



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Sociološko-pravni vidiki Slovenije kot pravne in demokratične države
Albin Igličar

Article information:

To cite this document:

Igličar, A. (2018). Sociološko-pravni vidiki Slovenije kot pravne in demokratične države, Dignitas, št. 51/52, str. 58-76.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/50/52-9>

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Sociološko-pravni vidiki Slovenije kot pravne in demokratične države

Albin Igličar

1. Uvodna misel

Sociološko-pravni vidiki preteklosti, sedanjosti in prihodnosti slovenske države izpostavljajo predvsem probleme razvitosti pravne kulture, civilne družbe in z njo povezanega javnega mnenja ter legitimnosti zakonodaje in njenega izvajanja v dejanskih družbenih odnosih.

Pravne norme v vseh obdobjih človeške civilizacije na temelju zavestnih odločitev postavljajo temeljne okvire različnim oblikam združevanja ljudi. Vloga prava se kaže v zavarovanju temeljnih odnosov v skupnosti ter urejanju pogojev obstoja posameznika in skupnosti.

Slovenska družba se je v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja znašla v t. i. tranzicijskem obdobju, ki je pomenilo tudi prelom z vrednotami prejšnjega socialističnega političnega sistema. Nove ustavne vrednote, izražene zlasti skozi človekove pravice in temeljne svoboščine, se ne uveljavijo in utrdijo takoj po normativnih spremembah, ampak mora preteči nekaj časa, da ljudje prevzamejo nove vrednote. Do tedaj pa se pojavlja stanje družbene anomalije, ki v Sloveniji še vedno traja. Anomija¹ kaže na stanje razvrednotenja vrednot in norm, kar se dogaja zlasti v prehodnih obdobjih. Tedaj stare vrednote ne veljajo več, nove pa se še ne uveljavijo in ne »usedejo« v družbeno zavest oziroma jih posamezniki še ne ponotranjijo (internalizirajo). Vendar tudi potem, ko se to večinoma že zgodi, je potrebno, da v družbeni skupnosti pride do t. i. delitve vrednot (shared values) oziroma vrednotne povezanosti družbe². Kadar se to ne dogaja, so sredobežne težnje v

¹ Izraz izvira iz grščine *a-nomos* -zakon in ga je uporabljal zlasti Durkheim za stanje brezpravja oziroma razvrednotenja vrednot in norm. (De la division du travail social, Presses Universitaires de France, Paris, 1960).

² Več v knjigi Zupančič: Prva od suhih krav, Cankarjeva založba, Ljubljana 2009, str. 44 in nasl.

družbi močnejše od sredotežnih silnic. V takšnem stanju socialna dezorganizacija zajame tako področje civilne družbe kot državne institucije, kar ogroža družbeno solidarnost. Družba se tedaj atomizira v mehanično vsoto posameznikov (individuumov). Med njimi je vse manj odnosov, tako se zmanjša družbena integracija. S tem v zvezi je v jubilejnem zapisu ob dvajseti obletnici nastanka slovenske države dr. Bučar med drugim zapisal: »Tudi ustanovitev lastne države ni bila spremljana s kolikor toliko jasnimi predstavami, kako v njej živeti, še celo pa ne sprejeta kot del našega lastnega vrednostnega sveta.«³

Zato za slovensko družbo zadnjih dvajset let torej velja dodati, da prebivalstvo ni v celoti ponotranjilo (internaliziralo) t.i. izhodiščnih pravrednot – svetosti življenja, posvečenosti mrtvih, dostojanstva človeka in principa, da storiš drugemu le to, kar naj drugi storijo tebi (Hribar, 2006, 174, 175). Vsaj dve izmed njih – svetost življenja in človekovo dostojanstvo – so v preambuli omenjala besedila osnutkov slovenske ustave⁴, vendar pa besedilo veljavne ustave tega izrecno več ne našteva. Seveda kaže takoj dodati, da veljavna ustava vsebuje izčrpen katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki vsebuje tudi vse navedene (pra)vrednote. Takšne poudarke srečamo tudi v slovenski ustavnosodni praksi⁵.

2. Splošno o pravni kulturi

Pravna kultura je agregatni pojem, katerega prvine so ideje, pričakovanja, vrednotenja in mnenja, ki jih imajo ljudje o pravnem sistemu ter njihova zadržanja (ravnanja) glede na pravni sistem v neki globalni družbi (Friedman, 1977, 76). S pojmom pravna kultura zato razume sociologija prava empirično razisk(ov)an družbeni pojav, ki vključuje pravno opredeljene predstave o vrednotah, normah, institucijah, postopkovnih pravilih in načinih obnašanja (Raiser, 2007, 311). Pravno kulturo torej sestavljajo ravnanja, vrednote in mnenja, ki obstojijo v družbi glede na pravo, pravni sistem in njegove različne dele (Cotterrell, 2006, 83). Iz povedanega

³ Pravna praksa, št. 24–25, Ljubljana 2011, str. 3.

⁴ T. i. »pisateljska ustava«, april 1988, »Demosova ustava«, marec 1990 ter »Podvinska ustava«, avgust 1990. Slednja je v Preambuli določila: »Zavedajoč se svetosti življenja in človeškega dostojanstva (varianta: nedotakljivosti človekovega življenja in dostojanstva '...«.

⁵ Npr. U-I-109/10, točka 9 Obrazložitev: »Kot temeljna vrednota ima človekovo dostojanstvo normativni izraz v številnih določbah Ustave, zlasti je konkretizirano preko določb, ki zagotavljajo posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine; te so namenjene prav varstvu različnih vidikov človekovega dostojanstva.«

torej izhaja, da pravno kulturo sestavljata idealni in realni del tega pojava.

Idealni del pravne kulture zajema: ideje, vrednotenja, pričakovanja, mnenja o pravnih normah in institucijah. Dejanski del pravne kulture pa obsega: ravnanja ljudi glede na pravni sistem, zadržanja in navade. Pri oblikovanju pravne kulture pa je mogoče po Friedmannu (Friedmann, 1990) razlikovati med pravno kulturo, ki nastaja kot posledica zahtev, ki jih člani globalne družbe postavljajo pravnemu sistemu (zunanja oziroma splošna pravna kultura), in pravno kulturo, ki se oblikuje kot rezultat vnaprejšnjega oblikovanja pravnih institucij in njihovega delovanja (notranja oziroma profesionalna pravna kultura).

Celovit pogled na pravno kulturo mora seveda zajeti obe plati obravnavanega pojava, njuno medsebojno vplivanje ter prepletanje obeh prvin pravne kulture. Pri dejanskem vzpostavljanju družbenih odnosov učinkujeta oba dela pravne kulture. V analitični oziroma raziskovalni fazi proučevanja pravne kulture pa je mogoče obe sestavini razlikovati, toda ob sklepnih sintetičnih prikazih je zopet treba imeti pred očmi totalnost pri izvorih in učinkih pravne kulture.

Poleg tega je za splošno podobo pravne kulture v neki konkretni globalni družbi pomemben še njen količinski oziroma kvantitativni vidik. Zato je mogoče trditi, da splošna oznaka pravne kulture izpostavlja nazore in opredelitve večine pripadnikov globalne družbe do pravnih vrednot in norm ter načine dejanskega vzpostavljanja pravnih odnosov v realnem (fizičnem) svetu.

Kakor celota družbenih institucij v smislu splošne kulture odraža značilnosti določene globalne družbe, tako tudi pravna kultura odseva razmere v tej družbi. Zato je treba danes govoriti o različnosti pravnih kultur, o njihovem pluralizmu kot posledici dejstva, da ima vsako ljudstvo, vsaka dežela oziroma vsak narod svojo pravno kulturo (Friedman, 1977).

Sociološko-pravna proučevanja, na primer, poudarjajo razlike v pravni kulturi Vzhoda in Zahoda. Medtem ko vzhodno-civilizacijski koncept prava izhaja iz harmonije⁶, je zahodno-civilizacijski bolj nagnjen k borbi za pravo⁷. Če je na primer v japonski pravni kulturi tako rekoč sramotno razreševati konflikte na sodišču, potem je to na primer v ZDA nekaj povsem normalnega. (Rehbinder,

⁶ Npr. Konfucionalizem.

⁷ Npr. Jhering, Borba za pravo (Kampf um's Recht).

2000, 175). Poleg tega pluralistični pogled na pravno kulturo izpostavlja njeno kompleksnost znotraj določene globalne družbe. Zato na pravno kulturo vplivajo številne ekonomske, politične, interesne in slojevske determinante. Znane so ugotovitve, da pravna kultura pretvarja interese v pravne zahteve oziroma, da ob zavarovanju določenih interesovpravna kultura nastopa kot oblikovalec pravnih zahtev (Cotterrell, 2006, 87).

Poleg tega se kažejo razlike in tudi nasprotja v pravni kulturi različnih družbenih slojev na primer statusnih, poklicnih, starostnih itd.⁸. Družbeni položaj posameznika namreč močno vpliva na subjektivno dožemanje pravne sfere globalne družbe in tudi na njegovo dejansko vedenje in ravnanje. Zato je večkrat koristno razlikovanje med t. i. notranjo (internalizirano) in na zunaj izraženo (eksterno) pravno kulturo. V prvem primeru gre za razumevanje pravnih vrednot in norm pri pravnih subjektih, v drugem pa za pričakovanje njihove okolice, kako bodo ravnali v pravnih odnosih.

Razlike med pravnimi kulturami pogojujejo tudi različni pravni sistemi. V tem smislu govorimo o t. i. pravnih družinah ali velikih pravnih sistemih⁹, kot so rimsko-germanski in anglo-ameriški pravni krog, pravni sistemi Daljnega Vzhoda itd. Pripadnost k nekemu pravnemu sistemu vpliva na različne vzorce pravne kulture¹⁰. Vendar takšen pluralizem pravnih kultur danes vse bolj prehaja v pravni univerzalizem (Raiser, 2007, 317) zaradi globalizacijskih procesov na področju gospodarskega povezovanja sveta, njegovega političnega približevanja in splošno kulturnega poenotenja. To se izraža pogosto v procesih recepcije določene pravne ureditve, ko se zaradi recepcije spreminja pravna kultura države, ki je sprejela »uvoženo« pravno ureditev, obenem pa se tudi sprejeta pravna ureditev delno spremeni zaradi že obstoječe pravne kulture v državi, ki je prevzela tujo pravno ureditev določenega sklopa družbenih odnosov¹¹. Močni integracijski oziroma

⁸Tako npr. Friedman za razmere v ZDA ugotavlja obstoj razlik med pravno kulturo bogatih in revnih, delavcev v železarnah in računovodij, črncev, belcev in aziatov, moških, žensk in otrok itd. (Friedmann, 1990, 213).

⁹Podrobneje in poglobljeno razlike in podobnosti med različnimi pravnimi sistemi proučuje primerjalnopravna znanost, npr: David, Grasmann: Uvod v velike sodobne pravne sisteme, I in II, Cankarjeva založba, Ljubljana 1998.

¹⁰To npr. ilustrira ugotovitev sodnika Sodišča ES dr. Marka Ilešiča: »Različne pravne kulture v državah članicah pogosto privedejo do različno oblikovanih in različno sprejetih pisnih vlog in še zlasti različnega nastopanja (tudi sodnikov) na obravnavah.« (Ilešič, 2008, 6).

¹¹Na primer prevzemanje nemškega prava na Japonskem kot tudi »evropskega« prava v Sloveniji pred slovensko vključitvijo v Evropsko unijo.

asimilacijski procesi imajo v sodobni družbi za posledico tudi odpravljanje razlik med pravnimi kulturami in približevanje oziroma konvergenco različnih pravnih sistemov. Omenjeno dogajanje lahko zelo nazorno zasledimo v procesih približevanja evropsko-kontinentalnega in anglosaksonskega pravnega sistema znotraj Evropske unije¹².

Zato lahko tudi z vidika sprememb v pravni kulturi kot posledici sprememb v družbeni strukturi zasledimo nekaj razvojnih tendenc, ki so skupne vsem globalnim družbam v sodobnosti. To je najprej težnja po vedno večjem poenotenju prava s prostorskega, stvarnega in osebnega vidika. Takšne spremembe so najprej posledica širitve obsega globalnih družb ter intenzivnega odpravljanja razlik v poglavitnih sklopih družbenih odnosov. Nadalje nekateri teoretiki posebej izpostavljajo neke vrste socializacijo prava, kjer vedno pomembnejše mesto dobivajo norme o varstvu delavcev, potrošnikov, okolja, določbe o socialni varnosti in pravila o enakih možnostih. (Rehbinder, 2000, 86). To je seveda odraz večanja tistega dela pravnega sistema, ki je determiniran s splošnimi družbenimi interesi na račun tistega dela, ki ga determinirajo posebni interesi zgolj določenih razredov in slojev.

V tako rekoč vseh sodobni pravnih sistemih je mogoče zaznati tendence po vztrajnem širjenju pravne regulacije oziroma po nenehnem povečevanju obsega pravnih aktov in pravnih norm, kar je posledica naraščajoče kompleksnosti ter organiziranosti družbenega življenja, napredka znanosti in želje ljudi po predvidljivosti pri vzpostavljanju družbenih odnosov, izhajajoče iz potrebe ljudi po varnosti. Temu se pridružuje tendenca, izvirajoča iz naraščajoče racionalnosti v družbi, k birokratiziranosti in specializiranosti pravnih procesov. Iz navedenih okoliščin izhaja še težnja po vse večji strokovnosti pravnega sistema in njegovih nujnih znanstvenih osnovah ob zahtevah po legitimnosti in učinkovitosti pravnega sistema (Rehbinder, 2000, 115).

Omenjene skupne poteze v pravni kulturi modernih globalnih družb odsevajo tako v predstavah in mnenjih ljudi o pravnih institucijah kot tudi v njihovem dejanskem vedenju in ravnanju. Na obe sestavini pravne kulture imajo dandanes odločilen vpliv sredstva množičnega obveščanja, t. i. množični mediji, ki z opiso-

¹² Na primer izenačevanje pomena zakona (kot glavnega formalnega pravnega vira v kontinentalnem sistemu) in sodbe (kot glavnega pravnega vira v anglosaksonskega sistema) v pravnem sistemu Evropske unije.

vanjem in prikazovanjem pravnih procesov, predstavljanjem stališč in mnenj¹³, odločilno oblikujejo javno mnenje, s tem pa tudi predstave ljudi o pravnih pojavih. Stališča, mnenja in pričakovanja ljudi o poteku pravnih procesov so pomembna sestavina javnega mnenja v smislu razpravljanja posameznikov v družbi o določenih skupnih zadevah.

To javno mnenje zadeva predvsem splošno pravno kulturo, ki zajema pravne nazore in pravna ravnanja vseh članov globalne družbe. Iz splošne pravne kulture pa kaže posebej izdvojiti profesionalno pravno kulturo, to je pravne nazore in pravna ravnanja poklicnih pravnikov.

Pravna kultura je s svojo središčno prvino, ki so človekove pravice, v današnjem času nujni pogoj za dejanski obstoj pravne države. Od stanja pravne kulture je odvisno delovanje pravnega sistema in še posebej končno izvrševanje pravnih norm v dejanskem ravnanju pravnih subjektov (materialni akti). Ta poudarek je še posebej utemeljen, ker v normativni sferi sodobnega sveta izgublajo na pomenu religiozne in moralne norme. Na njihovo mesto v marsičem stopajo pravne norme in pravne institucije. Le-te vse bolj prevzemajo vlogo, ki so jo nekdanj imele v družbi religiozne, običajne in moralne norme. K takšnemu razporejanju pomena različnih vrst družbenih norm veliko prispevajo težnje k sekularizaciji ter racionalnosti modernega sveta; ker pa je fenomen prava vezan na racionalnost, se povečuje njegov pomen v normativni strukturi globalne družbe. Pravo vse bolj prevzema osrednje mesto pri institucionalizaciji skupnih družbenih vrednot.

Pri tem je lahko bolj inovativno ali izvaja zgolj funkcijo pozitivizacije v družbi že utečenih vzorcev ljudskega obnašanja. V tej pravni regulatorni dejavnosti pa je zopet lahko poudarek na materialnih (substancialnih) ali procesnih pravilih. V enem in drugem primeru je namen pravnih norm vzdrževanje reda in miru kot obče družbene in hkrati bistvene pravne vrednote ter kot cilja pravnega sistema¹⁴. Ko sta družbeni red in mir porušena z intere-

¹³ Npr. DELO - Mnenja - Gostujoče pero - Kešeljević ugotavlja za slovenske razmere: »Pomanjkljivo delovanje pravne države je s prvotno akumulacijo kapitala omogočilo nastanek kvazi podjetniške elite ...« (12. 2. 2008).

¹⁴ Prim. stališče Leonida Pitamica: "Pravo je vedno red, ne le, kadar ureja mirne odnose med ljudmi in človeškimi skupnostmi, temveč še prav posebej takrat, kadar prihaja med njimi do spora (npr. postopkovna pravila), in celo tedaj, ko spore rešujejo z orožjem (mednarodno vojno pravo); kajti celo v teh primerih je treba dati sporu čim bolj urejeno obliko. Pojem 'red' je za pravo tako bistven, da ni več pravo, ko ni več 'red'." Razprava L. Pitamica: Naravno pravo in narava prava, ponatis v knjigi L. Pitamic: Na robovih čiste teorije prava (ur. Marijan Pavčnik), SAZU in Pravna fakulteta, Ljubljana 2005, str. 110.

snim konfliktom, nastopi pravo kot sredstvo za razreševanje sporov v družbi (Zupančič, 1995, 66), ki ponovno vzpostavi red in mir.

Demokratska pravna država ima z vzpostavljanjem pravnega sistema po eni strani zelo velik vpliv na oblikovanje vsebine splošne pravne zavesti, ko gre za njeno pravotvorno dejavnost, po drugi strani pa tudi sama prisluhne stališčem, ki se o pravnih vprašanjih že nahajajo v javnem mnenju. Na pravno zavest vplivajo tako intuicija kot iracionalni element človekove duševnosti kot pravni občutki, zlasti kot notranji občutek naravnega reda ter pravičnosti (Novak, 2000, 84) in osebne življenjske izkušnje, sporočila drugih ljudi in sporočila javnih glasil. Vse navedene okoliščine je treba pretehtati tudi pri državnem usmerjanju človekovega družbenega delovanja, še posebej, kadar se kot sredstvo tega usmerjanja uporabljajo zakonske pravne norme.

3. Javnomnenjski izraz slovenske pravne kulture

Javno mnenje opredeljuje klasična enciklopedija družbenih znanosti kot zbir mnenj posameznikov o javnih zadevah (Davison, 1968, 13, 188). Za razvito javno mnenje oziroma za obstoj razvite javnosti je potrebno, da približno enako število ljudi mnenje ustvarja in sprejema, da je zagotovljena možnost odgovora na javno izraženo mnenje, da obstaja možnost družbenega delovanja za uresničitev neke ideje in da ne obstaja državna kontrola nad vsebino mnenjskih procesov (Mills, 1965).

Javno mnenje je s pravno sfero povezoval že Rousseau, ki je štel javno mnenje kar za resnično ustavo države, ko pravi: "K tem trem vrstam zakonov se pridružuje še četrta, najvažnejša: le-te ne klešemo ne v marmor ne v bron, ampak v srca državljanov; predstavlja resnično ustavo; vsak dan pridobiva nove sile; ko vsi drugi zakoni zastarijo ali ugasnejo, jih ta oživlja ali nadomešča; v ljudstvu ohranja duha njegove ureditve in neopazno nadomešča moč oblasti z močjo navade: v mislih imam šege, običaje in predvsem nazore; stvari, ki so našim politikom povsem neznane, od katerih pa je odvisno vse drugo; stvari, s katerimi se velik zakonodajalec ukvarja na tihem, medtem ko se na videz omejuje na posamezne predpise, ki so samo lok oboka, medtem ko so navade, ki se porajajo, počasneje, sklepni kamen, ki neomajen spaja celotni obok." (Rousseau, 1960, 124).

Razumske prvine javnega mnenja stopajo pogosto v ozadje, saj se javno mnenje prelevi v moralno ocenjevanje o neki skupini dejstev (Lippmann, 1999, 102). Z vstopanjem vrednot v vsebino javnega mnenja pa dobi ta oblika zavesti tudi normativno naravo. Normativno vsebino ob vrednotah kot kolektivnih predstavah o zaželenih lastnostih in dobrinah napolnjujejo še številna družbeno-pravila od običajnih, strokovnih, političnih do zakonskih oziroma pravnih pravil. S tega zornega kota so potem pravna pravila po eni strani ob svojem nastajanju determinirana z vsebino javnega mnenja, po drugi strani pa ga prav ta (pravna) pravila soustvarjajo. Skozi javno mnenje torej vstopajo pravna pravila v družbeno zavest in občo pravno kulturo določene globalne družbe.

V idealnem modelu bi tudi javno mnenje nastajalo iz razpravljanja in razmišljanja, tako da bi se ob preverjenih informacijah oblikovalo v "... skupen način mišljenja, korporativni duh neke skupine ali združbe..." (Tönnies, 1998, 62). Tedaj bi zakonodaja nastajala kot odraz obče volje, ki bi jo izražalo javno mnenje¹⁵. To bi zajemalo tudi vsoto oziroma presek ljudskih občutkov za pravičnost, formuliranih v pravnih standardih ter zakonodaji (Novak, 2000, 85). V takšnih idealnih razmerah bi potem tudi adresati zakonskih norm le-te vzeli za svoje, saj bi jim človek kot "normo ponotranjajočim bitjem" (Zupančič, 1995, 69) spontano sledil pri vzpostavljanju družbenih odnosov. V družbenih odnosih pa se v današnjih razmerah zmanjšujeta spontanost ter zaupanje in povečujeta formalizem ter zanašanje na zakone in sodbe.

Za slovensko pravno kulturo velja splošno znana ugotovitev, da je na začetku drugega desetletja 21. stoletja v zelo slabem stanju. To se odraža tako v slabi zakonodaji¹⁶, slabem izvrševanju le-te ter počasnem delovanju upravnih in sodnih organov. Posledično beležimo izrazito nizko zaupanje prebivalcev Slovenije v pravne in politične institucije.

Z vidika zaupanja v pravne in politične institucije je mogoče za slovensko javno mnenje ugotoviti, da je le-to po začetni visoki stopnji zaupanja, ki je sledilo neposredno po osamosvojitvi Slovenije, že po nekaj letih močno padlo in so se pravne in politične institucije znašle v spodnji tretjini na lestvici zaupanja prebivalcev

¹⁵ »Javno mnenje je duhovni izraz iste obče volje, ki se razodeva v konvenciji in zakonodaji.« (Tönnies, 1998, 62).

¹⁶ Prim. resolucija o normativni dejavnosti, Ur. l. RS95/09, podobno ugotovitve predsednika države, DELO 30. 9. 2011.

Slovenije (Toš, Müller, 2010, str. 145, 158)¹⁷. Na prvih mestih lestvice zaupanja pa se znajdejo različne organizacije civilne družbe, pa naj gre za šole, banke, podjetja, medije ali celo gasilce.

Tako na primer Politbarometer za maj 2011¹⁸ beleži naslednjo lestvico zaupanja v osrednje državne in družbene ustanove (seštevek odgovorov »zaupa« in »povsem zaupa«):

gasilci.....	95
vojska.....	49
predsednik republike.....	43
zdravstvo.....	40
šolstvo.....	39
evro.....	33
policija.....	30
mediji.....	29
ustavno sodišče.....	27
EU.....	24
Banka Slovenije.....	22
NATO.....	21
sindikati.....	16
duhovščina.....	15
sodišča.....	15
državna uprava.....	13
predsednik vlade.....	10
vlada.....	8
Državni zbor.....	5
politične stranke.....	2

Če posebej izpostavimo – z vidika pravne kulture posebej pomemben – vrstni red zaupanja v tri klasične veje oblasti, vidimo, da je odstotek zaupanja sicer katastrofalno nizek, vendar je znotraj teh deležev vendarle največ zaupanja dano sodišču, kar je morda podatek, ki vliva nekaj optimizma:

sodišča.....	15
državna uprava.....	13

¹⁷ Če je bilo na primer zaupanje v Državni zbor RS v letu 1991 33,6 %, je v letu 2006 padlo na 16,8 % (Raziskava SJM, 1991–2006, FDV), zaupanje v pravni sistem pa je z začetnih 50 % padlo na 34 % (Igličar-b, 2009, str. 111).

¹⁸ Center za raziskovanje javnega mnenja, Ljubljana 2011, str. 17.

vlada.....	8
Državni zbor.....	5

Raziskovalci slovenskega javnega mnenja sicer ugotavljajo, da polovica Slovencev izjavlja, da so srečni (53%) in zadovoljni s svojim življenjem (58 %), izrazito pa so nezadovoljni z delovanjem političnega sistema oziroma s stanjem demokracije. To kaže na svojsko polarizacijo, na relativno zadovoljstvo v zasebnosti in veliko nezadovoljstvo z dogajanjem v javnosti. Delež nezadovoljnih z delovanjem demokratičnega sistema obsega namreč več kot 80% anketirane populacije, kar nekateri že poimenujejo »plafon nezadovoljstva«¹⁹.

S tem je povezano splošno zaupanje javnosti celotnemu pravnemu sistemu. Primerjalno gledano je bilo to zaupanje na prelo-mu tisočletja (izraženo v odstotkih) naslednje²⁰:

	Francija	Nemčija	Kanada	ZDA
povsem zaupa	7	13	10	12
v glavnem zaupa	48	52	44	47
malo zaupa	31	31	39	34
nič ne zaupa	11	4	7	7
brez odgovora	3	-	-	-

V primerljivem obdobju je slovensko javno mnenje oblikovalo naslednjo sliko odgovorov (izraženo v odstotkih) na vprašanje o zaupanju pravnemu sistemu na deset stopenjski lestvici, kjer oce-na 0 pomeni, da respondent nič ne zaupa pravnemu sistemu, oce-na 10 pa, da mu povsem zaupa²¹:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8,3	3,6	7,1	11,5	9,5	26,2	7,1	12,7	9,1	2,0	2,8

4. Zakonodajni in legitimizacijski vidik pravne države v samostojni Sloveniji

(a) Prvo obdobje – od nastanka samostojne slovenske države do vstopa Slovenije v Evropsko unijo – zaznamuje sprejem nove

¹⁹ Center za raziskovanje javnega mnenja, Politbarometer, maj 2011, Ljubljana.

²⁰ Raiser (2007): Grundlagen der Rechtssoziologie, Mohr Siebeck, Tübingen, str. 330.

²¹ Toš (2004): Vrednote v prehodu III., FDV, Ljubljana, str. 444.

ustave in na njeni osnovi sprejete zakonodaje, ki je postavila okvir za nove odnose na političnem in lastninskem področju.

Sprejem nove ustave je potreben ob nastanku nove države. Nova ustava je seveda lahko tudi odraz strukturnih sprememb v globalni družbi znotraj iste države, ko se spremenijo temeljne družbene vrednote in se zamenja vladajoči sloj (razred). Takšne revolucionarne spremembe zahtevajo danes svojo legalno in legitimizacijsko potrditev v novem ustavnem aktu. Kadar se odvijajo takšne radikalne spremembe, je za sprejem nove ustave predvidena izvolitev posebnega telesa, ustavodajne skupščine (konstituante), katerega naloga je zgolj sprejetje nove ustave, ki mu potem sledi razpustitev tega telesa in oblikovanje rednih državnih organov po določilih nove ustave. Še bolj pa je legitimizacijska funkcija nove ustave poudarjena, kadar o ustavnem aktu odloča vse ljudstvo neposredno na referendumu oziroma plebiscitu. Ustavodajni referendum je pravzaprav še najbolj v skladu z načelom ljudske suverenosti (Grad, Kaučič, 2008, 45).

Ob manj radikalnih spremembah, ko gre za postopno kvantitativno in ne kvalitativno spreminjanje družbenih odnosov na temelju nespremenjenih družbenih vrednot, se ustava le delno spreminja in dopolnjuje. Take evolutivne spremembe, ki potekajo znotraj obstoječe družbene strukture, navadno sprejema redno predstavniško telo, vendar v zahtevnejšem oziroma bolj oteženem postopku v primerjavi z rednim zakonodajnim postopkom. V teh primerih je torej ideji ljudske suverenosti in legitimnosti zadovoljeno tudi zgolj s posrednim odločanjem ljudstva prek svobodno izvoljenih predstavnikov v rednem zakonodajnem telesu.

V primeru veljavne slovenske ustave je bil v letu 1991 njen sprejem sicer izveden v rednem zakonodajnem telesu po ustavnorevizijskem postopku, ki ga je predvidela prejšnja ustava za svojo spremembo, vendar je bil pri sprejemu nove ustave 23. decembra 1991 vzpostavljen lok, ki je vodil od novega ustavnega besedila preko Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (25. 6. 1991) do plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti, ki je bil izveden 23. decembra 1990. Zato se preambula Ustave republike Slovenije začne z besedami:

»Izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ...«

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije pa se začne z besedami:

»Izhajajoč iz volje slovenskega naroda in prebivalcev Republike Slovenije, izražene na plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije dne 23. decembra 1990...«

Legitimnost veljavne ustave je torej naslonjena na izid ljudskega glasovanja (plebiscita),²² ki je bil pravzaprav nadomestilo za ustavodajni referendum²³. Ta daje demokratično osnovo za novo ustavo kot izraz splošne volje, ki je bila empirično ugotovljena v družbeni stvarnosti. Omenjeni empirični vidik, ki je pogojen z dejanskimi razmerami v določeni družbi (Robertson, 1993, 279) je v primeru Slovenije nesporno nudil tudi simbolni temelj za mednarodnopravno priznanje nove države. Plebiscit in na njegovi osnovi sprejeta ustava sta torej pri mednarodnem priznanju Slovenije imela močan spodbujevalni vpliv na pojmovanje legitimnosti državne oblasti.

Z novo ustavo so bile institucionalizirane vrednote sodobne ustavne demokracije od suverenosti ljudstva, človekovih pravic in pravice naroda do samoodločbe, preko lastniškega in političnega pluralizma, podjetniške svobode, pa vse do svobodnih volitev in delitve oblasti. S tem se je Slovenija na dejanskem in normativnem nivoju vključevala v velike politične spremembe, ki so bile zaznamovane konec osemdesetih let dvajsetega stoletja s prehodi monopartijskih režimov v politični pluralizem in s prevzemom vrednot zahodnoevropske civilizacije v ustavna besedila tako imenovanih tranzicijskih držav.

Seveda pa je za slovenski narod ustava institucionalizirala tudi vrednoto samostojne in neodvisne nacionalne države. Referendumsko odločanje ter ustavna opredelitev omenjenih vrednot zagotovi njihov simbolni, legitimizacijski ter stabilizacijski pomen. S tem dobi ustava naravo »družbene pogodbe« in postane tudi sama pravna vrednota ter simbol legitimnosti in dejavnik stabilnosti ter usmerjevalec zakonodajne dejavnosti.

S socialno revolucijo nikdar ne prenehajo veljati vse splošne pravne norme prejšnjega pravnega sistema. Neveljavnost zadene navadno samo ustavne norme in tiste predpise, ki urejajo družbene odnose, ki bistveno nasprotujejo ciljem novega političnega sistema. Druge norme, ki regulirajo odnose med ljudmi, pa novi

²² Za samostojno slovensko državo je na plebiscitu glasovalo 88,5 % vseh volilnih upravičencev.

²³ Jambrek: »Po drugi strani pa tudi ni bilo sporno, da bo imela odločitev, sprejeta na plebiscitu, veljavo ustavnopravnega akta, ki bo obvezen za organe in državljane Republike Slovenije«, Ustavna demokracija, DZS, Ljubljana 1992, str. 215.

pravni sistem prevzame od prejšnjega oziroma zagotovi novo osnovo njihovi veljavnosti²⁴. Postavitev novega pravnega sistema je vselej zelo zahtevno opravilo, ki ga ni mogoče končati v kratkem času. V Sloveniji je to prvo obdobje trajalo dobrih deset let, ko je bila v osnovi sprejeta nova zakonodaja na vseh pravnih področjih.

Poleg prehoda iz političnega monizma v politični pluralizem in pridobitve nacionalne suverenosti v smislu samostojne države, je bil v ekonomski osnovi družbe odločilen še prehod iz družbene v privatno oziroma zasebno lastnino proizvodnih sredstev. To je daljši proces, ki traja nekaj let in lahko poteka le ob ustrezni pravni institucionalizaciji, ki so jo sprožili in usmerjali zakonodajni akti: Zakon o denacionalizaciji (1991), Zakon o zavodih (1991), Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (1992), Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini (1997).

Socialne in politične spremembe oziroma zamenjava razreda na oblasti (socialna revolucija) spremljajo vedno tudi spremembe v produkcijskih odnosih, vključno z lastninskimi odnosi. Pravna institucionalizacija spremembe produkcijskih odnosov iz družbeno-lastninskih v privatno-lastninske je bila v Slovenji določena najprej z Zakonom o denacionalizaciji (1991) in z Zakonom o lastninskem preoblikovanju podjetij (1992). Prvi je določil pravne načine vračanja premoženja lastnikom, ki so jim bila produkcijska sredstva odvzeta po socialistični revoluciji z nacionalizacijo, drugi pa je pravno omogočil pretvorbo na novo nastale anonimne družbene lastnine v lastnino z znanim titularjem. Podobno je Zakon o lastninjenju nepremičnin v družbeni lastnini v letu 1997 predvidel, da nepremičnine postanejo lastnina fizičnih oseb, ki imajo na nepremičnini pravico uporabe, in da nepremičnine postanejo lastnina pravnih oseb oziroma njihovih pravnih naslednikov, ki imajo na nepremičnini pravico uporabe.

V vseh navedenih primerih ne gre za tipične "pravne zakone", saj so bili omenjeni zakonodajni akti izrazito (ali že kar izključno) ekonomsko in politično determinirani. Vsi imajo tudi izrazite ekonomske in politične posledice, saj pomenijo kvali-

²⁴ 4/1 čl. Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 1-I/1991): »Do izdaje ustreznih predpisov Republike Slovenije se v Republiki Sloveniji smiselno uporabljajo kot republiški predpisi tisti zvezni predpisi, ki so veljali v Republiki Sloveniji ob uveljavitvi tega zakona, če ne nasprotujejo pravnemu redu Republike Slovenije in če ni tem zakonom določeno drugače.«

tativno in kvantitativno prerazporeditev družbene moči, tako da lahko v vseh primerih govorimo o “revolucionarni zakonodaji”. Pri njej je sicer lahko pravna oblika v takšnih okoliščinah tudi zlorabljena za doseganje izrazito političnih ciljev, je torej sredstvo politike. Zato smo se na primer v Sloveniji ob omenjeni transformaciji srečali tudi s tezami o protiuustavnosti uzakonjenega sistema lastninjenja (A. Bajt) in zahtevami po revidiranju sprejete zakonodaje (zbiranje podpisov za spremembo zakona o denacionalizaciji).

Zelo zahteven prehod iz t.i. družbenega kapitala s pravico dela z družbenimi sredstvi v zasebni kapital z lastninsko pravico poteka ob vzpostavljanju družbenih odnosov, ki so eksistenčnega pomena za družbo, zahteva pravno regulacijo. Pravni okviri modelov lastninjenja so bili zakonsko postavljeni v različnih variantah, od prenosa kapitala na državo oziroma na sklade, preko notranje razdelitve in notranjega odkupa delnic, pa vse do javne prodaje delnic oziroma kombinacije teh načinov.

Z lastninskim preoblikovanjem postanejo v prvi fazi vsi državljani delničarji, v nadaljnjem razvoju pa seveda nastopi koncentracija lastništva delnic pri določenih subjektih. Vse to je potekalo tudi v okviru Zakona o gospodarskih družbah, ki je bil najprej sprejet leta 1993. Upravljske interese zaposlenih oziroma delavsko soupravljanje (participacijo) pa je urejal Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju gospodarskih družb iz leta 1993. Njihove pravice iz delovnega razmerja je zagotavljal Zakon o delovnih razmerjih iz 2002. leta.

V pravno reguliranih procesih denacionalizacije so bili prisotni številni gospodarski in politični dejavniki. Obseg preurejanja premoženjskih razmerij po Zakonu o denacionalizaciji je bil zelo velik, pri čemer je potekal sočasno s preureditvijo velikega dela gospodarskega in pravnega sistema. Številni zapleti in problemi, ki jih ob sprejemanju zakona ni bilo mogoče predvideti, so povzročili daljše trajanje postopkov vračanja nacionaliziranega premoženja, kot je bilo prvotno predvideno. To velja še posebej za problematiko funkcionalnih zemljišč, za denacionalizacijo premoženja v obliki nadomestnih zemljišč, zadeve, kjer se premoženje vrača v obliki obveznic in ne v naravi (kar je bila sicer primarna oblika vračanja podržavljenega premoženja), zadeve zaradi odprtih vprašanj statusa oziroma državljanstva upravičenca v postopkih denacionalizacije itd.

Poleg navedene zakonodaje, ki je spremenila gospodarski sistem in politično strukturo slovenske družbe²⁵, je bila v začetnem obdobju samostojne slovenske države sprejeta še druga temeljna zakonodaja na področju kazenskega prava (Kazenski zakonik in Zakon o kazenskem postopku, 1994), civilnega prava²⁶ (Obligacijski zakonik, 2001, Stvarnopravni zakonik, 2002, Zakon o pravdnem postopku, 1999) in upravnega prava (Zakon o splošnem upravnem postopku, 1999), v kateri pa se bistvo pravnih institutov navedenih pravnih panog ni spremenilo. Večje spremembe je v primerjavi s socialističnim obdobjem doživela organizacijska zakonodaja kot npr. Zakon o sodiščih (1994) ali Zakon o državni upravi (2002).

(b) Drugo obdobje formalno nastopi po letu 2004, ko postane Slovenija polnopravna članica Evropske unije, ko je tudi del zakonodajne dejavnosti, ki velja za eno izmed pravic suverene države, prenesla na institucije Evropske unije. Že za vključitev v to naddržavno organizacijo je bilo treba v zakonodajni politiki poskrbeti za usklajevanje slovenskega pravnega reda z »evropskim pravom«²⁷, saj ima evropsko pravo prednost pred nacionalnim pravnim sistemom²⁸. Zato je za drugo obdobje značilno izvajanje in prenašanje pravnih aktov Evropske unije v pravni red Republike Slovenije²⁹ in svojevrstna vezanost slovenske zakonodaje na pravo Evropske unije. Načela naddržavnega pravnega reda Evropske unije namreč pomenijo, da se v primeru kolizije med normo evropskega prava in normo slovenskega prava slednja ne sme uporabiti in da slovenski zakonodajalec ne sme sprejemati zakonov, ki ne bi bili skladni s pravom Evropske unije oziroma, da je v slovenskem pravnem redu treba odpraviti določbe, ki niso skladne s pravom Evropske unije³⁰.

²⁵ Na političnem področju je bil zelo pomemben Zakon o političnih strankah (1994).

²⁶ Na področju dednega in družinskega prava še vedno veljata slovenska republiška zakona iz obdobja pred osamosvojitvijo Slovenije (Zakon o dedovanju, Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, 1976).

²⁷ Prim. čl. 70 Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi: »Pogodbenice priznavajo, da je pomemben predpogoj za gospodarsko vključevanje Slovenije v Skupnost približevanje obstoječe in prihodnje zakonodaje Slovenije pravu Skupnosti. Slovenija si prizadeva zagotoviti postopno združljivost svoje zakonodaje s pravom Skupnosti.« (Ur. l. RS 44/97, začetek veljavnosti 1. 2. 1999).

²⁸ 17. Izjava o primarnosti, priložena Sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo (podpisano 17. 12. 2007): »Konferenca opozarja, da imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije pogodbe in pravo, ki jih Unija sprejme na podlagi pogodb, prednost pred pravom držav članic, in sicer pod pogoji, določenimi v navedeni sodni praksi.«

²⁹ 3. a čl. slovenske ustave določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Republika Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

³⁰ Accetto M. et al.: Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili, GV, Ljubljana, 2010, str. 51.

Vzporedno s širjenjem obsega globalnih družb potekajo procesi poenotenja pravne nadstavbe teh družb. Enotno tržišče zahteva tudi enotno pravno regulacijo gibanja blaga, kapitala in delovne sile. Prehajanje več globalnih družb v novo enotno globalno družbo pomeni tudi oblikovanje novega poenotenega pravnega sistema iz preje več različnih pravnih sistemov. Seveda se te tendence izpričujejo najprej na področju gospodarskega prava, vendar se takšni trendi zelo hitro širijo tudi na druga pravna področja in celotno pravno kulturo. V tem smislu poteka sedaj oblikovanje "evropskega prava" kot nujne posledice in hkrati pogoja za povezovanje in združevanje evropskih držav oziroma globalnih družb.

Poenotenje in izenačevanje pravne nadstavbe v novo pravo evropske skupnosti poteka po dveh poteh. Ta dva načina se uveljavljata kot unifikacija in harmonizacija prava. Dejanski ekonomski, socialni, politični in kulturni integracijski tokovi v Evropi so pogojeni in omogočeni s poenotenjem pravne sfere nastajajoče evropske globalne družbe. Po drugi strani pa je poenoteno pravo posledica omenjenih integracijskih tokov.

Unifikacija evropskega prava poteka na osnovi uredb³¹. Na ta način se oblikuje eno pravilo, ki se neposredno uporablja v vseh državah Evropske unije. V tem okviru se unificira pravo konkurence, carinske unije, monetarne politike držav članic evroobmočja, ohranjanja morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike ter skupne trgovinske politike (izključna pristojnost Evropske unije)³². V teh primerih obstaja torej en pravni akt, ki velja v vseh državah.

Drug način integracije pravnih sistemov pa je harmonizacija. Pri harmonizaciji vsaka država lahko sprejme svoj zakon za določeno področje družbenih odnosov, vendar naj bi bili ti zakoni med seboj čim bolj podobni. Enakost oziroma čim večjo podobnost v določilih zakonov za isto področje odnosov dosegajo članice Evropske unije z direktivami³³. V tem primeru imamo torej opraviti sicer s 27 pravili oziroma zakoni; nimamo enotnega pravila, ampak veliko poenotenje različnih pravil. Direktive praviloma

³¹ Člen 288/2 Pogodbe o delovanju Evropske unije: »Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.«

³² Člen 3 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

³³ Člen 288/3 Pogodbe o delovanju Evropske unije: »Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.«

ne veljajo neposredno, ampak je za njihovo uveljavitev potrebna t. i. implementacija oziroma prenos v pravni red države članice. Ta prenos se izvede najbolj pogosto s povzemanjem vsebine direktive v nacionalni zakon oziroma pravni red, včasih pa tudi s prenosom dela besedila direktive v nacionalne pravne akte, izjemoma pa s sklicevanjem na posamezne določbe direktive³⁴.

Orisane tendence pri nastajanju "evropskega prava", ki spremljajo gospodarsko, socialno in politično integracijo Evrope, moramo imeti pred očmi tudi pri slovenskem delovanju v Evropski uniji in pri usmeritvah slovenske zakonodajne politike. Posebej pri odločanju za graditev slovenskega pravnega sistema je treba sprejeti usmeritev, da svoje splošne pravne akte vsebinsko izenačujemo s sprejetimi rešitvami v "evropskem pravu". Naše specifičnosti in "izvirnosti" naj dobijo svoje mesto v pravnem sistemu le v res tehtnih in opravičljivih primerih. V večini pravne regulacije pa se moramo nasloniti na doseženo evropsko pravno kulturo in evropske pravne standarde. Sprejemanje zakonov mora biti zato spremljano z zagotovili o prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije³⁵.

(c) Naslednjo prelomnico v zakonodajni politiki predstavlja Resolucija o normativni dejavnosti, ki jo je sprejel Državni zbor konec leta 2009. V njej določene usmeritve zakonodajne politike naj bi preprečile slabe strani slovenske zakonodaje. Te so zlasti v prepogosti zlorabi zakonodaje za doseganje parcialnih političnih interesov, premajhnem upoštevanju pravne stroke, veliko prepogosti uporabi izjemnih zakonodajnih postopkov, v prehitrem in premalo domišljenem spreminjanju sistemskih zakonov, nejasnih zakonskih normah in mnogo prepogostem neupoštevanju zakonov v praksi.

Pravna država lahko tudi izrecno in neposredno usmerja zakonodajno dejavnost. Tedaj je za usmerjanje pravnega razvoja odgovorno politično in pravno delovanje. Pri njem se prepletajo politično-interesne in strokovno-pravne sestavine. Postavljanje pravnih ciljev ter določanje pravnih sredstev za doseg te ciljev je bistvo pravne politike. Le-ta je sedaj v Sloveniji opredeljena v posebnem političnem aktu parlamenta – v Resoluciji o normativni dejavnosti³⁶.

³⁴ Služba Vlade RS za zakonodajo: Nomotehnične smernice, Ljubljana 2008, str. 175, 176.

³⁵ 115/2 čl. Poslovnika Državnega zbora (Ur. l. RS 92/07).

³⁶ Ur. l. RS 95/09.

Omenjeni dokument v uvodnem delu ugotavlja, da je glavna funkcija prava mirno reševanje nasprotij, ki jih prinašajo različni interesi v družbi. Zato morajo biti v pravni državi najpomembnejši družbeni odnosi urejeni z vsebinsko in nomotehnično dorečenimi pravnimi normami. To pa je za slovenske razmere še vedno kar oddaljen cilj. Resolucija namreč pri oceni stanja – ob pohvalni ugotovitvi o kodifikacijah pomembnih zakonodajnih področij – kritično opozarja na pretirano in kazuistično normiranje³⁷ ob istočasnem obstoju pravnih praznin v slovenskem pravnem sistemu, na prepogosto spreminjanje zakonskih norm in njihovo nedosledno izvrševanje. Nesporno je med slabe strani delovanja slovenskega pravnega sistema mogoče uvrstiti tudi bistveno preveč zakonov in njihovih sprememb, ki so bili sprejeti po nujnih in skrajšanih postopkih.

To vse ima za posledico nepreglednost in nestabilnost pravnega reda. Pri ugotavljanju stanja je posebna pozornost namenjena še težavam pri oblikovanju in sprejemanju predpisov v Evropski uniji in problemom, ki so povezani s prevodi teh predpisov. Čeprav resolucija kritično ugotavlja, da zakon ni vsemogočen in edini način urejanja družbenih razmerij, kljub temu že na začetku polaga veliko upanje za izboljšanje normativne dejavnosti v predhodno in naknadno sistematično ocenjevanje posledic predpisov ter bolj intenzivno sodelovanje javnosti, še posebej strokovne javnosti, v procesih pripravljavanja predpisov v ministrstvih.

V poglavju o ciljnih normodajne politike Resolucija izpostavlja zagotavljanje pravne varnosti in krepitev pravne države. Za doseganje teh ciljev bo treba še več pozornosti nameniti varstvu človekovih pravic in spoštovanju načela delitve oblasti. Ob tem je izpostavljena skrb za dosledno upoštevanje hierarhije pravnih aktov, za jasnost in preglednost predpisov ter prizadevanje za pripravo boljših predpisov (better regulation) s presojo njihovih posledic ob večji državljanski participaciji. Uresničevanje omenjenih ciljev je dve leti po sprejemu Resolucije o normativni dejavnosti zelo skromno.

³⁷ Zakon mora biti splošni akt in ne sme urejati posamičnih primerov, kot poudarjajo znana imena socialne filozofije in pravne teorije kot npr. Aristotel (»... zakoni podajajo samo splošna določila, ne določajo pa predpisov za posamezne primere...«, Politika, 1286 a 10, GV, Ljubljana 2010), Rousseau (»... tedaj je predmet, o katerem odločamo, obči, kakor je občja volja, ki o njem odloča. In to dejanje imenujem zakon ...«, Družbena pogodba, knjiga II, poglavje 6) ali Pitamic (»Naravno je, da je bila večina zakonov v rimski in v vseh drugih državah splošnega značaja, t. j., da se zakoni niso nanašali na kak posamezen primer, temveč na celo vrsto v bodočnosti mogoče nastajajočih primerov ...«, Država, 1927, ponatis 2009, str. 235, 236).

NAVEDENA LITERATURA

- Accetto M.: Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Akzin B.: Legislation, v International Encyclopedia of the Social Sciences, vol.9, The Macmillan Company&Free Press, 1968.
- Cotterell R.: Law, Culture, Society, Ashgate, Burlington, 2006.
- Davison Ph.: Public Opinion, v International Encyclopedia of the Social Sciences, The Macmillan Company&Free Press, str. 188-197, 1968.
- Durkheim E. (1960): De la division du travail social, Presses Universitaires de France, Paris
- Friedman L. Law and Society, PrenticeHall, Englewood Cliffs, 1977.
- Habermas J.: Between Facts and Norms, Polity Press, Cambridge, 1997.
- Hribar T.: Svetovni etos, evropska civilna religija in verstva na Slovenskem, Phainomena, letn. 15, št. 57-58, str. 178-197, Ljubljana 2006.
- Igličar A.: Pogledi sociologije prava, GV Založba, Ljubljana 2009.
- Igličar A.(b): Pravna kultura kot sestavina pravne države, v Pavčnik M.(ur.) Pravna država, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 101-141.
- Kaučič I., Grad F.: Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana 2008.
- Kovač P. (ur.): Presoja učinkov regulacije v Sloveniji, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2009.
- Keane J.: Civilna družba, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, 2000.
- LippmannW.: Javno mnenje, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1999.
- Matteucci N.: Novoveška država, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana,1999.
- Mills W.: Elita oblasti, DZS, Ljubljana, 1965.
- Novak M.: Občutek za pravičnost, Pravniki, letnik 55, št. 1-3, str. 77-93,Ljubljana 2000.
- Pavčnik M.: Teorija prava, GV Založba, Ljubljana 2007.
- Pičman Štefančič P.: E-demokracija, Uradni list RS, Ljubljana, 2008.
- Pitamir L.: Naravno pravo in narava prava, v Na robovih čiste teorije prava, SAZU, Ljubljana 2005, str. 109-120.
- Podgorac T.: Pravna politika L. Petražickog, Svetozar Marković, Beograd 1983.
- Radbruch G.: Filozofija prava, GV Založba, Ljubljana 2007.
- Raiser Th.: Grundlagen der Rechtssoziologie, Mohr Siebeck, Tübingen 2007.
- Rehbinder M.: Rechtssoziologie, C. H. Beck Verlag, München, 2000.
- Robertson D. : Dictionary of Politics, Penguin Books, London 1973.
- Rousseau J. J.: Družbena pogodba, CZ, Ljubljana 1960.
- Smeddinck U.: Integrierte Gesetzesproduktion, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin 2006.
- Splichal S.: Javno mnenje, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 1997.
- Toš N., Müller K.H.: Primerjalno družboslovje, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2010.
- Tönnies F.: Kritika javnega mnenja, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 1998.
- Zupančič B.: Prvine pravne kulture, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1995.
- Zupančič B.: Prva od suhih krav, Cankarjeva založba, Ljubljana 2009.