



UNIVERZA V LJUBLJANI  
UNIVERSITAS LABACENSIS



PРАВНА FAKULTETA  
FACULTAS IURIDICA

**I N Š T I T U T   Z A   P R I M E R J A L N O   P R A V O**

Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana

tel.: 01/ 42 03 119, faks: 42 03 120

## **ZAKLJUČNO POROČILO ZA LETO 2002**

**CILJNI RAZISKOVALNI PROGRAM:**  
*Državni zbor Republike Slovenije in njegova vloga*

**RAZISKOVALNI PROJEKT:**  
**ANALIZA IZVAJANJA USTAVNIH IN POSLOVNIŠKIH  
INŠTITUTOV IN NJIHOVIH UČINKOV PRI DELOVANJU  
DRŽAVNEGA ZBORA**

***2. del: Pravna regulacija postopkov v Državnem zboru***

Ljubljana, december 2002

Dr. Albin Igličar

## ZAKONODAJNI POSTOPEK KOT OKVIR ZA LEGITIMNO IN RACIONALNO SPREJEMANJE ZAKONOV

---

### 1. Opredelitev zakona in njegovo mesto v pravnem sistemu

V pravni teoriji je zakon definiran kot splošni pravni akt z najvišjo močjo, ki ga sprejme predstavniški organ v zakonodajnem postopku.

V vsakdanjem jeziku se pogosto uporablja izraz zakon kot sinonim za vsako splošno pravno pravilo, ki ga izda država. Včasih s terminom zakon označujemo pisana pravna pravila, da s tem razlikujemo pisana od nezapisanih (običajnih) pravnih virov.

Materialna opredelitev zakona poudarja njegovo splošnost in abstraktnost (Laband, 1909, Jovanović 1923, Pitamic 1927, Pavčnik 2001). Zakon ne sme urejati konkretnih oziroma posamičnih primerov, temveč le določene tipe vedenja in ravnanja pravnih subjektov. V začetku moderne dobe je že Rousseau v svojem znanem delu *Družbena pogodba* poudarjal, da je zakon izraz splošne ljudske volje, zato ne zahteva splošnosti le za predmet zakonskega urejanja, temveč tudi za zakonodajalca<sup>25</sup>.

Po koncu fevdalizma, ko je zatonila ideja o božjem izvoru oblasti, se je uveljavil princip, da je izvor oblasti v ljudstvu (ljudska suverenost) in da je namen političnega združevanja v varstvu človekovih pravic. Znamenita francoska Deklaracija o pravicah človeka in državljana (1789) je ob določitvi ljudske suverenosti<sup>26</sup> in cilja političnega združevanja<sup>27</sup> določila tudi

---

<sup>25</sup> "Toda kadar vse ljudstvo odloča o vsem ljudstvu, tedaj upošteva le samo sebe; in če takrat nastane kak odnos, je to odnos med celotnim predmetom z enega vidika in celotnim predmetom z drugega vidika, tako da ne pride do nobene delitve celote. Tedaj je predmet, o katerem odločamo, obči, kakor je obča volja, ki o njem odloča. In to dejanje imenujem zakon." (J. J. Rousseau: *Družbena pogodba*, CZ, Ljubljana 1960)

<sup>26</sup> Deklaracija o pravicah človeka in državljana, 1789, čl. 3: "Načelo vse suverenosti izvira predvsem iz ljudstva. Nobeno telo, noben posameznik ne more izvrševati oblasti, ki ne izhaja neposredno iz ljudstva."

vsebino ter način sprejemanja zakona<sup>28</sup>. S tem so bile začrtane osnovne smeri zakonodaje v evropskem kontinentalnem pravnem sistemu, kjer je postal zakon osrednji formalni pravni vir. V anglosaksonskem pravnem sistemu pa je takšno mesto še vedno ohranila sodna odločba.

Za opredeljevanja zakona je torej treba upoštevati tako materialni (vsebinski) kot tudi formalni vidik oziroma zahteve materialne in formalne definicije zakona:

splošne in abstraktne pravne norme

materialni elementi

urejanje pravic in dolžnosti

## ZAKON

predstavniški organ

formalni elementi

zakonodajni postopek

Celovita definicija poudarja, da zakon vsebuje splošne in abstraktne pravne norme, ki jih sprejema predstavniški organ v zakonodajnem postopku.

Splošnost norme pomeni, da njen naslovljenec ni individualiziran, temveč je označen zgolj z neko lastnostjo, ki se nanaša na vnaprej nedoločeno število subjektov. Abstraktnost pravne norme pa kaže na vnaprej zamišljen in predviden dejanski stan (Pavčnik, 2001: 69). Pravi

---

<sup>27</sup> Deklaracija o pravicah človeka in državljana, 1789, čl. 2: "Cilj vsakega političnega združevanja je ohranitev naravnih in nezastarljivih človekovih pravic. Te pravice so svoboda, lastnina, varnost in upor proti zatiranju."

<sup>28</sup> Deklaracija o pravicah človeka in državljana, 1789, čl. 6: "Zakon je izraz splošne volje. Vsi državljani imajo pravico osebno ali prek svojih predstavnikov sodelovati pri njegovem sprejemanju. Biti mora enak za vse, pa naj varuje ali kaznuje...."

vsebino ter način sprejemanja zakona<sup>28</sup>. S tem so bile začrtane osnovne smeri zakonodaje v evropskem kontinentalnem pravnem sistemu, kjer je postal zakon osrednji formalni pravni vir. V anglosaksonskem pravnem sistemu pa je takšno mesto še vedno ohranila sodna odločba.

Za opredeljevanja zakona je torej treba upoštevati tako materialni (vsebinski) kot tudi formalni vidik oziroma zahteve materialne in formalne definicije zakona:

splošne in abstraktne pravne norme

materialni elementi

urejanje pravic in dolžnosti

ZAKON

predstavniški organ

formalni elementi

zakonodajni postopek

Celovita definicija poudarja, da zakon vsebuje splošne in abstraktne pravne norme, ki jih sprejema predstavniški organ v zakonodajnem postopku.

Splošnost norme pomeni, da njen naslovljenec ni individualiziran, temveč je označen zgolj z neko lastnostjo, ki se nanaša na vnaprej nedoločeno število subjektov. Abstraktnost pravne norme pa kaže na vnaprej zamišljen in predviden dejanski stan (Pavčnik, 2001: 69). Pravi

---

<sup>27</sup> Deklaracija o pravicah človeka in državljana, 1789, čl. 2: "Cilj vsakega političnega združevanja je ohranitev naravnih in nezastarljivih človekovih pravic. Te pravice so svoboda, lastnina, varnost in upor proti zatiranju."

<sup>28</sup> Deklaracija o pravicah človeka in državljana, 1789, čl. 6: "Zakon je izraz splošne volje. Vsi državljani imajo pravico osebno ali prek svojih predstavnikov sodelovati pri njegovem sprejemanju. Biti mora enak za vse, pa naj varuje ali kaznuje...."

zakon zato ureja vedenje vnaprej nedoločenega števila pravnih subjektov za življenjske situacije, ki bodo nastopile po sprejemu zakona.

Zato ne zadosti doktrinarnim zahtevam "zakon", ki ureja položaj in pravice posameznega pravnega subjekta (individualni zakon) ali "zakon", ki bi "veljal za nazaj" (retroaktivna veljavnost). Medtem ko je bilo v slovenskem pravnem sistemu po letu 1991 dokaj dosledno spoštovana abstraktnost zakona oziroma prepoved njegove retroaktivnosti<sup>29</sup>, razen redkih izjem<sup>30</sup>, je bilo bolj pogosto kršena zahteva po splošnosti zakona<sup>31</sup>. Nespoštovanje splošne in abstraktne narave zakona ogrozi načelo enakosti pravnih subjektov in ne podpira pravne varnosti, saj onemogoča predvidljivost v ravnanju udeležencev v pravnih razmerjih.

Nemška pravna teorija (Jellinek, Laband) je posebej poudarjala pri zakonu njegovo vsebino, ki je določena z načelom, da je edino z zakonom dopustno podeljevati pravice in nalagati obveznosti pravnim subjektom. Te posegajo zlasti v sfero svobode in premoženja, tako da zakon ureja bistvene okoliščine človekovega položaja v družbi. To daje zakonu posebno veljavo v pravnem in političnem sistemu, saj zajema najpomembnejše pravne norme, drugi pravni viri pa naj potem zakon le razčlenjujejo in (v okviru zakonskih določb) dopolnjujejo.

Slovenski pravni sistem dosledno sledi navedene teoretičnemu pogledu, čeprav je omenjena usmeritev v slovenski ustavi nerodno formulirana<sup>32</sup> ter kljub posledici, ki večkrat privede do kazuistične zakonodaje ali (nesmotrnega) zakonskega določanja norm izrazito tehnične narave. Seveda je to odvisno tudi od zapletenega vprašanja, kdaj imamo opraviti s konstituiranjem novih pravic in dolžnosti, kdaj pa le z razčlenjevanjem že konstituiranih pravic in določanjem načina njihovega izvrševanja.

V pravnem sistemu se to izraža najbolj pri razmerju med zakonom in uredbo.

<sup>29</sup> Ustava RS 155/1 čl. " Zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj."

<sup>30</sup> Na primer Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o prometnem zakonu, ki ga je Državni zbor sprejel na seji 8. januarja 1998 je vseboval določbo, da začne veljati 1. januarja 1998.

<sup>31</sup> Na primer Zakon o Kobilarni Lipica (sprejet 21. 5. 1996), Zakon o prevzemu dolgov in lastninskem preoblikovanju Splošne plovbe p. o. Portorož (sprejet 15. 3. 1996), Zakon o spremembi zakona o poravnavi davkov in prispevkov javnega podjetja Slovenske železnice, Ljubljana (sprejet 30. 5. 1995)...

<sup>32</sup> Ustavno normo " Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb lahko državni zbor določa samo z zakonom" ( 87. čl. Ustave RS) bi gramatikalno lahko razlagali tako, da kadar o pravicah in obveznostih državljanov odloča državni zbor, to počne pač samo v obliki zakona; vendar kadar o pravicah in obveznostih odloča kakšen drug organ – na primer vlada – pa to ureja ta organ pač z drugimi akti – vlada na primer z uredbo itd., saj ni eksplicitno in nedvoumno rečeno, da pač o pravice in obveznosti v državi določa le državni zbor.

V slovenskem pravnem sistemu izdaja **uredbe za izvrševanje pravic in obveznosti** vlada samo, kadar ima za to posebno pooblastilo v zakonu. Brez posebnega zakonskega pooblastila pa vlada lahko izdaja **druge uredbe**, kadar oceni, da je treba za urejanje določenih družbenih razmerij zakon podrobneje razčleniti. Takšno splošno pooblastilo ima slovenska izvršilna oblast v zakonu o vladi; ustava namreč o vladni pristojnosti za izdajanje uredb nima nikakršnih določb. V slovenski pravni doktrini pa se je oblikovalo stališče, da vlada lahko vsak zakon razčlenjuje z uredbami brez posebnega pooblastila, kadar pa zakon izrecno predvideva izdajo uredbe pa to ni pooblastilo vladi, da sme to storiti, temveč je to njena dolžnost (Grad, 2001: 13). Seveda je v obeh primerih vlada pri izdaji uredbe vezana na namen in kriterije zakona, ki ga dopolnjuje oziroma razčlenjuje. V tem smislu uredba nikoli ne sme na novo določevati pravic in obveznosti (Pavčnik, 2001: 222)

V slovenskem pravnem sistemu so poznane še **uredbe z zakonsko močjo**, ki jih v izrednem stanju lahko na predlog vlade izda predsednik republike, vendar le če se državni zbor ne more sestati. Takšne uredbe so začasne narave, saj so vezane na kasnejšo potrditev državnega zbora<sup>33</sup>. V normalnih družbenih razmerah v Sloveniji izvršilna oblast ne sme izdajati uredb z zakonsko močjo.

Uredbe rabijo samo zniževanju splošnosti in abstraktnosti zakona, tako da so namenjene – kot je poudarjal že Pitamic<sup>34</sup> – le njegovemu izvrševanju in smejo biti izdane namesto zakona le v skrajno izjemnih primerih. Po vsebinski oziroma materialni plati uredbe še vedno vsebujejo splošne pravne norme, tako da jih zgolj po materialni plati ne bi mogli ločevati od zakonov. Od zakona pa se razlikujejo po formalni plati, torej po organu, ki jih izdaja in postopku po katerem jih sprejema. Uredbe izdajajo organi izvršilne oblasti po kratkem enofaznem postopku, v katerem ni zagotovljena prisotnost javnosti ter možnost demokratičnega soočanja različnih družbenih interesov. Zato v uredbi dosti lažje prevlada nek posebni interes skupine ali celo posameznika, čeprav naj bi uredba samo poskrbela za razčlenitev tistih splošnih družbenih interesov, ki so zajeti v zakonu. Toda pritiski vedno bolj organiziranega družbenega življenja, vedno večja gostota različnih interesov, dejavnosti

<sup>33</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>34</sup> "Pravila, ki jih izdajajo drugi državni organi in ne zakonodajni in ustavodajni v izvrševanju zakonov ali izjemoma, namesto njih, smo navajeni imenovati uredbe." ( Pitamic 1927: 264)

socialne države in sodobna tehnologija postavljajo pred zakonodajalca zahteve po vedno obsežnejšem pravnem reguliranju družbenih odnosov (panjuridizacija!), čemur predstavniško telo s svojo zakonodajo vedno težje sledi. Zato družbena realnost nenehno terja nove in nove pravne norme, ki jih lahko hitreje, bolj strokovno in elastično sprejemajo vlada ali ožja telesa v okviru parlamenta.

Zaradi upoštevanja objektivne družbene stvarnosti nekatere državne ureditve poznajo možnost delegirane zakonodaje na vlado, kot je to na primer v italijanski ali francoski ustavni ureditvi, ko lahko vlada pod določenimi pogoji sprejema uredbe z zakonsko močjo (decret -loi) ali pa omogočajo t.im. odborsko zakonodajo, ko zakone lahko sprejemajo tudi delovna telesa parlamenta in ne samo celotni parlament. To je sicer v nasprotju s formalno definicijo zakona, ki poudarja, da je zakon akt predstavniškega organa, sprejet v zakonodajnem postopku, toda razvejano družbeno življenje je vedno težje zajeti v celovite zakonske pravne akte, ki jih sprejemamo v sicer demokratičnem, toda tudi relativno dolgotrajnem zakonodajnem postopku.

V francoski ustavni ureditvi je v nekem smislu zakonodajna pristojnost celo presumirana vladi, saj ustava izrecno določa področja zakonodajne pristojnosti parlamenta, s tem da druga področja ureja vlada z avtonomnimi uredbami. Vsa družbena razmerja, ki niso po sami ustavi izrecno odkazana v zakonsko urejanje parlamentu torej ureja vlada s svojimi uredbami<sup>35</sup>. Poleg tega lahko francoski parlament s časovno in vsebinsko omejenim pooblastilom omogoči vladi izdajanje uredb, ki nadomeščajo zakone. Tako sme torej vlada zahtevati " za izvršitev svojega programa začasno delegacijo zakonodajne oblasti tudi za področja, načelno odkazana zakonu." (Kušej, 1960: 29) Te vrste uredb so sicer podvržene kasnejši presoji in potrditvi predstavniškega telesa, ki jih sme tudi spremeniti ali odpraviti, vendar v praksi predstavniško telo zelo redko razveljavi uredbe, ki so bile izdane namesto zakona. V večini primerov takšne uredbe ostanejo v veljavi, tako da delegirana zakonodaja predstavlja velik del pravnega reguliranja celih področij družbenih odnosov.

Prav tako precej podrobno ureja delegirano zakonodajo italijanska ustava. Na osnovi meril, vsebinskih načel in določenih področij lahko za omejeno obdobje parlament prenese

---

<sup>35</sup> Člena 37 in 38 ustave Republike Francije

opravljane zakonodajne funkcije na vlado<sup>36</sup>. Poleg tega pozna italijanska ustavna ureditev še delegiranje zakonodajne funkcije med dvema zasedanjema parlamenta na parlamentarna delovna telesa oziroma komisije<sup>37</sup>. Takšni odločitvi ne sme nasprotovati vlada ali določeno število poslancev, nekatera področja pa so sploh izvzeta iz takšne (odborske, komisijske) zakonodaje. Kljub temu se v zakonodajni praksi zgodi, da je v posameznih sklicih večina zakonov sprejetih prav v komisijah italijanskega parlamenta<sup>38</sup>. Seveda pa italijanska ureditev pozna tudi uredbe, ki se izdajajo v izrednih razmerah, ko se redno zakonodajno telo ne more sestati (uredbe v sili)<sup>39</sup>. Takšne uredbe prejšnje zakone le začasno suspendirajo, ne morejo pa jih derogirati, saj so podvržene kasnejši potrditvi oziroma zavrnitvi s strani parlamenta. Derogacijo prejšnje zakonodaje sme opraviti v teh primerih le parlament, kadar zasilne uredbe potrdi in jim s tem da tudi formalno obliko zakona. Kadar predstavniško telo "uredb v sili" ne potrdi, izgubijo veljavo, tako da dobijo moč zopet prejšnji zakoni.

V pravnem sistemu Evropske unije se pravice in dolžnosti, ki veljajo neposredno za njene državljanke in druge pravne subjekte, določajo z uredbo. Uredba v Evropski uniji ima enako vlogo kot zakon v nacionalnih pravnih sistemih, tako da neposredno nadomešča zakonodajo posameznih držav članic (Moussis, 1999: 46). Z uredbami poteka unifikacija pravnega sistema v članicah. Uredbe sprejema na predlog Evropske komisije Svet Evropske unije, ki pa v določenih primerih odloča skupaj z Evropskim parlamentom. Najpomembnejši organ Evropske unije je njen Svet (sestavljen iz ministrov vlad članic), tako da tudi Svet Evropske unije nastopa kot glavni "zakonodajalec" v Evropski uniji. Evropski parlament pa sodeluje pri postavodajni dejavnosti prek postopkov posvetovanja, sodelovanja, soodločanja in obveznega soglasja s Svetom Evropske unije<sup>40</sup>. V pravnem oziroma zakonodajnem sistemu Evropske unije je zopet poudarjena strokovnost, ki se kaže v demonopolizaciji parlamenta pri zakonodaji oziroma pri oblikovanju in sprejemanju uredb kot osrednjih (sekundarnih) pravnih virov Evropske unije. Podobna ugotvitev velja tudi za direktive, ki zagotavljajo harmonizacijo pravnih sistemov držav članic. Direktiva je nekakšen "okvirni zakon

<sup>36</sup> Čl. 76 ustave Republike Italije: "Opravljanje zakonodajne funkcije je lahko preneseno na vlado le na podlagi določite načel in meril odločanja ter le za omejeno obdobje in za določene predmete."

<sup>37</sup> 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."

<sup>38</sup> Mesto i uloga odbora i komisija predstavničkih tela, material sa savetovanja, Beograd 1966, str. 44

<sup>39</sup> Čl. 77/2,3 ustave Republike Italije

<sup>40</sup> The consultation procedure, the cooperation procedure, the co-decision procedure, assent procedure; podrobneje v The European Parliament, (Corbett, Jacobs, Shackleton) John Harper Publishing, London 2000



Skupnosti" (Moussis, 1999: 46), ki ga morajo članice upoštevati pri svoji nacionalni zakonodaji. Direktiva torej zavezuje vsako državo članico glede rezultatov, ki jih je potrebno doseči, pri čemer vsaka članica lahko to doseže na svoj način. S tem se ob vsebinsko enakih pravnih normah, lahko uveljavljajo še specifične posameznih nacionalnih pravnih sistemov. V obeh primerih – tako uredb kot direktiv – pa je torej glavno odločanje o "zakonodaji" Evropske unije preneseno iz (Evropskega) parlamenta v izvršilno telo (Svet).

V slovenskem pravnem sistemu je sprejemanje zakonov v zakonodajnem postopku pridržano plenarnim sejam parlamenta (**formalna opredelitev zakona**), tako da ni dopustno prenašanje zakonodajnih pooblastil niti na delovna telesa parlamenta, niti na vlado. Kljub temu ima vlada posebej izpostavljeno vlogo v zakonodajnem postopku, saj nastopa kot najbolj pogosti predlagatelj zakonov (predlagalni monopol) in tudi kot predlagatelj, čigar večino predlogov parlament tudi sprejme, za razliko od drugih predlagateljev, ki zelo pogosto svojih zakonskih predlogov v parlamentu ne uspejo pretvoriti v zakone. To ilustrirajo naslednji podatki iz dela Državnega zbora RS v mandatnem obdobju 1996 – 2000<sup>41</sup>

	predlagani zakoni	sprejeti zakoni
vlada	586	570
poslanci	232	59
državni svet	10	2

Neke vrste odstopanja od načela o predstavniškem telesu kot izključnem zakonodajalcu je mogoče v delu slovenskega državnega zbora zaslediti skozi mnogo prepogosto sprejemanje zakonov po hitrem, torej ne rednem zakonodajnem postopku. Zelo pogosto uporabo izjemnega hitrega zakonodajnega postopka v slovenskem državnem zboru se da razložiti tudi s tem, da naš sistem ne pozna delegirane zakonodaje, tako da je parlament prisiljen ubrati stranske poti za hitro reagiranje na pogoste družbene spremembe. Veliko prepogoste hitre postopke namreč gotovo ni mogoče opravičiti z obstojem " izrednih potreb države, interesi obrambe ali naravnimi nesrečami" , kar kot razloge za hitri postopke nsšteva

<sup>41</sup> Republika Slovenija, Državni zbor: Poročilo o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 1996 – 2000, Ljubljana, oktober 2000, str. 40

Poslovník državnega zbora<sup>42</sup>. Če k hitrim zakonodajnim postopkom prištejemo še skrajšane postopke lahko za mandatno obdobje Državnega zbora 1996 – 2000 ugotovimo, da je slovenski zakonodajalec več zakonov sprejel po hitrem in skrajšanem kot po rednem zakonodajnem postopku, kot izhaja iz naslednje tabele<sup>43</sup>:

	1997	1998	1999	2000	skupaj
redni zak. post.	14	20	41	26	1 01
hitri zak. post.	41	41	55	35	172
skrajšani zak. post.	12	13	20	23	68
ratifikacije	61	40	80	109	290
skupaj	128	114	196	193	631

Vztrajanje pri čisti rešitvi v zakonodajnem sistemu, ki ne omogoča delegirane zakonodaje ter uredb z zakonsko močjo, je lahko tudi eden od razlogov za (pre)pogosto novelizacijo zakonov. Številne spremembe in dopolnitve zakonov med drugim opozarjajo ne le na slabo kvaliteto sprejetih zakonov, prepogosto uporabo hitrega zakonodajnega postopka itd, temveč tudi na zadrege zakonodajalca, ko mora številna področja družbenih odnosov regulirati z zakonom, pri čemer pa je predstavniško telo – resda demokratične narave – toda tudi precej okorno in počasno pri svojem odločanju. Ker so zakoni večkrat kazuistično in podrobno sestavljeni, zahtevajo – ob družbenih spremembah – pogoste spremembe in dopolnitve, kakor ilustrirajo naslednji podatki o sprejetih odločitvah slovenskega Državnega zbora<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Poslovník Državnega zbora RS, Ur. l. RS 40/93, 80/94, 3/95, 28/96, 26/97, 46/00

<sup>43</sup> Republika Slovenija, Državni zbor: Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996 – 2000, Ljubljana, oktober 2000, str. 41

<sup>44</sup> isto, str. 38

	1997	1998	1999	2000	skupaj
ustavni zakoni	1			1	2
zakoni (novi)	30	35	74	47	186
spremembe in dopolnitve zak. (novele)	37	39	42	37	155
ratifikacije	61	40	80	109	290
skupaj	129	114	196	194	633

Navedeni podatki in ugotovitve ter vedno bolj razvejani družbeni odnosi, ki terjajo pravno-normativno urejanje vedno novih in novih področij človekovega delovanja navajajo k razmisleku o smotrnosti vztrajanja pri predstavniškem telesu kot izključnem zakonodajalcu. Že uvodne (pilotske) raziskave tega problema nakazujejo potrebo po nadaljnem bolj poglobljenem proučevanju zakonodajne funkcije. S pomočjo longitudinalnih študij bi lažje odgovorili na vprašanje ali ni morda boljša rešitev, ki ustavno pooblašča vlado k sprejemanju uredb z zakonsko močjo oziroma delovna telesa parlamenta, da samostojno oziroma dokončno sprejemajo zakone, kot pa da predstavniško telo prepogosto uporablja izjemne (hitre oziroma nujne, in skrajšane) zakonodajne postopke in se zateka k prepogosti novelizaciji zakonodaje<sup>45</sup>.

Kadar bo takšnega zakonodajnega odločanja parlamenta manj, bo narastla tudi t. im. materialna moč zakona, vnesena pa bo tudi večja jasnost v njegovo formalno moč. Materialna moč zakona kaže na njegovo izvajanje v družbeni praksi, medtem ko formalna moč pomeni, da se lahko veljavni zakon spremeni samo z novim zakonom.

<sup>45</sup> Dr. Kušej je že leta 1960 v svojem Primerjalnem ustavnem pravu zapisal (str. 108): »Iz vsega tega bi se dal napraviti sklep, da pri današnji zapletenosti družbenega življenja, ki terja hitre regulativne posege državne oblasti, rešitev problema delegacije zakonodaje na izvršno oblast ni ve njeni absolutni prepovedi, marveč v skrbno preišljeni pravni in politični ureditvi tega vprašanja.«

**Materialna moč zakona** je odvisna ne le od doslednega spoštovanja zakonodajnega postopka, temveč v veliki meri tudi od njegove vsebinske skladnosti z interesi večine članov globalne družbe, kar pogojuje bolj ali manj dosledno spoštovanje zakonskih določb v praksi. Uresničevanje zakona pomeni, da se pravne norme iz sveta idej (law in books) preselijo v dejansko vedenje in ravnanje pravnih subjektov v fizičnem, realnem svetu (law in life). Ob splošnih trendih demokratizacije in emancipacije državljanov je ob tem potrebno upoštevati tudi njihovo vedno večjo kritičnost ter s tem povezano manjšo pripravljenost za dosledno ravnanje po zakonih. To postane še posebej vprašljivo, kadar imajo državljanji občutek, da so določeni zakoni krivični oziroma slabi, se pravi, da imajo ti zakoni nizko stopnjo legitimnosti. V slovenskih razmerah se je kritičnost do take vrste zakonov izrazito povečala v zadnjih treh desetletjih, saj se je konformost v smislu brezpogojnega pokoravanja vsakršnim zakonom zmanjšala od dvotretjinskega deleža koncem sedemdesetih let prejšnjega stoletja, preko ene polovice koncem osemdestih let, na eno tretjino koncem devetdesetih let (Igličar, 1997: 174). To bi pomenilo, da materialna moč zakonov v slovenskem pravnem redu pada.

**Formalna moč zakona** je izražena skozi njegovo mesto v določenem pravnem sistemu ter skozi pravila prednosti kasnejšega zakona pred prejšnjim<sup>46</sup>. Zadnji zakon odpravi vse prejšnje zakonske predpise, ki so urejati isto področje družbenih odnosov. Navedeno splošno pravilo je razčlenjeno še naprej, glede na to ali je sprejet nov splošni ali specialni zakon, saj kasnejši specialni zakon izključuje prejšnjega splošnega le na svojem področju, ne ukine pa splošnega zakona v celoti<sup>47</sup>. V formalno moč zakona posegajo v nekem smislu tudi odločbe ustavnega sodišča, ki sicer ne smejo neposredno določati vsebine novemu zakonu, lahko pa razveljavljajo vsebino obstoječega zakona<sup>48</sup>.

V slovenskem pravnem sistemu zavzema zakon še vedno mesto osrednjega pravnega vira. Z njim morajo biti v skladu vsi drugi splošni in posamični pravni akti, sam pa mora izhajati iz ustave, mora pa biti skladen tudi z načeli mednarodnega prava in ratificiranimi mednarodnimi pogodbami<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Lex posterior derogat legi priori.

<sup>47</sup> Lex posterior specialis non derogat legi priori generali.

<sup>48</sup> Več o tem v Igličar : Zakonodajna in ustavnosodna oblast, v Slovenski parlament (zbornik), Portorož 1996. str. 166 - 173

<sup>49</sup> 8. čl. Ustave RS: " Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno."

## USTAVA

### MEDNARODNA POGODBA

## ZAKON

( državno pravo )

UREDBA

PRAVILNIK

NAVODILO

ODREDBA

( avtonomno pravo )

STATUT

ODLOK

PRAVILNIK

NAVODILO, ODREDBA

KOLEKTIVNA POGODBA

SPLOŠNI POGOJI POSL.

Glede na nakazano mesto zakona v pravnem sistemu bi z njim morali res urejati le temeljne družbene odnose in osnovna materialno-pravna razmerja splošnega pomena. Pri zakonu bi še posebej veljalo izpostaviti usmeritev, naj z njim urejamo eksistenčno pomembne ter potencialno konfliktno odnose, v katere lahko ljudi tudi prisilimo oziroma, kjer jih lahko kontroliramo in terjajo natančno določitev pravic in obveznosti pravnih subjektov. Pri drugih pravnih virih naj bi sicer veljali enaki kriteriji za pravno normiranje, vendar so odstopanja v smer bolj detajlnega in kazuističnega normiranja lažje opravičljiva.