prava, ki jo vidi v nalogi prava, da varuje nekatere družbene interese. Poleg pravno varovanih v družbi obstajajo še različni drugi interesi, ki nasprotujejo drug drugemu in pravno varovanim interesom. V konkretnem

primeru zato pravne norme ni mogoče razlagati samo s pravno-  
logičnimi sredstvi, temveč je treba tudi analizirati interesno si-  
tuacijo. Tako je mogoče ugotoviti, kateri interesi si nasprotujejo  
in kateri med njimi ima najvišjo družbeno vrednost oziroma ka-  
terege je skušalo pravo najučinkoviteje zavarovati. Upoštevajoč  
zahtevo po utrditvi prav teh interesov, ki so eksplicitno ali impli-  
citno prevzeti v pravnih normah, je treba rešiti konkretni primer.  
Utemeljitelj interesne jurisprudence Phillip Heck (1858–1943)  
je dosledno razvil Jheringovo realistično pravno teorijo o vzro-  
kih nastajanja prava na področje njegove uporabe, vendar pri  
tehtanju pomena različnih interesov prav tako ni uporabil razre-  
dnega pristopa.

Različni družbeni interesi posameznikov, skupin in razredov  
v današnji družbi navadno ne prehajajo neposredno v splošne,  
abstraktne pravne norme, temveč prek sistema političnih institu-  
cij. Pri avtonomnem, družbenem pravu oziroma pri samouprav-  
nem pravu ta vmesna stopnja odpade, toda ob spoznanju, da je  
danes večina najpomembnejših splošnih pravnih norm vsebova-  
na v državnih splošnih aktih, je treba upoštevati, da se različni  
družbeni interesi pojavijo najprej na političnem področju in se  
šele od tod preselijo na pravno.

Na meji med političnim in pravnim se interes pojavlja tudi  
kot procesna predpostavka pri odločanju Ustavnega sodišča RS,  
ki govori o pravnem interesu. Tako na primer v njegovem sklepu  
preberemo: »Iz pravice do sodnega varstva po 23. členu Ustave  
ne izhaja, da bi sodno varstvo moralo biti zagotovljeno osebi,  
ki za vložitev tožbe ne izkazuje pravnega interesa.«<sup>18</sup> Podobno  
stališče je izraženo v odločbi: »Gotovo ni samo po sebi v na-  
sprotju s pravico do sodnega varstva po 23. členu Ustave ali  
kakšno drugo ustavno pravico, da sodišče pravni interes opre-  
deljuje kot splošno procesno predpostavko za opravo vsakega  
procesnega dejanja (tudi predloga za zavarovanje terjatev), ka-

---

<sup>18</sup> Sklep Up-264/02 z dne 9. 9. 2003.

tere obstoj mora biti izkazan kljub temu, da zakon tega izrecno ne določa. Prav tako ne nasprotuje ustavnim pravicam stališče, da pravni interes za uveljavljanje določenega pravnega varstva ni podan v primeru, ko stranka že ima kvalitetnejšo obliko pravnega varstva.«<sup>19</sup> Ti stališči torej predpostavljata obstoj pravnega interesa za uveljavitev ustavne pravice do sodnega varstva. V tem smislu je o pravnem interesu mogoče govoriti pri osebi, ki zatrjuje, da ji je kršena ali ogrožena neka pravica, ki je ni mogoče zagotoviti brez sodnega varstva in je torej ne bo mogla uveljaviti brez sodnega akta. Vsak človekov interes torej še ni pravni interes. Poleg tega je – zakonodajno gledano – pravno varstvo pravice močnejše kot pravno varstvo pravnega interesa.

### **2.3. Usklajevanje interesov kot družbena podlaga zakonodajne dejavnosti**

V praksi ugotavljamo, da prava in pravnih odnosov ne moremo pojasnjevati iz njih samih, saj pravni odnosi temeljijo v materialnih življenjskih odnosih. Toda kljub temeljni odvisnosti pravnega področja od proizvodnje pravo tudi povratno vpliva na svojo materialno podlago. Zato je mogoče s pravnimi normami usmerjati družbeni razvoj, seveda spet samo ob upoštevanju objektivnih zakonitosti tega razvoja. Usmerjevalna funkcija prava se bo uspešno uveljavila le ob doslednem spoštovanju resnice o vplivu ekonomske baze družbe na njeno pravno-politično nadgradnjo. Ob upoštevanju tega spoznanja je mogoče s pravnimi normami tudi spreminjati družbene odnose, ne le normirati že utečenih in običajnih družbenih razmerij.

Vsebina pravnih norm pa se ne oblikuje le pod vplivom ekonomskih razmer, ampak tudi kot posledica socialnih in političnih bojov ter splošnih civilizacijskih in kulturnih razmer družbe. Vse te razmere vplivajo na ideološke in politične zahteve, ki jim

---

<sup>19</sup> Odločba Up-334/98 z dne 10. 2. 2000.

navadno sledi pravno normiranje družbenih odnosov. Te zahteve pa nastajajo kot razčlenjeni izraz različnih interesov posameznih družbenih razredov, slojev, skupin in posameznikov.

Normativna dejavnost zato zahteva resno politično in strokovno delo ter dovolj poglobljeno preučevanje družbenih temeljev pravnega sistema. Ob tem se postavljajo še dodatne zahteve po izoblikovanosti pravnega sistema in njegovi notranji koherentnosti. Zahtevano skladnost pravnega sistema je v demokratičnem družbenopolitičnem sistemu lažje doseči ob poprejšnji uskladitvi potreb in interesov na podlagi temeljnih vrednot tega sistema. Seveda vsak pravni sistem poleg splošnih družbenih interesov zajame in varuje tudi nekatere razredne interese, vendar bo to varstvo tem uspešnejše, čim širša je socialna podlaga teh interesov.

Za politični interes se pogosto označuje vsaka zahteva posameznika ali družbene skupine na področju politike. Te zahteve se med seboj tudi povezujejo in izražajo kot nove zahteve oziroma interesi. Zaradi združevanja in izražanja različnih družbenih interesov se v pravnopolitični nadstavbi družbe oblikujejo politične stranke in interesne skupine, ki so bolj ali manj organizirane, pa tudi različni samoupravni subjekti, ki so bolj ali manj vključeni v politični sistem.

Na politični ravni se aktualizirajo in uresničujejo splošni družbeni interesi, razkriva se njihova resnična vsebina, obenem pa poteka proces institucionalizacije teh interesov v državne splošne pravne akte. Politični procesi in odločitve izhajajo predvsem iz interesnih bojev in interesnih kompromisov. Največkrat se politični sklepi tudi ideološko pojasnjujejo oziroma utemeljujejo. Prek ideologije namreč na politični ravni poteka racionalizacija interesov.

Interesna determiniranost politike je objektivno dejstvo, čeprav se poskuša včasih kakšna politika prikazovati kot neodvisna od posebnih in posamičnih interesov pri usmerjanju družbene-



ga življenja. Takšno predstavljanje je lahko kvečjemu krinka za avtokratične politične režime. Nasprotno pa demokratični sistemi priznavajo pluralizem družbenih interesov, čeprav še zdaleč ni nujno, da se vsakemu interesu priznajo enaka teža in enake možnosti, da postane integralni del institucionaliziranega splošnega družbenega interesa. Obstoj prednostnega vrstnega reda za uresničevanje interesov političnemu sistemu še ne jemlje demokratične legitimacije. To legitimacijo sistem izgubi šele, ko začne onemogočati izražanje različnih interesov posameznikov in skupin in ko si nekatera ozka središča politične moči pridržijo monopol nad ugotavljanjem splošnih oziroma prednostnih družbenih interesov.

Pri razredni strukturi moderne globalne družbe in pri preučevanju vpliva te strukture na pravni sistem je treba upoštevati najpomembnejše premike, ki se kažejo v vse večjem obsegu srednjega družbenega razreda. Pri usklajevanju interesov v pravo-tvorni dejavnosti imajo prednost interesi dejavnega prebivalstva. Njihovi interesi so večinsko zastopani predvsem v zakonodajnih organih.

Zato se kot interesne determinante pravnega sistema pojavljajo trije interesni sklopi:

- splošni družbeni interesi,
- dolgoročni interesi vladajočih slojev in razredov,
- kratkoročni interesi podrejenih slojev in razredov.

## **2.4. Zgodovinskointeresni vidik zakona**

Zakon kot formalni pravni vir je doživel vzpon v moder- ni dobi oziroma v klasičnem kapitalizmu. Zakonodajni akti pa so se pojavili že v prvih civilizacijah. Zgodovinopisje poroča o Hamurabijevem zakoniku, ki je nastal okrog leta 1694 pr. n. št., zajema različne pravne veje in je še močno kazuističen. Iz sedmega stoletja pr. n. št. so znani Drakonovi zakoni v aten-

ski državi. Delno so temeljili na običajih, nekatera razmerja pa so uredili na novo, pri čemer so upoštevali ekonomske interese zasebnih lastnikov. Nastali so predvsem na zahtevo demosa, ki je želel z zapisanim pravom preprečiti samovoljno spreminjanje dotedanjih pravnih pravil, ki so jih na sodiščih razlagali le evpatridi. Toda tudi ta zakonik je kljub hotenju po zavarovanju znosnega položaja atenskega demosa predvsem ohranjal privilegirani status vladajočih evpatridov.

Zgodovinsko pomembno delo starega Rima je Zakonik dvanajstih plošč iz let 451 in 450 pr. n. št. V njem je zbrano predvsem dotedanje običajno pravo. Ker so plebejci menili, da ga patrijci uporabljajo samo v svojem interesu, so želeli njegovo uzakonitev v pisni obliki.<sup>20</sup> Zakonik je urejal sodni postopek ter vseboval določbe civilnega, kazenskega in verskega prava. Rimljani so ga zelo cenili in ga dolgo šteli za vir vsega javnega in zasebnega prava. Njegove določbe, ki so posredno ohranjene, odsevajo poljedelsko naravo proizvodnje v starem Rimu in značilnosti patriarhalne družine.

Zakoni v rimski državi so imeli v posameznih razvojnih obdobjih različna imena. V času, ko jih je sprejemala ljudska skupščina, so se imenovali *leges*, v obdobju principata so za zakone veljale odločitve senata (*senatus consulta*), čeprav je senat samo opremil s potrebno obliko odločitve princepsa, v času imperatorjev pa so veljale za zakone njihove konstitucije. Sprva so namreč pri zakonodaji sodelovali trije dejavniki. Magistrat (konzul, pretor) je dal zakonski predlog, ki ga je moral potrditi senat, potem pa ga je sprejela ljudska skupščina. Dejstvo, da so se najstarejše skupščine zbirale po rodovih, kaže na povezanost teh zborov z razmerami v predrazredni družbi, ko so pomembne družbene odločitve sprejemali na skupščini vseh odraslih čla-

---

<sup>20</sup> Več v: Kranjc, Rimsko pravo, GV Založba, Ljubljana 2008. Kranjc na str. 88 med drugim ugotavlja: »Rimski plebejci naj bi kot jamstvo, da ne bo več prihajalo do zlorab, med drugim zahtevali zapis prava, zlasti opredelitve pravnega postopka in izvršbe.«

nov takratnih globalnih družb. Toda v Rimu je bila to samo še zunanja, formalna sorodnost, vsebina pa je že spremenjena. Vse močnejši vpliv patricijev na zakonodajo se kaže v posebnem položaju plebejskih skupščin, ki so zakonski predlog samo sprejele ali zavrnile, spreminjati pa ga niso smele. Interesi plebejcev so se tako pomikali v ozadje, zakoni pa so vse bolj odsevali samo še interese vodstvenih družbenih slojev. Ti so moč črpali iz upravljavskih položajev, ki so jih zavzemali v sistemu proizvodnih odnosov.

Vzporedno s širjenjem rimske države se je vloga ljudske skupščine (komicije) v zakonodajni dejavnosti zmanjševala. Skupščin so se lahko udeleževali samo prebivalci Rima in bližnje okolice, medtem ko je bilo preostalo ljudstvo cesarstva iz zakonodajne (čeprav večinoma le še formalne) oblasti izločeno. Poleg tega so v času principata spremenjene gospodarske in družbene razmere izzvale drugačno določanje pravnih pravil. Razvoj blagovno-denarnega gospodarstva je spodrezal korenine rimskim kmetom, zato so postopoma degradirali v mestni proletariat. Njihovo gospodarsko funkcijo so prevzele latifundije s suženjsko delovno silo in ropanje na novo osvojenih pokrajin. Propadanje trdnega položaja kmetov je odvzelo tudi socialni temelj ljudskim skupščinam, zato njihova zakonodaja ni več zadoščala. Nadomestile so jo postave pretorjev – honorarno pravo, ki so se lažje prilagodili dinamičnemu gospodarskemu in družbenemu življenju. V na novo osvojenih provincah so smeli izdajati zakone tamkajšnji magistrati in vojskovodje. Oboji so izhajali iz vrst zasebnih lastnikov zemlje in sužnjev ali pa so bili od tega sloja neposredno odvisni, tako da so bile tudi njihove odločitve usklajene z interesi razreda lastnikov proizvodjalnih sredstev. Ker je takšne zakone pozneje potrjeval še rimski senat, sestavljen iz premožnih patricijev, ni dvoma, čigavi interesi so bili v njih zajeti.

V Avgustovem času je komicialna zakonodaja spet nekoliko zaživela, po prvem stoletju našega štetja pa popolnoma zamrla.

Prešla je na senat, ki pa je tudi vse bolj postajal samo formalni potrjevalec princepsovih predlogov. Od Avgusta do Dioklecijana so postali pomemben pravotvorni dejavnik šolani pravniki in njihova mnenja so pogosto obveljala pred sodišči. V dominatu pa je bil edini zakonodajalec cesar. Senat je imel samo še posvetovalno vlogo.

V srednjem veku je prevladovalo običajno pravo, čeprav je na angleških tleh prav v tem obdobju nastajal pojem zakona kot akta, ki ga izdajo najvišji državni organi.<sup>21</sup> V zgodnjem srednjem veku so evropski vladarji v političnih tvorbah, ki so nastale na ozemlju nekdanje rimske države, zbirali običaje, ki so še ustrezali interesom fevdalnega razreda, jim dodajali nove zapovedi in nato takšne akte izdajali kot *leges barbarorum*. Za stare naseljence pa so veljali *leges romanae barbarorum*, ki so se bolj opirali na rimsko pravo. V razvitem fevdalizmu je vse večja samostojnost posameznih fevdalcev državne poglavarje prisilila, da so upoštevali njihova mnenja in interese. Veliki fevdalni posestniki, ki so nad ljudmi na svojih ozemljih imeli politično oblast, so se zbirali na stanovskih skupščinah posvetnega ali cerkvenega plemstva. Stališča teh zborov so vladarja pri postavljanju državnih zapovedi močno omejevala.

Tako so iz kompromisa med kraljevimi interesi in interesi velikih fevdalcev izšli zakoni in javne pogodbe. Vsi ti akti so institucionalizirali neenakost posameznih slojev fevdalne družbe. Naturalno gospodarstvo ob skromni trgovini in močni politični razcepljenosti ni zahtevalo veliko predpisov, ki bi veljali na celotnem ozemlju včasih samo formalnih državnih tvorb. Posebni režim proizvodnih odnosov, zlasti lastnine, je narekoval zelo skromno, večinoma v običaje zajeto premoženjsko pravo. Take gospodarske razmere so bile poglavitni vzrok za enostavno in statično družbenopolitično življenje, ki skupaj z ekonomsko

---

<sup>21</sup> Po mnenju Paola Grossija »v kolektivni zavesti vladar še vedno ni bil zakonodajalec, se pravi izdelovalec zakonov«. Grossi 2009, str. 43.

avtarkijo fevdalnih posestev ni bilo naklonjeno številnim ali obsežnim zakonom.

S krepitvijo moči mestnih prebivalcev, zlasti po križarskih vojnah, so se gospodarske in s tem družbenopolitične razmere spreminjale. Dotedanji vladajoči fevdalni razred je bil prisiljen vse bolj upoštevati interese trgovcev, obrtnikov in bankirjev, ki so se kot tretji stan pridruževali stanovskim skupščinam. Raznolikost interesov, ki so vsebinska podlaga državnih zakonov, se je tako močno povečala.

Živahnejši blagovni promet je pospeševal recepcijo rimskega prava in nastajanje novih pravnih pravil, ki bi veljala na vsem nacionalnem ozemlju. Začetke oblikovanja takšnih pravil je spodbudila absolutna monarhija, katere vladar je meščanskemu razredu podeljeval številne koncesije. Pravni red se je začel prilagajati novim razmeram zlasti prek povečane zakonodajne dejavnosti. Politične sile prejšnjega pravnega reda niso brez odpora popuščale interesom meščanskega razreda. Kjer je bil ta odpor zelo močan, se je moral kapitalizem uveljaviti z oboroženo revolucijo, ki je tudi zakonom oblikovala predvsem kapitalistično ozadje. Sicer pa se okrog vsakega zakona plete boj najrazličnejših socialnih sil, ki skušajo svoje interese vključiti v zakonske norme. Nekateri pomembni zakoni so nastajali v svojstvenem prepletu družbenih dejavnikov. Na eni strani so se oblikovali kot sredstvo vladajočega razreda za uveljavitev njegovih temeljnih interesov, na drugi strani pa so pomenili vsaj minimalno varstvo podjarmljenega in izkoriščanega ljudstva in nekaterih njegovih interesov.

Zakon je najpomembnejši oblikovalec prava postajal šele, kot je bilo že omenjeno, vzporedno s povečevanjem moči meščanskega razreda. Po buržoaznodemokratskih revolucijah je novi vladajoči razred, buržoazija, skušal svoje pridobitve iz revolucije utrditi z zakonom. Pred temi družbenimi spremembami so buržoazni ideologi zagovarjali idejo naravnega prava, da obstajajo večna, v srca ljudi vsajena in nespremenljiva pravila,

ki niso zapisana, biti pa morajo podlaga vsakemu pozitivnemu pravu. Osnovni interesi buržoazije, ki jih je ta uzakonila v svojih velikih kodifikacijah, pa so potrjevali prav ta načela. Zato naj bi v teh zakonodajnih aktih zapisane splošne pravne norme veljale vnaprej za vse čase. Obveljalo je stališče, da je vse naravno pravo zajeto v zakonih meščanske države.<sup>22</sup> Zato naj bi bila najpomembnejša naloga pravne znanosti interpretiranje in sistemiziranje te zakonodaje (eksegeza).

Razloge za velik razmah zakonodajne dejavnosti v kapitalističnem obdobju je treba iskati v dogajanjih v ekonomski bazi. Želja po ekonomski integraciji v fevdalni dobi ločenih in zaprtih območij, katere nosilec je bila nastajajoča buržoazija, je privedla do političnega poenotenja že v okvirih absolutne monarhije. Vzporedno je potekal proces poenotenja prava, kar je bilo mogoče najuspešneje izpeljati prek državnega zakona. Običajno pravo je bilo zaradi svoje partikularnosti resna ovira vse bolj živahnemu blagovnemu prometu, ker ga je bilo treba pred sodišči vedno znova dokazovati z izvedenci. Poleg tega vladajoči razred prek običajnega prava ni mogel zagotavljati prednosti svojim temeljnim interesom. Zato je zelo hitro napredovala recepcija rimskega prava, povečevalo se je število kraljevih ordonanc in nastajale so zbirke običajev, ki jih je smel potrjevati in spreminjati samo kralj. S povečevanjem obsega in številčnosti državnih organov ter njihovih pravnotehničnih sposobnosti je urejanje večine temeljnih družbenih odnosov prešlo v roke države. Običaj je dobil podrejeno vlogo. Pravni red ga je upošteval le takrat, kadar se je nanj skliceval zakonski predpis.

Zmanjševaje razrednih antagonizmov je imelo daljnosežne posledice tudi za vlogo zakona v pravnem redu. Pomembni so postajali še drugi pravni viri, pa tudi zakon se je vse bolj spremi-

---

<sup>22</sup> »Meščanstvu 19. stoletja se je zdel zakonik velika pravna zmaga ali skrajša najvišja stopnja napredka. V njem so videli popolno utelešenje vseh razsvetljenskih idealov: bil je splošen (in zato egalitaren), preprost, jasen in nedvoumen zakon.« Grossi 2009, str. 133.

njal v instrument interesov celotne družbe, in ne več le vladajočega razreda. V dotedanji zgodovini zakona so vedno prevladali interesi tistega razreda, ki je imel v rokah proizvodna sredstva in s tem poglavitne vzvode politične oblasti. Vendar se interesi tega razreda navadno niso povsem neokrnjeno prenesli v zakon, saj je »volja vladajočega razreda« povezana s stanjem družbene biti in nekaterimi lastnostmi prava, ki ga vladajoči razred uporablja kot sredstvo za uresničitev zamišljene politike. Brez upoštevanja teh dveh okoliščin še tako preiščeno sestavljen zakon obvisi v zraku in povečuje prepad med normativnim in stvarnim. Volja vladajočega razreda namreč ni nikakršna absolutna zapoved, čeprav ima vodilni družbeni sloj na voljo vsa mogoča sredstva za prisiljevanje. Raven materialne kulture in splošna civilizacijska stopnja ter nekatere imanentne lastnosti prava determinirajo akcije vladajočih družbenih sil.

To velja zlasti pri sistemskih zakonih, ki celovito urejajo pravne odnose na nekem sklenjenem področju, zakonikih.<sup>23</sup> Za takšne kodifikacije sta potrebna stabilen ekonomski in družbenopolitični sistem ter ustrezna razvojna stopnja prava. Takšne razmere navadno nastanejo v obdobjih umirjenja, ki sledijo družbenim revolucijam. Takrat se pravo in zakon lahko izkažeta kot učinkovita instrumenta za urejanje in vodenje globalne družbe ob upoštevanju prevladujočih interesov. Neposredno po revoluciji pa se od prava in zakonov pogosto pričakuje preveč. Pravo namreč ne more zamenjati materialnega substrata globalne družbe ali čez noč izzvati sprememb v ravnanju ljudi. Zakoniki so nastajali predvsem na področju kazenskega in civilnega prava,<sup>24</sup> druga

<sup>23</sup> »Utemeljujejo in oblikujejo ga tri glavne zahteve: da je enotni vir, ogledalo in vezivo trdne enotnosti države; da je kar se da popoln vir, tako da zagotavlja zaželeno enotnost; da je izključni vir, zato da bi dosegel ta smoter – enotnost.« Grossi 2009, str. 124.

<sup>24</sup> »Za pravnega zgodovinarja je 19. stoletje čas, ko je zakonik dosegel popoln in zrel izraz, saj se je stoletje začelo z dvema pomembnima kodifikacijama, francosko in avstrijsko (leta 1804 in 1811), končalo pa se je s prav tako po-

področja pravnega urejanja pa se zaradi hitrejše spremenljivosti izmikajo trajnejšemu urejanju v kodeksu.

V zadnjih desetletjih času je mogoče zaslediti mnenja o krizi zakona kot osrednjega pravnega vira. Oblikovanje političnih stališč in usklajevanje interesov se v modernih družbah seli iz parlamentov v vrhove političnih strank, zato je večkrat tudi tam treba iskati korenine prihodnjih zakonov. Formalno pa je izdajanje zakonov še vedno v pristojnosti predstavniških teles.

Samo če zakonsko urejamo le temeljna področja medčloveških odnosov, vse drugo pa prepuščamo drugim pravnim virom, se je mogoče izogniti nevarnosti, da bi bil parlament neuspešen pri sprejemanju zakonov zaradi okornosti, počasnega dela in nestrokovnosti. To se namreč zgodi, kadar hočemo vse, tudi manj pomembne zadeve urejati z zakonom, ki potem ne more biti sprejet po rednem postopku oziroma ga je treba kmalu spreminjati ali dopolnjevati. Če pa ima zakon vlogo systemskega instrumenta za urejanje družbenih odnosov, ima v pravnem sistemu vedno osrednje mesto. Pri tem je treba v postopek za sprejemanje zakonov prek novih demokratičnih oblik pritegniti vse tiste, življenje katerih bo urejal zakon. Zakonodajni proces mora omogočati prehajanje bistvenih interesov v zakon oziroma njihovo spreminjanje v zakonske norme. Samo tako je mogoče preprečiti, da bi zakone postavljala kakšen državni ali tehno-kratski Leviatan z vzvišenega piedestala, mogočen in odtujen od ljudstva, čeprav bi to svoje početje upravičeval z višjim državnim ciljem ali znanstveno nujnostjo.

Pri opredeljevanju zakonske vsebine kljub nevarnosti hladnega scientizma ne smemo zanemariti družboslovnih spoznanj, ki olajšujejo zavestno obvladovanje družbenih procesov. Čeprav ostajajo pri oblikovanju zakonov v ospredju prevladujoči družbeni interesi, je treba kot podlago temeljnim pravnonorma-

---

membno nemško, ki je začela veljati z odlogom (1894–1900).« Grossi 2009, str. 126.



tivnim aktom upoštevati tudi ta spoznanja, ki ponujajo podatke o razvojni stopnji družbene biti. Upoštevanje te pa je *conditio sine qua non* sleherne uspešne zakonodaje. Družbeni interesi naprednih družbenih sil omenjena spoznanja ne samo omogočajo, temveč tudi spodbujajo njihovo uporabo v zakonodajni dejavnosti.