

# IZZIVI IZREDNIH DRUŽBENIH RAZMER ZA ORGANIZIRANOST ZAKONODAJNEGA PROCESA

ALBIN IGLIČAR

Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede, Kranj, Slovenia.

E-mail: albin.iglicar@um.si

**Povzetek** Organiziranost zakonodajnega procesa je treba prilagoditi novim pojavom v družbi in še posebej izrednim družbenim razmeram. To so zeleno gospodarstvo, vključujoča rast, digitalizacija ter socialna in zdravstvena varnost. Epidemija Covid-19 prav tako zahteva sprejem novih pravnih norm. V izjemnih razmerah je dopustno bolj pogosto uporabljati nujni in skrajšani zakonodajni postopek. V rednem zakonodajnem postopku dobi večji pomen načelo ekonomičnosti. Ob tem pa naj bodo ohranjena ustavno določena razmerja med zakonodajno in izvršilno oblastjo.

**Ključne besede:**

izredne razmere, zakonodajni postopek, nujni postopek, skrajšani postopek, načelo ekonomičnosti

# CHALLENGES OF SOCIAL EMERGENCIES FOR THE ORGANIZATION OF THE LEGISLATIVE PROCESS

ALBIN IGLIČAR

University of Maribor, Faculty of Organizational Sciences, Kranj, Slovenia.  
E-mail: [albin.iglicar@um.si](mailto:albin.iglicar@um.si)

**Abstract** The organization of the legislative process needs to be adapted to new phenomena in society and especially to extraordinary social conditions. These are the green economy, including growth, digitalisation and social and health security. The Covid-19 epidemic also requires the adoption of new legal norms. In exceptional circumstances, it is permissible to use the urgent and abbreviated legislative procedure more often. The principle of economics is of greater importance in the ordinary legislative procedure. At the same time, the constitutionally determined relations between the legislative power and the executive power should be preserved.

**Keywords:**  
emergency,  
legislative  
procedure,  
urgent  
procedure,  
abbreviated  
procedure,  
the principle of  
economy.

## 1 Odzivanje na krizne razmere v zakonodajni dejavnosti

### 1.1 Kriza in nova paradigma

Kriza označuje vsesplošno poslabšanje življenjskih pogojev posameznikov in skupin v primerjavi s prejšnjim obdobjem, kar vodi do splošnega nezadovoljstva (Jambrek, 1992, str. 360). V družbi se pojavijo hude motnje glede na njeno dosedanjo rutinsko delovanje. Dogodki, ki ogrožajo ustaljeni način življenja na gospodarskem, socialnem in kulturnem področju imajo negativen vpliv na družbeni red in povzročajo nelinearno družbeno dinamiko (Špitalar, Hočevnar, 2021, str. 122). Posledica tega je negotovost in nepredvidljivost družbenih odnosov, kar vodi v nestabilnost in manjšo predvidljivost pri vzpostavljanju odnosov med ljudmi in med njihovimi organizacijami.

To poslabšanje lahko zajema ekonomsko, politično, kulturno pa tudi okoljsko in zdravstveno področje in je povezano s splošnimi občutki negotovosti in nezadovoljstva. Širjenje nezadovoljstva – po eni strani - destabilizira družbeni ustroj, vendar – po drugi strani – tudi vzpodbuja oblikovanje predstav in konceptov za izhod iz krize v smeri novih modelov upravljanja skupnih zadev. Zato izredne razmere zahtevajo novo stabilizacijo razmer, ki vključuje tudi preobrazbo normativnih okvirov (Špitalar, Hočevnar, 2021, str. 124).

Ob tem dogajanju je nenehno prisotna nevarnost, da stare vrednote izgubljajo na pomenu in prepričljivosti, nove pa se še ne uspejo utrditi v zavesti družbene večine. Tedaj govorimo o stanju družbene anomalije (brezzakonja)<sup>1</sup>, kot stanju razvrednotenja vrednot in norm. Posledica tega je slabšanje normativne integracije in to tako v tistem delu, ki izpostavlja »ponotranjenost« (internalizacijo) vrednot in norm v zavesti vsakega posameznika, kot v tistem delu, ki zahteva skladnost med večinskimi družbenimi vrednotami in pravnimi normami. Navsezadnje je stanje krize neugodno še za skladnost med normami in dejanskim ravnanjem ljudi kot končnim rezultatom normativne integracije.

---

<sup>1</sup> Pojem anomalije kot brezpravje, nezakonitost (iz grščine: a-ne, nomos-zakon) je v družboslovje uvedel Emile Durkheim (1858 – 1917). Tako stanje je ugotovil v stanju družbene zavesti na prehodu iz tradicionalne v moderno kapitalistično družbo oziroma na prehodu iz t. i. mehanske v organsko solidarnost.

V najnovejšem času se kot sprožitelj kriznih razmer pojavlja pandemija Covid 19, ki vzpodbuja globalna negotovost in tudi varnostne grožnje. V takih razmerah je na težki preizkušnji pravni sistem, ki naj bi ravno zagotavljal človeku varnost<sup>2</sup> in predvidljivost. To velja tako za tradicionalna področja človekove eksistence kot za nova prizadevanja iz načrtov za okrevanje, odpornost in družbeno varnost. Na koncu bo namreč treba ključne ideje in zamisli iz strateških načrtov<sup>3</sup>, ki usmerjajo prehod na novo družbeno paradigmo, operacionalizirati v pravnih predpisih.

## 1.2 Pretvarjanje družbenih odločitev v splošne pravne akte

Področja, na katera bodo morali posegati zakoni in podzakonski splošni pravni akti, so izredno široka in zajemajo vse štiri glavne ravni predvidenega razvoja: zeleni prehod, digitalno preobrazbo, vključujočo rast ter zdravstvo in socialno varnost. Vsebinsko Načrta za okrevanje in odpornost bo treba »prevesti« na primer v pravne predpise o okolju<sup>4</sup>, učinkoviti rabi energije, trajnostni mobilnosti, trajnostni prenovi stavb in krožnemu gospodarstvu. Prav tako bodo potrebne normativne spremembe zaradi digitalne preobrazbe javnega sektorja in gospodarstva<sup>5</sup>, ter uporabe orodij oziroma algoritmov umetne inteligence (Birkinshaw, 2020, str. 24). Pravna ureditev bo zajela zlasti panoge gospodarskega<sup>6</sup>, delovnega<sup>7</sup> in upravnega prava<sup>8</sup> ter pravno regulacijo področij zdravstva in socialne varnosti. Skratka, pred zakonodajno in

---

<sup>2</sup> Deklaracija o pravicah človeka in državljana 1789 je navajala varnost kot eno od štirih človekovih naravnih pravic (ob pravici do svobode, lastnine in upora).

<sup>3</sup> Vlada RS je 28. 4. 2021 sprejela Načrt za okrevanje in odpornost. V njem navaja razvojna področja s pripadajočimi reformami in naložbami, ki bodo prispevale k blaženju negativnih gospodarskih in socialnih učinkov epidemije covid-19 ter pripravile državo na izzive, ki jih predstavlja zeleni in digitalni prehod. Vsaka komponenta znotraj posameznega razvojnega področja vključuje vsebinsko povezane reforme in naložbe. Pri vsakem ukrepu so opredeljeni tudi relevantni mejniki in cilji. Na ta način bo mogoče spremljati njihovo izvajanje.

<sup>4</sup> Npr. prenova Zakona o varstvu okolja (2022), sprejetje novega Zakona o gospodarskih javnih službah varstva okolja (2022).

<sup>5</sup> Npr. sprejetje Zakona o elektronskih komunikacijah (2021), - sprejetje pravnih podlag za izdajo nacionalne e-identitete (2021), sprejetje pravnih podlag za uvedbo obveznega elektronskega poslovanja poslovnih subjektov z državo (2022).

<sup>6</sup> Npr.: integracija relevantne zakonodaje v slovenski pravni red s področja prava gospodarskih družb in registrov (2021), s področja varstva potrošnikov (2021), s področja avtorskih pravic (2021), s področja digitalnih trgov in storitev ter digitalnih financ (2023) ter sprememba Zakona o gospodarskih družbah (2022).

<sup>7</sup> Npr.: sprejetje Zakona o vzpostavitvi »krizne« sheme skrajšanega delovnega časa (2022), sprejetje celovitih sprememb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, katerega namen je zagotavljanja javnofinančne vzdržnosti sistema in primernih pokojnin (2024), novelacija Zakona o urejanju trga dela na področju zavarovanja za primer brezposelnosti z namenom povečevanja delovne aktivnosti starejših in preprečevanja predčasnih odhodov s trga dela (2024).

<sup>8</sup> Npr.: spremembe in dopolnitve Zakona o splošnem upravnem postopku in Uredbe o upravnem poslovanju (2022), sprejetje novele Zakona o uslužbencih ipd.

izvršilno oblastjo je z vidika njune normativne dejavnosti ogromno nalog in izzivov, kako pretvarjati politično-ekonomske odločitve v sistemsko usklajene, jasne in dorečene splošne pravne akte.

Sistemske zakone na navedenih področjih bo treba pripravljati čim bolj premišljeno, strokovno utemeljeno ter politično in interesno uravnoteženo. Osnovni sistemski zakoni morajo biti sprejeti v rednem zakonodajnem postopku, ki omogoča upoštevanje omenjenih zahtev za dobro zakonodajo. Na področjih, ki zahtevajo hitro ukrepanje, pa kaže uporabljati rešitve, ki jih pozna Poslovnik DZ v institutu nujnega in skrajšanega zakonodajnega postopka<sup>9</sup>. V razmerah razglašene epidemije se zdi posebej utemeljena uporaba nujnega postopka z razlogom, »da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države.«

Poleg tega model zakonodajnega postopka, skladno z načelom ekonomičnosti (Igličar, 2021, str. 314), ponuja možnost prehoda na tretjo obravnavo predloga zakona na isti seji, če v drugi obravnavi vloženi amandmaji ne presegajo desetino členov zakonskega predloga<sup>10</sup>. Prav tako je mogoče v izrednih razmerah bolj pogosto uporabiti poslovniško možnost, da Državni zbor na isti seji preide takoj na glasovanje o zakonu, če v drugi obravnavi ni bil k dopolnjenemu predlogu zakona sprejet noben amandma<sup>11</sup>.

Poseben odziv na krizne razmere je tudi možnost sej zakonodajnega organa, ki se izvedejo s pomočjo informacijsko-komunikacijske tehnike kot »seje na daljavo«. To so omogočile dopolnitve Poslovnika Državnega zbora v letu 2020<sup>12</sup>. Kadar bi izvedba seje z osebno navzočimi poslanci predstavljala tveganje za zdravje in varnost poslancev zaradi izrednih okoliščin, lahko predsednik Državnega zbora na podlagi odločitve kolegija skliče sejo na daljavo. V tem primeru poteka za vse, ali za del poslancev, razpravljanje in glasovanje na daljavo. Ker je glasovanje o predlogih zakonov javno, za tako odločanje ni ovire zaradi poslovniške določbe, da Državni zbor na seji na daljavo odloča le o zadevah, o katerih se odloča z javnim glasovanjem.

<sup>9</sup> 143. in 144. čl. Poslovnika Državnega zbora, Ur. l. RS 92/07-UPB, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20.

<sup>10</sup> 138. čl. Poslovnika Državnega zbora. Od skupaj 24 zakonov, sprejetih v letu 2020 po rednem postopku, sta bila na ta način sprejeta 2 zakona ali 8,3% (Vir: Poročilo o Delu Državnega zbora za leto 2020, str. 22).

<sup>11</sup> 139. čl. Poslovnika Državnega zbora. Od skupaj 24 zakonov, sprejetih v letu 2020 po rednem postopku, je bilo na ta način sprejetih 18 zakonov ali 75% (Vir: Poročilo o delu Državnega zbora za leto 2020, str. 22).

<sup>12</sup> Dopolnitve Poslovnika Državnega zbora (PoDZ-1 F), Ur. l. RS 46/20.

Če so naštetni načini zakonodajnega odločanja ustrezen odziv na izjemne družbene razmere, pa je bolj problematično ravnanje zakonodajalca, kadar z enim zakonom spreminja več drugih zakonov. To je t. i. omnibus zakon<sup>13</sup>. Zaradi preglednosti in jasnosti pravnega sistema je namreč neprimerno spreminjati vsebinske določbe nekega zakona z drugim zakonom<sup>14</sup>. Praviloma je vsak zakon treba spreminjati z drugim istovrstnim oziroma istoimenskim zakonom, torej zakon z njegovo novelo. To je potrebno zaradi celovitosti in preglednosti pravnega sistema, kar prispeva k pravni varnosti. Sprememba in dopolnitev zakona naj se torej izvede s spremembo in dopolnitvijo zakona, ki ureja določeno področje družbenih odnosov.

Zato ni primerno, da nek zakon spreminja in dopolnjuje določbe več drugih zakonov, ali/in določa odstopanja od določb drugih zakonov ter poleg tega še določa nove ukrepe na različnih področjih pravnega urejanja<sup>15</sup>.

Seveda pa je mogoče, da se hkrati, na isti seji, sprejema več med seboj povezanih zakonov oziroma njihovih sprememb in dopolnitev (novel) s t. i. paketno obravnavo.

## 2 Faze zakonodajnega odločanja

Zakonodajni postopek je moč uvrstiti v idealni tip ciljno – racionalnega delovanja ljudi. Pri tem stopata v ospredje tudi procesna in odločevalska narava tega človekovega delovanja. Z odločanjem razume teorija izbiranje enega izmed več možnih sredstev za doseg nekega cilja (Jambreč, 1992, str. 151.) oziroma izbiranje med različnimi variantami, ki predstavljajo možne rešitve določenega problema.

---

<sup>13</sup> Omnibus bill (Black's Law Dictionary, 2006, str. 70)

<sup>14</sup> Prim. Nomotehnične smernice, Služba Vlade RS za zakonodajo, str. 137.

<sup>15</sup> Npr. Zakon o dodatnih ukrepih za preprečevanje širjenja, omilitve, obvladovanje, okrevanje in odpravo posledic Covid-19 (ZDUPŠOP), Ur. l. RS 206/21, z dne 29. 12. 2021, ki pravi v prvem odstavku 1. člena: »S tem zakonom se zaradi preprečevanja širjenja, omilitve, obvladovanja, okrevanja in odprave posledic COVID-19 spreminjajo in dopolnjujejo določbe naslednjih zakonov.....«, v drugem odstavku 1. člena : »S tem zakonom se zaradi preprečevanja širjenja, omilitve, obvladovanja, okrevanja in odprave posledic COVID-19 odstopa od določb naslednjih zakonov.....«, v tretjem odstavku 1. člena: »S tem zakonom se zaradi preprečevanja širjenja, omilitve, obvladovanja, okrevanja in odprave posledic COVID-19 določajo začasni ukrepi na področju zdravstva, dela, socialnega varstva, vzgoje in izobraževanja, gospodarstva, dodeljevanja finančnih spodbud in likvidnostnih sredstev ter zaščite, reševanja in pomoči.«

Vsa normodajna aktivnost predstavlja pravzaprav posebno obliko družbenega odločanja. Zato se tudi postavodajna funkcija podreja nekim splošnim zakonitostim, ki obvladujejo proces družbenega odločanja. Pri tem posebej izstopa procesno pojmovanje organiziranega odločanja, ki poudarja, da to delovanje zajema več stopenj oziroma faz ljudskega delovanja; sprejem končne odločitve je torej le ena od faz v večstopenjskem procesu odločanja. Končna izbira neke variante oziroma sprejem odločitve je res s formalnega vidika najpomembnejši akt v procesu odločanja, vendar so z vsebinskega vidika enako pomembna tudi dejanja v drugih fazah odločevalskega procesa. Ta proces prične s sprožitvijo problema (1) in se nadaljuje z zbiranjem podatkov (2) ter oblikovanjem variantnih predlogov za rešitev problema (3), da bi preko razpravljanja in vrednotenja (4) prešli k izbiri neke variante oziroma sprejemu odločitve (5) ter njenemu izvrševanju (6) v dejanskih družbenih odnosih.

## 2.1 Sprožitev problema – zakonodajna iniciativa

Začetna faza procesa odločanja je v sprožitvi problema. To pomeni, da se v institucije, ki so pristojne za odločanje, vnese nek družbeni problem z namenom, da bo v njihovem okviru potekalo reševanje tega problema<sup>16</sup>. V procesu sprejemanja zakona ta faza pomeni zakonodajno iniciativo, ki izhaja iz potrebe, da se neko področje družbenih odnosov uredi z zakonskimi normami. V vsakem političnem in pravnem sistemu je zato zelo pomembno, kdo ima zakonodajno iniciativo v smislu pravice predlagati zakonodajnemu organu sprejem zakona. V sodobnih sistemih je ta pravica določena že v ustavi in navadno dana najprej vladi in poslancem, potem pa še različnim telesom in subjektom, kar je odvisno od specifičnosti posameznih ustavnih ureditev (ljudska zakonodajna iniciativa, zakonska iniciativa šefa države, delovnih teles parlamenta, federalnih enot, Državnega sveta v Sloveniji, itd.). V tej začetni fazi zakonodajnega postopka, ko je podan predlog zakona, so v ospredju politični elementi odločevalskega procesa, saj se z zakonsko pobudo nek družbeni problem pretvori tudi v politični in pravni problem.

---

<sup>16</sup> Zato je tudi preprečevanje, da bi se nek problem pojavil v družbenih oziroma političnih institucijah odločanja svojevrstna odločitev oziroma t. im. neodločanje (non –decision).

## 2.2 Zbiranje podatkov – uvod predloga zakona

V drugi fazi procesa odločanja se opravi zbiranje podatkov. To je bodisi na splošno, bodisi v zakonodajnem postopku lahko zelo zahtevno analitično, lahko tudi znanstveno-raziskovalno delo ali pa preprosto izkustveno ugotavljanje dejstev in razmer v nekem družbenem segmentu. Pri pripravi zakonskega predloga je v našem pravnem sistemu podatkovna osnova zbrana v uvodu predloga zakona. V njem je namreč treba podati opis stanja na področju nameravanega normativnega urejanja, razloge za sprejem zakona ter cilje in načela predlagane zakonske ureditve in njene finančne ter druge posledice. V tej fazi naj bi bil poudarek na strokovnih prvinah, saj je treba zbiranje podatkov opraviti čim bolj objektivno in nepristransko, torej, veljavno, zanesljivo in natančno.

## 2.3 Oblikovanje predlogov – priprava zakonskih členov

Faza oblikovanja predlogov in različnih možnih rešitev nekega problema ustreza v zakonodajnem postopku oblikovanju členov in njihovih obrazložitvev, kar predstavlja bistvo zakonskega predloga. Pri tem delu se intenzivno prepletajo politični in strokovni elementi. Zakonski predlog mora po eni strani nuditi politično sprejemljivo ureditev, po drugi strani pa je treba to ureditev jasno, precizno in nomotehnično čim bolje oblikovati. Za slovensko zakonodajo so pogoste ugotovitve, "... da sta pri njenem sprejemanju nezadostna vpliv pravne stroke in upoštevanje pravnih znanj« (Ribičič, 2000, str. 202). V tej stopnji zakonodajnega postopka priporoča teorija tudi oblikovanje več variant členov, medtem ko je praksa večinoma bolj naklonjena enosmernim predlogom. V vsakem primeru se odločanje v nadaljnjem poteku postopka potem giblje v okviru predlaganih členov oziroma rešitev, kar poudarja socialno-politično komponento tega dela postopka.

## 2.4 Razpravljanje in vrednotenje – tri obravnave predloga zakona v parlamentu

Za kvalitetno odločanje je nujno strpno, korektno in poglobljeno razpravljanje o predlaganih rešitvah oziroma njihovih variantah. V tej fazi se še posebej izražajo interesi udeležencev teh razprav, interesi, ki so odraz njihovih potreb in njihovega položaja. Zato udeleženci odločanja z vidika svojih interesov, ciljev ter razumevanja skupnih vrednot ocenjujejo ponujene rešitve in dajejo k njim dopolnjevalne in



spreminjevalne predloge. V zakonodajnem postopku tej fazi odločanja ustreza razpravljanje o predlogu zakona v prvi, drugi in tretji obravnavi ter razpravljanje in glasovanje o predlaganih amandmajih in členih. V to delovanje se vključujejo poslanci v delovnih telesih parlamenta in na njegovih plenarnih zasedanjih. Preko njih pa se uveljavljajo poleg splošnih družbenih interesov še stališča in posebni interesi posameznikov in družbenih skupin, političnih strank in interesnih skupin. Vsi ti subjekti skušajo vplivati na sprejem ali zavrnitev nekega zakonskega predloga, s tem da – preko poslancev – predlagana splošna pravna pravila podpirajo ali zavračajo, ali jih poskušajo v času razpravljanja spremeniti oziroma dosegati različne kompromisne rešitve.

V Sloveniji je redni zakonodajni postopek sestavljen iz treh faz, tj. prve, druge in tretje obravnave.

Prva obravnava se praviloma opravi že s posredovanjem predloga zakona poslancem, ki se individualno seznanijo s predlogom zakona – le izjemoma, če so izpolnjeni določeni pogoji, poslanci v okviru prve obravnave tudi razpravljajo na seji državnega zbora, in sicer o poglavitnih razlogih, ki zahtevajo sprejetje zakona in o načelih, ciljih ter poglavitnih rešitvah predloga zakona.

Druga obravnava ostaja najpomembnejša faza zakonodajnega postopka, ker v njej potekata razprava in glasovanje o vsakem členu predloga zakona posebej.<sup>17</sup> Prvi del druge obravnave poteka na sejah tako imenovanega matičnega delovnega telesa, drugi del pa na plenarnem zasedanju Državnega zbora. Zaradi racionalnosti lahko matično delovno telo – in potem tudi plenum – sklene, da se združita razprava in glasovanje o več povezanih členih, ali o posameznih delih oziroma poglavjih predloga zakona, ali o vseh členih skupaj. Tudi o naslovu zakona se razpravlja in glasuje le, če je k njemu vložen amandma. Kadar matično delovno telo predlaga, da se zakon ne sprejme o tem državni zbor na plenarnem zasedanju ne razpravlja, ampak samo glasuje.

Po končani drugi obravnavi pripravi pravna služba državnega zbora spisek vseh sprejetih amandmajev in členov, h katerim so bili ti amandmaji sprejeti. Poleg tega,

---

<sup>17</sup>To pomeni zares dobesedno branje zakonskega predloga od člena do člena. Pri tem sledijo poslanci minuciozni metodi »vrstica za vrstico« (angl. line by line), ki omogoča podrobno preučitev zakonskega predloga.

k členom zakonskega predloga, ki niso bili amandmirani v drugi obravnavi, ni več mogoče vlagati amandmajev. Kadar so bili v drugi obravnavi sprejeti amandmaji k več kot desetini členov predloga zakona, pravna služba državnega zbora pripravi in pravno tehnično uredi besedilo predloga zakona za tretjo obravnavo. Ta služba tudi opozori državni zbor, kadar so posamezne določbe predloga zakona medsebojno neuskklajene ali neskladne z ustavo ali drugimi zakoni, ter predlaga možne rešitve. Kadar je predlagatelj zakona vlada, lahko državni zbor sklene, naj besedilo zakona za tretjo obravnavo pripravi vlada.

V tretji obravnavi državni zbor na plenarnem zasedanju razpravlja o predlogu zakona v celoti in glasuje o njegovem sprejemu. V zakonodajni postopek se ne vključuje več matično delovno telo, razen v primeru uskladitvenih amandmajev. Vlaganje amandmajev v tretji obravnavi je izjema, saj jih je mogoče vložiti le k členom, h katerim so bili amandmaji sprejeti že v drugi obravnavi. Poleg tega imajo pravico predlaganja amandmajev v tretji obravnavi le poslanske skupine in predlagatelj zakona. Obravnava posameznih členov predloga zakona se opravi samo pri tistih členih, h katerim so bili vloženi amandmaji, glasovanje pa se opravi le o teh amandmajih. Za zagotovitev konsistentnosti zakonov je mogoče v tretji obravnavi sprejeti tudi uskladitvene amandmaje.

## 2.5 Sprejem predloga odločitve – glasovanje o celotnem zakonu

Dokončni sprejem predloga (odločitev) oziroma ene od variant je odvisen od razmerja družbene moči med udeleženci procesa odločanja. Izbor med predlogi se navsezadnje v največjem številu primerov opravi z glasovanjem, na osnovi takšne ali drugačne – vnaprej določene – večine. V zakonodajnem postopku fazi sprejema odločitve ustreza glasovanje o zakonu kot celoti. To je politično poudarjeno dejanje, pri katerem se posebej kaže parlament kot politično telo, ki torej odloča predvsem v skladu s političnimi kriteriji ob sklicevanju na določene ideološke premise. V parlamentu se pač odraža družbena moč političnih strank in načelo kvantitativne demokracije, ki pri glasovanju oziroma končni odločitvi ne upošteva manjšine (Bučar, 1998, str. 106). Pri tem sicer lahko različni sistemi glasovanja (od zahteve po dvotretjinski absolutni večini vseh poslancev, ali dvotretjinski večini navzočih poslancev ali vsaj večini vseh opredeljenih poslancev, ki morajo glasovati za nek zakon, da je sprejet), omilijo situacije, ko poslanci z zelo majhnim številom glasov »za«, ki komaj presega število glasov »proti« – ob veliko vzdržanih glasovih –

sprejmejo zakon z neprepričljivo večino. To z vidika demokracije in obče volje ljudstva gotovo ni dobro, vendar še vedno mnogo bolje kot formalno soglasno sprejemanje zakonov v avtokratičnih političnih sistemih..

## **2.6 Uresničevanje odločitve - promulgacija, publikacija in realizacija zakona**

(6) Faza izvrševanja odločitve pomeni prenos nekega sklepa iz idejne v materialno sfero človekovega družbenega delovanja. Odločanje kot izbiranje med več možnimi sklepi, je pač najprej duhovni proces, ki se odvija v mislih in izjavah udeležencev v tem procesu, zato je treba takšen sklep iz miselnega sveta prenesti v fizični svet njihovega dejanskega družbenega delovanja. Na splošno govori družboslovje o implementaciji odločitve v praktično življenje. V procesu sprejemanja zakona pa je še pred prenosom "law in books" v "law in life" treba izvesti razglasitev (promulgacijo) in objavo (publikacijo) zakona, nato pa poskrbeti za čim boljše informiranost o novem zakonu ter organizirati ustrezni nadzor nad njegovim izvrševanjem. V tej fazi kaže spremljati učinkovitost zakona in obenem biti pozoren na – iz praktičnega izvajanja zakona izhajajoče - pobude za njegove morebitne spremembe.

## **3 Nujni in skrajšani zakonodajni postopek**

### **3.1 Nujni postopek za sprejem zakona**

Za izjemne družbene razmere predvidevajo poslovniška pravila sprejem zakona po nujnem postopku. Zato je nujni postopek utemeljeno uporabiti samo v primerih odpravljanja posledic naravnih nesreč, interesov varnosti ali obrambe države ter kadar je treba s sprejemom zakona preprečiti težko popravljive posledice za delovanje države. Navedene okoliščine morajo biti v predlogu za uporabo nujnega postopka posebej pojasnjene, pri odločanju pa skrbno pretehtane.

Restriktivna uporaba nujnega postopka se kaže v določbi, da takšen postopek lahko predlaga samo vlada, saj ima navadno ta organ res celovit pregled nad stanjem v državi oziroma največ informacij za oceno izjemnih situacij. Odločitev o uporabi nujnega postopka sprejme kolegij. V primeru pozitivne odločitve za takšen postopek se predlog zakona uvrsti na prvo sejo državnega zbora, ki sledi odločitvi kolegija. Če

tej odločitvi nasprotuje najmanj ena petina poslancev, o uporabi nujnega postopka za sprejem zakona. O tem mora državni zbor odločiti najpozneje eno uro pred začetkom seje, na katero je uvrščen predlog zakona, ki naj bi se obravnaval po nujnem postopku.

V nujnem postopku za sprejem zakona ne veljajo roki, ki so sicer predvideni za delovanje v rednem zakonodajnem postopku. Nujni postopek se prične z drugo obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu, prva obravnava se ne izvede, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Amandmaje v tem postopku je mogoče predlagati tudi ustno na seji, vse do konca razprave o delih oziroma členih zakonskega predloga; pred glasovanjem pa jih je treba podati v pisni obliki. Pri tem lahko državni zbor zahteva, da se do amandmajev, ki so dani po seji matičnega delovnega telesa, pred glasovanjem o teh amandmajih opredeli matično delovno telo.

V dosedanjem zakonodajnem odločanju državnega zbora je število izjemnih postopkov vztrajno naraščalo in je še vedno preveliko. Veliko število izjemnih zakonodajnih postopkov (nujnih in skrajšanih) je bilo po eni strani gotovo odraz dejanskih družbenih potreb, po drugi strani pa odraz preširokega tolmačenja razloga t. i. izrednih potreb države.

### **3.2 Skrajšani postopek**

Zakon je mogoče – po odločitvi kolegija Državnega zbora – sprejeti tudi v skrajšanem postopku. Če tej odločitvi nasprotuje najmanj ena petina poslancev, o uporabi skrajšanega postopka odloči Državni zbor. V skrajšanem postopku vedno odpade prva obravnava na plenarni seji, druga in tretja obravnava predloga zakona pa se izvedeta na isti seji. Druga obravnava se tako prične z obravnavo predloga zakona v matičnem delovnem telesu. Amandmaje lahko predlagatelji vlagajo na seji do začetka tretje obravnave zakonskega predloga.

V skrajšanem zakonodajnem postopku ni mogoče sprejeti novega zakona, temveč le t. i. "manj zahtevne" spremembe in dopolnitve zakona ali "manj zahtevne" uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije. Poleg tega je takšen postopek možen pri odločitvah o prenehanju veljavnosti nekega zakona ali njegovih posameznih določb ter tudi za sprejem sprememb in dopolnitev zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma zaradi odločbe ustavnega sodišča. Kadar ustavno sodišče ugotovi, da je nek zakon protiustaven, ga v celoti ali deloma razveljavi (negativni zakonodajalec), zato mora državni zbor v določenem roku nadomestiti neveljavno pravno ureditev z ustreznimi zakonodajnimi spremembami.

Uporaba skrajšanega postopka za sprejem zakona je utemeljena z načelom ekonomičnosti oziroma racionalnosti tega odločanja. Kadar gre resnično za manjše dopolnitve ali drobne spremembe zakonov, bi bilo nesmiselno voditi celoten redni zakonodajni postopek. Seveda pa je treba skrbno pretehtati, kdaj je novelizacija zakonodaje res takšne narave. Skrajšani postopek je mogoče včasih opravičiti zlasti pri harmonizaciji naše zakonodaje s pravom Evropske unije, seveda zopet ob manjših prilagoditvah in uskladitvah.

V dosedanji zakonodajni praksi se navedena postopka nista uporabljala le v posebnih razmerah, temveč mnogo pre pogosto tudi v povsem normalnih razmerah. Državni zbor je namreč sprejel po rednem postopku manj kot polovico zakonov, kot izhaja na primer iz naslednjih podatkov o številu sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka<sup>18</sup>:

**Tabela 1: Število sprejetih zakonov glede na vrsto zakonodajnega postopka**

	2011-2014	2014-2018	Jun. 208 – dec 2019	2020
<b>Redni postopek</b>	72	178	31	24
<b>Nujni postopek</b>	85	87	30	25
<b>Skrajšani postopek</b>	100	10	30	21

<sup>18</sup> Poročila o delu Državnega zbora v navedenih obdobjih.

#### 4 Povečana moč izvršilne oblasti

V kriznih razmerah je posebej občutljivo razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo na področju zakonodajne dejavnosti.

Problem se torej zastavlja kot vprašanje, do kje naj sega zakonsko urejanje določenega sklopa družbenih odnosov in od kje naprej je to urejanje lahko prepuščeno podzakonski aktom izvršilne oblasti kot so uredbe vlade in odloki. Na to dilemo je na primer opozoril že Pitamic v svoji leta 1927 izdani knjigi *Država*: »Strogo mejo potegniti med tem, kar mora zakon sam urediti, in tem, kar sme prepustiti uredbi, bo pa dostikrat prav tako težavno kakor presoditi, ali je uredba res izvršilna, to je, ali samo razvija, podrobneje določa, interpretira predpise zakona, ali pa se je z uvedbo novih v zakonu še ne vsebovanih ali celo njemu nasprotujočih pravil podala na edinole zakonu rezervirano polje.« (Pitamic, 2009, str. 270) Ustavno sodišče RS na to vprašanje v letu 2021 odgovarja: »Vso stvarino, ki bodisi po Ustavi bodisi zaradi svojega pomena sodi v domet zakonskega urejanja, sme urejati le zakonodajalec z zakonom, izvršilni oblasti pa sme prepustiti le, da s splošnimi predpisi zakonsko materijo tehnično dopolnjuje, razčlenjuje in podrobneje opredeljuje.«<sup>19</sup>

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

S tem je tudi vzpostavljen t. i. zakonodajni rezervat<sup>20</sup>, po katerem je – skladno s teorijo esence<sup>21</sup> - področje človekovih pravic pridržano zakonskemu urejanju. Sicer pa mora na primer po določilu Ustave Zvezne republike Nemčije<sup>22</sup> že zakon določiti vsebino, namen in obseg podzakonskih aktov (uredb), ki jih lahko izdaja izvršilna oblast. Kadar se z uredbo posega v človekove pravice, mora biti po praksi nemškega ustavnega sodišča vsebina uredbe bistveno bolj določna kot v primeru uredb z drugih področij (Barić, 2009, str. 145).

<sup>19</sup> U-I-79/20-24, z dne 13. 5. 2021, t. 69 obrazložitve.

<sup>20</sup> Zakonski pridržek, Parlamentsvorbehalt, materiae legis.

<sup>21</sup> Wesentlichkeitstheorie.

<sup>22</sup> Art. 80/1 Grundgesetz : »...Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmass der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden...«

Po tem vzoru je tudi slovenska ureditev vzpostavila pravilo, da uredbe, ki zadevajo uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb sme vlada izdati le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu. Za druge uredbe pa vlada ne potrebuje izrecnega pooblastila v zakonu, saj lahko z njimi podrobneje razčlenjuje in urejuje razmerja, ki so določena z zakonom<sup>23</sup>. Seveda je pri tem vezana na bistveno vsebino zakona, saj mora biti uredba kot podzakonski splošni pravni akt skladna z namenom in s kriteriji zakona, ki ga uredba dopolnjuje<sup>24</sup>. Zato mora uredba vedno imeti pravno podlago v zakonu (načelo legalitete), sprejeta je torej lahko le na podlagi zakona in v okviru vsebine zakona.

Vendar je ta pogled nekoliko omiljen v izrednih razmerah kot so se na primer pojavile ob širjenju nalezljive bolezni Covid 19. Pod pritiskom takih izrednih in specifičnih razmer je Ustavno sodišče RS v obrazložitvi že navedene odločbe zapisalo: »Državnemu zboru zato ni mogoče odreči možnosti, da zaradi učinkovitega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin... v tem specifičnem položaju predpisovanje ukrepov, s katerimi se neposredno posega v svobodo gibanja ter pravico do zbiranja in združevanja nedoločenega števila posameznikov, izjemoma prepusti izvršilni oblasti. Vendar pa mora biti v zakonu določen ali iz njega jasno razviden namen ukrepov, poleg tega mora zakon dovolj natančno opredeliti dopustne načine oziroma vrste, obseg in pogoje omejevanja svobode gibanja ter pravice do zbiranja in združevanja ter druga ustrezna varovala pred arbitrarnim omejevanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.«<sup>25</sup>

Ta smer pojasnjevanja je že zelo blizu delegirani zakonodaji, ki jo sicer slovenski pravni sistem v čisti obliki ne pozna<sup>26</sup>. Vendar bo bo treba bolj natančno določiti kriterije za razlikovanje med izvornim in derivativnim določanjem pravic in dolžnosti pravnim subjektom.

<sup>23</sup> Spontano izdajanje podzakonskih predpisov oziroma t. i. generalno pooblastilo.

<sup>24</sup> 21. čl. Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS), Ur. l. RS 24/05 UPB, 109/08, 38/10-ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 ZDU-1G, 65/14, 55/17.

<sup>25</sup> U-1-79/20-24, t. 29 obrazložitve.

<sup>26</sup> Delegirana zakonodaja je del ustavne ureditve npr. v Italiji: Čl. 73/3 Ustave Republike Italije: " Poslovnik lahko določa v katerih primerih in oblikah sta obravnavanje in sprejemanje osnutkov zakonov prenesena na komisije, lahko tudi stalne, sestavljene tako, da izražajo proporcionalnost parlamentarnih skupin. Tudi v teh primerih je do trenutka končne potrditve osnutek zakona predložen zbornici, če vlada ali desetina članov zbornice ali petina članov komisije zahtevajo, naj o osnutku razpravlja in glasuje zbornica sama ali naj gre osnutek le v končno potrditev na podlagi izidov glasovanj. Poslovnik določa oblike obveščanja o delu komisij."

## 5 Izredno stanje in uredbe z zakonsko močjo

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

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

V slovenski ureditvi je namreč predvidena možnost izdajanja uredb z zakonsko močjo samo v izrecno razglašenem izrednem stanju, »kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države«<sup>27</sup>. Seveda je torej treba izredno stanje najprej razglasiti. To stori na predlog vlade državni zbor. Kadar pa se ta ne more sestati, lahko to stori predsednik republike. V izrednem stanju lahko na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo predsednik republike, če se Državni zbor ne more sestati. Takšne uredbe so začasne narave, saj so vezane na kasnejšo potrditev Državnega zbora<sup>28</sup>, mogoče pa je z njimi začasno razveljaviti ali omejiti – razen izjem - celo ustavne pravice<sup>29</sup>.

V Sloveniji bi za dobro pravno ureditev izrednega stanja potrebovali zakon, ki bi razčlenil ustavne določbe o izrednem stanju ter opredelil kriterije za njegovo razglasitev ter postopke za tako odločitev in možne ukrepe v takem stanju. Za sedaj pa lahko govorimo o izrazito očitni podnormiranosti tega potencialno pomembnega dela družbene stvarnosti oziroma o neke vrste pravni praznini.

---

<sup>27</sup> 92. čl. Ustave RS.

<sup>28</sup> Ustava RS 108 čl.: "Kadar se državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati, lahko predsednik republike na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo.

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

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

<sup>29</sup> 16. čl. Ustave RS



Vse izredne razmere, ki jih sprožijo nepredvideni dogodki začasne narave in ogrožajo pravno varovane pravice in interese (Žgur, 2016, str. 443) ne zahtevajo vedno tudi razglasitve izrednega stanja. Zato bi zakon o izrednem stanju moral bolj natančno opredeliti ustavno kategorijo »velika, splošna nevarnost«, razdelati razliko med vojnim in izrednim stanjem, opisati glavne parametre izrednih dogodkov, ki pomenijo krizo v naravnem okolju, na zdravstvenem, vojaškem ali političnem področju ter dodelati postopke razglasitve izrednega stanja, določiti kakšna je stopnja vezanosti predsednika republike na predloge vlade, določiti odgovornost predsednika za sprejete ukrepe ter na splošno predvideti možne ukrepe ipd.

V času izrednega stanja pride do suspenza enega dela pravnega sistema<sup>30</sup>. Z vidika zakonodajne delegacije je mogoče ugotoviti, da se v izrednem stanju lahko zgodi, da ne deluje redno zakonodajno telo (Državni zbor), ampak se pojavi predsednik republike kot nadomestni zakonodajalec. Ta pa lahko z uredbami z zakonsko močjo omeji ali celo razveljavlja tudi ustavne pravice, razen z ustavo izvzetih pravic<sup>31</sup>.

Vendar teorija poudarja, da je treba tudi v izrednem stanju delovati pravno korektno in skladno z načeli pravne države (Žgur, 2016, str. 450). Pravni temelj za sprejemanje uredb z zakonsko močjo mora biti vnaprej zakonsko določen in čim bolj jasen ter dorečen.

Razglasitev izrednega stanja je res skrajni ukrep (*ultima ratio*), ki naj se uvede v kriznih razmerah. Po drugi strani pa v kriznih razmerah težko potekajo redni zakonodajni procesi kot so zamišljeni za normalne razmere<sup>32</sup>. Zato bi za krizne razmere, ko sicer niso izpolnjeni pogoji za razglasitev izrednega stanja, kazalo razmisliti o možnostih nekega izjemnega in vsebinsko ter časovno omejenega delegiranja zakonodajne oblasti na vlado.

---

<sup>30</sup> Rimljani so poznali rek: *Inter arma silent leges*. V vojnih in izrednih razmerah je spoštovanje pravnih pravil zelo ogroženo. Kljub temu, da t. i. mednarodno pravo oboroženih spopadov postavlja določene norme ravnanja, se v času spopadov malo razmerij rešuje po pravni poti, ampak pretežno s silo.

<sup>31</sup> 16/2. čl. Ustave RS.

<sup>32</sup> Državni zbor RS je na primer v času (Covid krize) od 1.1. 2021 do 16. 7. 2021 zasedal le na treh rednih in kar na 24 izrednih sejah. Sprejel je 73 zakonov, od tega po rednem postopku le 38, druge pa po nujnem (13) in skrajšanem postopku (22).

## Literatura

- Barić S. (2009). Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u savremenim europskim državama, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator, Zagreb
- Birkinshaw J. (2020). What is the value of firms in an AI word, v Canals j., Neukampf F. (ed.) The future of management in an AI word, University of Navarra, Palgrave Macmillan, Barcelona, str. 23 – 36
- Black's Law Dictionary (2006). Thomson West Publishing
- Bučar F. (1998). Demokracija in kriza naših ustavnih institucij, Nova revija, Ljubljana
- Igličar A (2021). Zakonodajna politika. Lexpera GV Založba, Ljubljana
- Jambreč P. (1992). Uvod v sociologijo, Državne založba Slovenije, Ljubljana
- Novak A. (2021). Pravičnost onkraj zakona, v Zbornik znanstvenih razprav, letnik LXXXI, Pravna fakulteta, Ljubljana, str. 109 – 140
- Pitamic L (2009). Država, , GV Založba, Ljubljana
- Ribičič C. (2000). Podoba parlamentarnega desetletja, samozaložba, Ljubljana
- Špitalar M., Hočevar M. (2021). Sociologija nesreč in Covid -19, Družboslovne razprave XXXVII, Ljubljana, str. 121 - 142
- Žgur M. (2016). Izredno stanje: pristojnosti in odgovornosti predsednika Republike Slovenije po slovenski ustavi. V Ustavni položaj predsednika republike/ Kaučič I. (ur.). Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, str. 439 – 456