

Albin Igličar

Zakonodajna politika

LEXPERA®

GV
ZALOŽBA

Ljubljana 2021

Predgovor

Če naj zakoni v človeško družbo vnašajo red, varnost in predvidljivost, je zelo pomembno, kakšna je njihova vsebina in kako jih sprejemamo. Ta prizadevanja lahko označimo s pojmom zakonodajna politika. Zakonodajna politika torej zajema postavljanje ciljev pravnega razvoja ter določanje načinov in sredstev za doseganje teh ciljev. Z izhodišča navedene opredelitve so v knjigi v prvem in drugem delu (Zakonodajna politika, Materialni pravni viri) obravnavani cilji, v tretjem, četrtem in petem delu (Zakon kot formalni pravni vir, Zakonodajni postopek, Zakonodajna tehnika) pa načini in sredstva zakonodajne politike. S temi poudarki so tako prikazane bistvene sestavine teorije in tehnike zakonodaje.

Predhodnica te knjige o zakonodajni politiki je monografija Zakonodajna dejavnost, ki je izšla pri GV Založbi pred desetimi leti. Na njenih izhodiščih je zdaj vsebina znatno razširjena, prenovljena in poglobljena z novimi spoznanji v teoriji in praksi pripravljanja in sprejemanja zakonov. Ob upoštevanju najnovejših spoznanj »zakonoslovja« naj Zakonodajna politika doda kakšen kamenček v mozaik teorije in tehnike oblikovanja zakonov.

Teoretični vidiki so poudarjeni na začetku pri pojasnjevanju vsebine zakonodajne politike in ob razgrnitvi njenih idejnih izhodišč. V nadaljevanju je posebna pozornost namenjena evropskim usmeritvam v zakonodajni dejavnosti, podrobneje pa so razčlenjene usmeritve slovenske zakonodajne politike. V ta

okvir spadata še poglavje o uresničevanju njenih ciljev in načel ter razpravljanje o vplivu globalizacije na zakonodajno politiko.

Materialni pravni viri so temeljne determinante zakonodajne politike in zakonodajnih aktov. Družbene okoliščine, ki zahtevajo pravno urejanje in pogojujejo vsebino tega urejanja, segajo od družbenih vrednot in morale prek gospodarstva, interesov, politike in ideologije do kulture, civilne družbe in pravne države.

V tretjem delu knjige je predstavljena teorija zakona kot formalnega pravnega vira. Z vidika demokratičnega izvora tega akta je pozornost namenjena tudi predstavniškemu telesu kot zakonodajalcu. V tem organu poteka zakonodajni postopek kot središčni del procesa pripravljanja, sprejemanja in izvrševanja zakona. Normativno določeni postopek njegovega sprejemanja je razčlenjen v četrtem delu knjige. V petem delu pa so obravnavane ključne metode pravnega normiranja ter strukturni in jezikovni vidiki zakonskih aktov.

Čeprav teoriji in tehniki zakonodaje v sodobni zakonodajni politiki stalno dodajamo nove poglede, ne moremo mimo misli velikanov, na ramenih katerih stojimo. Ker je pri urejanju družbenih odnosov ne glede na zgodovinski razvoj komaj kaj novega, kaže nadaljevati uresničevanje Aristotelove misli iz njegove Politike, ki o zakonu govori kot o dogovoru, kot umu brez hotenja in zakonu kot sredini. Kadar bo zakon izpolnil navedena davna pričakovanja, bosta zagotovljeni njegova legitimnost in s tem tudi učinkovitost pri vzpostavljanju dejanskih družbenih odnosov.

dr. Albin Igličar

Kazalo

Predgovor	5
I. del	
ZAKONODAJNA POLITIKA	15
1. Opredelitev zakonodajne politike	17
1.1. Pojem pravne in zakonodajne politike	17
1.2. Idejna izhodišča zakonodajne politike	21
2. Evropske usmeritve zakonodajne politike	26
2.1. O zakonu in zakonodajalcu	26
2.2. O vlogi državljanov	33
2.3. O ustavnih okvirih zakonodaje	35
2.4. O oblikovanju in sprejemanju zakonov	37
3. Usmeritve slovenske zakonodajne politike	42
3.1. Cilji	42
3.2. Načela	46
3.2.1. Načelo potrebnosti normiranja	46
3.2.2. Načelo samoomejevanja	47
3.2.3. Načelo sorazmernosti	48
3.2.4. Načelo odgovornosti	50
3.2.5. Načelo določnosti	53
3.2.6. Načelo dostopnosti	54

3.2.7.	Načelo poenostavitve	56
3.2.8.	Načelo transparentnosti	60
4.	Uresničevanje ciljev in načel zakonodajne politike	62
4.1.	Pomen zakonodajne politike za družbeno integracijo	62
4.2.	Vpliv zakonodajne politike na skladnost pravnega sistema	64
4.3.	Zakonodajna politika v zakonodajni dejavnosti Državnega zbora	66
5.	Vpliv globalizacije na zakonodajno politiko	71
5.1.	Značilnosti globalizacije	71
5.2.	Oblikovanje evropskega prava	74
5.3.	Poenotenje prava v svetovnem obsegu	80
5.4.	Zakonodajna politika v obdobju revolucij	83

II. del

	MATERIALNI VIRI PRAVA IN ZAKONODAJE	97
1.	Vrednote in morala	99
1.1.	Opredelevanje vrednot in morale	99
1.2.	Človekove pravice kot vrednotno jedro zakonodajne politike	103
1.3.	Zakonodajalec kot pravni oblikovalec vrednot	107
2.	Interesi in gospodarstvo	111
2.1.	Pojmovanje interesa v družboslovju	111
2.2.	Interes in pravo	115
2.3.	Interesna determiniranost zakonodaje	118
2.4.	Pogojenost interesov in zakonodaje z gospodarstvom	122
2.5.	Zgodovinskointeresni vidik zakona	126
3.	Politika in ideologija	132
3.1.	Politični sistem in pravni sistem	132

3.2.	Vpliv politike in ideologije na pravni sistem	136
3.3.	Politične stranke in zakonodajna politika	141
3.4.	Interesne skupine in lobiranje	149
3.4.1.	Nastanek in značilnosti interesnih skupin	149
3.4.2.	Lobiranje	152
3.4.3.	Lobiranje v Sloveniji	155
3.4.4.	Lobiranje v Evropski uniji	158
4.	Civilna družba in kultura	162
4.1.	Civilna družba.	162
4.2.	Javno mnenje.	171
4.3.	Pojmovanja kulture	177
4.3.1.	Pravna kultura	179
5.	Pravna država	187

III. del

ZAKON KOT FORMALNI PRAVNI VIR	191
1. Zakon	193
1.1. Pojem zakona v pravu	193
1.2. Podzakonski državni splošni pravni akti	200
1.3. Delegirana zakonodaja	204
1.4. Zakonodajni akti Evropske unije	207
1.5. Področja zakonodajnega urejanja	211
2. Predlog zakona	217
2.1. Sestavine predloga zakona	217
2.2. Uvod predloga zakona	219
2.3. Presoja posledic zakona	223
2.4. Sodelovanje javnosti pri predlogu zakona	229
3. Predstavniško telo kot zakonodajalec	237
3.1. Zakonodajna oblast predstavniškega telesa	237
3.2. Legitimizacijske osnove zakonodajalca	249

IV. del

ZAKONODAJNI POSTOPEK	257
1. Predzakonodajni postopek	259
1.1. Predpostavke pravnega normiranja	259
1.2. Realistična zakonodaja	261
1.3. Predzakonodajni postopek na ministrstvih in v vladi	264
2. Zakonodajni postopek kot proces družbenega odločanja .	269
3. Zakonodajni postopek v parlamentih modernih držav	275
3.1. Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske	275
3.2. Zvezna republika Nemčija	279
3.3. Republika Italija	282
4. Zakonodajni postopek v parlamentarnem poslovníku ...	285
4.1. Pravna narava poslovníka	285
4.2. Primer poslovníškega razčlenjevanja ustave	291
4.3. Zakonodajni postopek v Poslovníku Državnega zborá iz let 1993 in 2002	296
5. Načela zakonodajnega postopka	307
5.1. Načelo javnosti	307
5.2. Načelo stopnjevitosti (faznosti)	309
5.3. Načelo samostojnosti	311
5.4. Načelo pisnosti	312
5.5. Načelo ekonomičnosti	314
5.6. Načelo zbornosti	315
6. Poslovníški modeli zakonodajnega postopka v Državnem zboru	317
6.1. Začetek zakonodajnega postopka	317

6.2. Redni zakonodajni postopek	321
6.2.1. Prva obravnava predloga zakona	321
6.2.2. Druga obravnava predloga zakona	323
6.2.2.1. Obravnava v matičnem delovnem telesu . . .	324
6.2.2.2. Amandmaji	325
6.2.2.3. Dopolnjen predlog zakona	328
6.2.2.4. Amandmaji k dopolnjenemu predlogu zakona	328
6.2.2.5. Obravnava na seji Državnega zbora	329
6.2.3. Tretja obravnava predloga zakona	332
6.3. Ponovno odločanje o zakonu	336
6.4. Razglasitev zakona	338
6.5. Posebni zakonodajni postopki	340
6.5.1. Skrajšani postopek za sprejetje zakona	340
6.5.2. Nujni postopek za sprejetje zakona	341
6.5.3. Postopek za sprejetje uradnega prečiščenega besedila zakona	343
6.5.4. Postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe	344
6.5.5. Prenehanje zakonodajnih postopkov z iztekom mandatne dobe	346
7. Vloga Državnega zbora pri sprejemanju zakonodaje Evropske unije	347
8. Zakonodajni referendum	350
8.1. Neposredna ljudska zakonodaja	350
8.2. Zakonodajni referendum v slovenski ustavi	352
9. Vloga Ustavnega sodišča v zakonodajni dejavnosti	355
10. Zakonodajni postopek v organih Evropske unije	363

V. del

ZAKONODAJNA TEHNIKA – NOMOTEHNIKA	369
1. Pojem in področja nomotehnike.	371
2. Predhodne analize pred pravnim normiranjem	373
2.1. Ugotavljanje in upoštevanje družbenih razmer	373
2.2. Metodični pristop k ugotavljanju družbenih razmer	378
2.3. Metodični pristop k pravnim pojavom.	384
2.3.1. Dialektični pogled.	387
2.3.2. Integralni pogled.	391
3. Metode nomotehnike	392
3.1. Aksiološka metoda	392
3.2. Pravnopolitična metoda	393
3.3. Sociološka metoda	394
3.4. Primerjalnopravna in pravnozgodovinska metoda.	396
3.5. Logična in dogmatsko-normativna metoda	398
3.6. Zakonodajni eksperiment	399
3.7. Metoda abstraktnega normiranja	405
3.8. Metoda kazuističnega normiranja	407
3.9. Metoda precedenčnega normiranja	409
3.10. Metoda »vrsta za vrsto«	410
3.11. Metodični opomnik oblikovanja splošnega pravnega akta.	410
4. Struktura zakona	415
4.1. Zunanja (oblikovna) struktura zakona	417
4.2. Notranja (vsebinska) struktura zakona.	420
4.3. Končne določbe o začetku veljavnosti zakona.	429
5. Značilnosti zakonskega jezika	438
5.1. Jezik kot simbol in izraz naroda	438
5.2. Vrste pravnih izrazov	442

5.3. Značilnosti pravnega jezika	444
5.4. Fragmentiranost ter čas in spol v pravnih aktih	448
5.5. Prevajanje zakonskih besedil	450
5.5.1. Primer pravnega pojma, izgubljenega s prevodom	452
5.6. Interpretativni zakon – avtentična razlaga	458
6. Nomotehnika in izboljšanje zakonodaje Evropske unije	466
6.1. Značilnosti »evropske« nomotehnike	466
6.2. Izboljšanje zakonodaje Evropske unije	474
Legislative policy (Summary)	477
Literatura	495
Imensko kazalo	509
Stvarno kazalo	513
Recenziji	519

Recenziji

Slovenska družboslovna literatura doslej ni imela celovitega in sistematičnega dela o zakonodajni politiki. Zato je znanstvena monografija z navedeno temo novost na področju poglobljenega preučevanja ciljev in sredstev državne politike na področju zakonodaje. Ob tej ugotovitvi je seveda razumljivo, da vsebina študije o zakonodajni politiki upošteva vse raziskave oziroma analize tega področja, ki so bile izvedene v slovenskem prostoru. Prav tako ne zanemarja ključnih del tuje literature, ki obravnavajo naslovne probleme.

Znanstvena monografija *Zakonodajna politika* je pregledno razdeljena na pet delov. Prvi je namenjen pojasnitvi pojma zakonodajne politike in analizi ključnih prvin te človekove dejavnosti z utemeljitvijo bistvenih resolucijskih usmeritev slovenske normativne dejavnosti. Drugi del prikaže materialne pravne vire kot tisto družbeno ozadje, ki narekuje pravno urejanje določenih družbenih odnosov. V tem okviru je posebna pozornost namenjena vrednotam, interesom, splošni državni politiki ter splošni in pravni kulturi. Vlogo in položaj zakona kot osrednjega formalnega pravnega vira v evropskem kontinentalnem pravnem sistemu prikaže knjiga v tretjem delu. V četrtem delu je analiza zakonodajnega postopka, ki poteka v predstavniškem telesu s sledenjem poslovniškemu normativnemu okviru tega postopka in upoštevanjem njegovega dejanskega poteka. Ker se kot operativno sredstvo zakonodajne politike pojavlja

nomotehnika, je v zadnjem, petem delu pozornost namenjena metodičnim, strukturnim in jezikovnim prvinam nomotehnike.

Poglobljeno delo o zakonodajni politiki po tej poti razgrne najbolj odločilne sestavine, ki so pomembne za zakonsko urejanje bistvenih odnosov v državno organizirani družbeni skupnosti. Taka študija je najprej pomembna za teorijo zakonodaje, nato pa za praktično zakonodajno prakso, ki poteka od pripravljanja delovnih besedil zakonskih osnutkov v ministrstvih prek vladnih predlogov zakonov do glasovanja o predloženih zakonih v Državnem zboru. To pa nakazuje veliko uporabnost knjige za poglobljanje pravne in splošne družboslovne misli na področju t. i. zakonoslovja ter za izboljševanje zakonodajne prakse.

Če je za teoretično pojasnjevanje zakonodajnega procesa mogoče ugotoviti, da v Sloveniji v osnovi sledimo tujim spoznanjem, za slovensko prakso dejanskega procesa zakonodajnega odločanja tega ni mogoče trditi. Kljub ustreznim resolucijskim usmeritvam in primernim doktrinarnim izhodiščem je praksa sprejemanja zakonov vse preveč oddaljena od resolucijskih ciljev in doktrinarnih napotkov. Temu razhajanju knjiga namenja zelo veliko pozornost. Že ves čas od osamosvojitve Slovenije se namreč srečujemo s prelahkotnim sprejemanjem zakonov. To se kaže zlasti v neupoštevanju rednega trifaznega zakonodajnega postopka, v prehitrem noveliranju zakonov in v prepogostem prelivanju posebnih in posamičnih interesov v zakonske določbe. Ob tem številni slovenski zakoni, ki urejajo položaj zgolj enega pravnega subjekta (individualni zakoni), ne spadajo v dober pravni sistem. K vsem tem stranpotem zakonodajne prakse Državnega zbora monografija o zakonodajni politiki pristopa analitično in ustvarjalno kritično. Zato v njej niso osvetljene le napake slovenske zakonodajne politike, ampak so izpostavljene metode za boljšo zakonodajo tako v vsebinskem kot postopkovnem pogledu.

Monografija odseva tudi primerno skrb za slovenski jezik. Pri tem je posebna pozornost namenjena pojasnjevanju pravnih izrazov in vlogi jezikovnega izražanja v zakonih. Na korekten, preverljiv in argumentiran način je prikazan tudi problem prevajanja pravnih izrazov iz srbsčine oziroma hrvaščine v slovenščino v nekdanji Jugoslaviji. Na to navezuje razpravljanje o pomenu slovenskih izrazov za (pretežno) angleške izraze v direktivah in uredbah Evropske unije, ki določajo okvire našega življenja v sedanjem času.

V celotni knjigi je očitno prepletanje spoznanj obče sociologije, sociologije prava in politologije s pravno teorijo. Navedeni interdisciplinarni pristop je omogočil celovit, natančen in zanesljiv prikaz ključnih problemov v procesu načrtovanja in nastanja zakonov ter drugih splošnih pravnih aktov. Povezovanje več znanstvenih disciplin je privedlo do visoke stopnje zanesljivosti trditev in do kritičnega osvetljevanja bistvenih prvin zakonodajne politike. Ker je tak pristop v slovenskem prostoru relativno redek, ima monografija nesporno mesto med resnimi znanstvenimi študijami.

prof. dr. Igor Kaučič

Ljubljana, 30. marca 2021

* * *

Monografija *Zakonodajna politika* posega na področje več znanstvenih disciplin. Njena vsebina se giblje na stičiščih teorije prava in ustavnega prava, sociologije prava in politologije. Temeljno izhodišče študije je zasidrano v klasični teoriji prava ob upoštevanju integralnega pogleda na pravo, ki v tem družbenem fenomenu vidi celoto vrednot, odnosov in norm. Ob tem spoznanju so s pravnosociološkim pristopom preučevani družbeni pogoji za nastajanje pravnih norm. Ugotovitve politologije ima avtor pred očmi predvsem pri raziskovanju procesov zako-

nodajnega odločanja v parlamentu v sklopu demokratičnega upravljanja države.

Avtor obravnava zakonodajno politiko kot zavestno človekovo dejavnost postavljanja ciljev in sprejemanja zakonov kot sredstva za doseganje ciljev. Navedena opredelitev pa je v celotni študiji podvržena spoznanju o relativni samostojnosti zakonodaje. Ta torej ne nastopa le kot golo sredstvo politike, saj ima zakonodajna dejavnost relativno samostojnost in določene njej imanentne sestavine. V knjigi je zato vseskozi upoštevana življenjska soodvisnost med pravom in politiko.

Pristop v monografiji sledi znanstvenim metodam od aksiološke, normativne in sociološke do zgodovinske, primerjalne in statistične metode. Po tej poti so osvetljene tako kvalitativne kot kvantitativne plati obravnavanih družbenih procesov. Ti so razčlenjeni z dialektičnim načinom razmišljanja, ki od zunanje pojavnosti prehaja k bistvu pojavov. Ob tem je upoštevano spoznanje o enotnosti in boju med nasprotnimi stranmi v istem dogodku, saj tudi zakon navzven nastopa kot enoten dokument, pri njegovem nastajanju pa so bila v igri nasprotja pogledov in interesov. Vsebina monografije upošteva tudi dialektični zakon negacije, ko prikazuje nastajanje novih pravnih institutov v okviru stare ureditve ter tudi ohranjanje starih pravnih institutov v sklopu nove ureditve. Na primerih kopičenja določenih življenjskih situacij ter nato njihove zakonske regulacije je v študiji upoštevana dialektična zakonitost prehoda kvantitete v kvaliteto. Navedeni metodični prijemi in nove ugotovitve dajejo razpravi o zakonodajni politiki naravo znanstvene monografije.

Avtor v prvem delu knjige poglobljeno in analitično pojasnjuje pojmovne osnove zakonodajne politike ter nato razčlenjeno sledi njenim ciljem in načelom, kakor jih za slovenske razmere postavlja Resolucija o normativni dejavnosti. V ospredju so načela potrebnosti normiranja, samoomejevanja, sorazmernosti, odgovornosti, določnosti, dostopnosti, poenostavitve

in transparentnosti. Posebej je prikazan vpliv globalizacije na zakonodajno politiko.

S sociološko-pravnega zornega kota so osvetljeni materialni viri prava in zakonodaje. Na prvem mestu so to vrednote in morala, nato interesi in gospodarstvo. Razprava se obsežno razpiše o vplivu politike in ideologije na zakonsko urejanje družbenih odnosov. Navedena tematika je zaključena s povedno vsebino o pomenu civilne družbe, kulture in pravne države za pravodajno dejavnost.

Zakon je v monografiji postavljen kot osrednji formalni pravni vir. Ob upoštevanju klasičnih izhodišč razlage splošnih pravnih norm se monografija ne izogne problemom individualnih in kazuističnih zakonov ter vprašanjem legitimizacijskih osnov zakonodajalca.

Zakonodajni postopek, ki sledi pripravam zakona v ministrstvih in vladi, je v knjigi predstavljen najprej s primerjalno-pravnega vidika, nato z normativno analizo določb parlamentarnega poslovnika ter sintetično sklenjen z načeli tega postopka. Seveda sta tem temam dodani problematika zakonodajnega referendumu in vloga Ustavnega sodišča v procesu uveljavljanja zakona v praksi. Posebej pa študija izpostavlja še vlogo Državnega zbora pri sprejemanju zakonodaje Evropske unije.

Praktični vidiki zakonodajne politike so zajeti v posebnem delu monografije, ki se razgleduje po ključnih prvinah nomotehnike, od njenih metod prek strukture zakona do značilnosti zakonskega jezika. Tudi tukaj monografija dopolnjuje področje zakonodajne tehnike s posebnostmi nomotehnike v Evropski uniji.

Navedena skicirana vsebina študije celovito in v znatnem delu izvirno poseže v teoretične in praktične dimenzije zakonodajne politike. S tem dopolnjuje in bogati vedenje o tistem delu upravljanja družbe prek države, ki poteka z zakonskim urejanjem odnosov v globalni družbi. Tako urejanje je v mode-

mi družbi vse bolj obsežno, zato so tudi znanja o tem področju državne politike, ki jih monografija sistematično razgrinja, vse bolj pomembna.

prof. dr. Drago Zajc

Ljubljana, 30. marca 2021