

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Čopi

Priprava zakonodaje s poudarkom na vlogi državne uprave

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tjaša Čopi

Mentor: red. prof. dr. Marjan Brezovšek

Priprava zakonodaje s poudarkom na vlogi državne uprave

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

Priprava zakonodaje s poudarkom na vlogi državne uprave

V javnosti se kot zakonodaja označuje skupek vseh zakonov in drugih predpisov neke države, ki jih izdajajo predstavniški državni organi. Zakonodajni postopek se začne z zakonodajno iniciativo, t.j. pravico določenih subjektov, da lahko predlagajo zakon ali zakonske spremembe. Najpomembnejše in najpogostejše predlagateljice zakonov so vlade, ki imajo edine celovit pregled nad problemi in potrebami neke države. S potrebnimi informacijami o pomembnih dejstvih in potrebah družbe, ki narekujejo potrebo po pravnem urejanju, vlado seznanja uprava, ki s tem deluje kot njen strokovno servis; državna uprava namreč za vlado pripravlja tudi predloge zakonov in drugih aktov in zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik. Priprava zakonskega predloga v predparlamentarnem postopku je pomemben del celotnega zakonodajnega procesa, način izdelave zakona pa pokaže na njegovo kvaliteto, pa tudi na kvaliteto pravne države nasploh in stopnjo pravne varnosti v družbi. V Sloveniji je po osamosvojitvi vladala slaba zakonodajna politika. Zakoni so se pripravljali in sprejemali v naglici, zakonske rešitve so bile premalo premišljene in nedozorele, predpisi so, zaradi pomanjkanja znanja o izdelovanju predpisov v slovenski državni upravi, pa tudi zaradi zasebnih interesov, nastajali izven državne uprave, struktura aktov pa je bila slaba in logična neuskaljena. Na pomanjkljivosti v postopku priprave zakonskega predloga so začele opozarjati domače in tuje institucije, na kar se je Vlada RS v devetdesetih letih prejšnjega stoletja odzvala z več ukrepi in sprejela kar nekaj vladnih programov, resolucij, smernic, priporočil in ostalih dokumentov, v katerih so, vsaj na deklarativni ravni, vključena tudi orodja »boljših predpisov«, kot so presoja učinkov regulacije (PUR), posvetovanje z zainteresirano javnostjo pri pripravi zakonov, odprava administrativnih ovir in poenostavitev zakonodaje. Navedena regulatorna orodja so bila zasnovana predvsem s strani oblikovalcev politik v EU in OECD in pomenijo pomemben del regulatorne reforme, začete v 1970-ih kot del reforme javnega sektorja, načelom katere je v devetdesetih letih sledila tudi Slovenija.

Ključne besede: zakonodaja, predparlamentarni (ali predzakondajni) postopek, pravna regulacija, regulatorna reforma, »boljši predpisi«, presoja učinkov regulacije (PUR), odprava administrativnih ovir, poenostavitev zakonodaje, posvetovanje z zainteresirano javnostjo, državna uprava, zakon o kmetijskih zemljiščih

Legislative drafting with emphasis on the role of state administration

The term legislation designates a set of acts and other regulations of a state, issued by national authorities. The legislation process is initiated by legislative initiative, i.e. the right of certain entities to suggest a law or legislative amendments. The most important and the most frequent proposers of laws are governments, the only ones having the overview of problems and needs of a certain state. The administration, government's professional service, provides necessary information on important facts and needs of society indicating the necessity for regulation; state administration also prepares bills for the government and ensures technical assistance in establishment of policies. The preparation of a bill in a pre-parliamentary procedure is an important part of the whole legislative process, and the method of the preparation of law reflects its quality as well as the quality of the rule of law in general and the degree of legal certainty in society. After its independence, Slovenia was ruled by bad legislative policy. Laws were being prepared and adopted in haste, legal arrangements were ill-considered and embryonic, regulations were being developed outside the state administration due to lack of knowledge on preparation of regulations in Slovene State Administration as well as personal interests, and the structure of acts was bad and illogical. National and foreign institutions began to draw attention on deficiencies in the process of preparation of bill. In 1990s, the Government of the Republic of Slovenia responded to this by certain actions and adopted several government programmes, resolutions, guide criteria, recommendations and other documents containing, at least at the declaratory level, tools for "better regulations", such as Regulatory Impact Assessment (RIA), public consultation in preparation of laws, reducing of administrative burdens and simplification of legislation. The above regulatory tools were designed especially by policy-makers in EU and OECD, and are an important part of regulatory reform initiated in 1970s as part of public sector reform, whose principles were followed also by Slovenia in 1990s.

Key words: legislation, pre-legislative (also pre-parliamentary) procedure, legal regulation, regulatory reform, better regulations, Regulatory Impact Assessment (RIA), reducing of administrative burdens, simplification of legislation, public consultation, State Administration, Agricultural Land Act

KAZALO

1 UVOD	9
2 CILJ NALOGE IN HIPOTEZE	12
3 PRAVNA REGULACIJA - POSKUS DEFINICIJE	14
4 REGULATORNE REFORME IN POLITIKA »BOLJŠIH PREDPISOV« NA MEDNARODNI RAVNI	17
4.1 REGULATORNE REFORME KOT DEL REFORME JAVNEGA SEKTORJA	17
4.2 POLITIKA »BOLJŠIH PREDPISOV« NA RAVNI EU	21
4.3 POLITIKA "BOLJŠIH PREDPISOV" NA RAVNI OECD	24
4.4 TEMELJNA ORODJA POLITIKE "BOLJŠIH PREDPISOV"	25
4.4.1 Presoja učinkov regulacije – PUR/RIA	25
4.4.2 Sodelovanje zainteresirane javnosti	31
4.4.3 Odprava administrativnih ovir – OAO in poenostavljanje zakonodaje.....	34
5 PRAVNA REGULACIJA V REPUBLIKI SLOVENIJI	38
5.1 ZAKONODAJNO UREJANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI OD OSAMOSVOJITVEGA OBDOBJA DO DANES.....	38
5.1.1 Predosamosvojitveno obdobje ter obdobje prve demokratično izvoljene Skupščine RS.....	38
5.1.2 Mandatna obdobja Državnega zbora	43
5.2 DOSEDANJA PRAKSA PRI PRIPRAVI ZAKONODAJE V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	51
6 REGULATORNA REFORMA IN POLITIKA »BOLJŠIH PREDPISOV« V SLOVENIJI	58
6.1 UKREPI NA PODROČJU POLITIKE »BOLJŠIH PREDPISOV« V REPUBLIKI SLOVENIJI – SPLOŠNO.....	58
6.2 UKREPI NA PODROČJU PRIPRAVE BOLJŠIH PREDPISOV V REPUBLIKI SLOVENIJI – PODROBNEJŠI PREGLED	62
6.2.1 Razvoj politike »boljših predpisov« skozi dokumente strateške narave.....	62
6.2.2 Razvoj politike »boljših predpisov« skozi spremembe Poslovnika Vlade Republike Slovenije in na njemu temelječih navodil: Navodila št. 8, Navodila št. 10 in Navodila za pripravo delovnega programa Vlade Republike Slovenije	64
6.2.3 Resolucija o normativni dejavnosti.....	69
6.2.4 Nomotehnične smernice.....	73
6.2.5 Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik	79
6.2.6 Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti	87
6.2.7 Program »minus 25%«	90
6.3 IZVAJANJE UKREPOV ZA PRIPRAVO BOLJŠIH PREDPISOV V PRAKSI	93
7 PRIPRAVA ZAKONODAJE S Poudarkom NA VLOGI DRŽAVNE UPRAVE	96
7.1 VLOGA UPRAVE PRI OBLIKOVANJU POLITIK/PREDPISOV	96
7.2 PREDPARLAMENTARNI POSTOPEK NA MINISTRSTVIH IN VLADI, KOT NAJVIŠJEMU PREDSTAVNIKU DRŽAVNE UPRAVE.....	101
7.3 INFORMACIJSKA PODPORA PRIPRAVE PREDPISOV (IPP) IN POD-PORTAL E-DEMOKRACIJA	109
7.3.1 Splošno.....	109
7.3.2 Delovanje aplikacije IPP in kratek opis postopkov priprave predpisov, ki so objavljeni na spletnem podportalu E-demokracija.....	111
8 REVIZIJSKA POROČILA RAČUNSKEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE	113
8.1 ALI V SLOVENIJI PREVERJAMO UČINKE PREDLAGANIH PREDPISOV NA DRUŽBO (1).....	113
8.2 ALI V SLOVENIJI PREVERJAMO UČINKE PREDLAGANIH PREDPISOV NA DRUŽBO (2).....	117
9 PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O KMETIJSKIH ZEMLJIŠČIH (ZKZ-C)	124
9.1 ZKZ-C – SPLOŠNO.....	124

9.2 PRIPRAVLJAVEC PREDLOGA ZKZ-C.....	126
9.3 SODELOVANJE JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA PREDPISA	126
9.4 OCENE POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA NA POSAMEZNA PODROČJA	129
9.5 PREDHODNO MEDRESORSKO USKLAJEVANJE	132
9.6 OBRAVNAVA PREDLOGA ZAKONA NA VLADI	133
9.7 EPILOG.....	133
10 TESTIRANJE HIPOTEZ	135
11 ZAKLJUČEK	141
12 LITERATURA.....	143
PRILOGE.....	157
PRILOGA A: DIAGRAM POTEKA AKTIVNOSTI PRI PRIPRAVI IN SPREJEMANJU ZAKONA	157
PRILOGA B: GRADIVO VLADE (SPREMNI DOPIS, JEDRO GRADIVA)	161
PRILOGA C: VPRAŠANJA, POSTAVLJENA PRIPRAVLJAVCEM PREDLOGA ZKZ-C NA MKGP IN ODGOVORI NANJE	173

SEZNAM KRATIC

DZ – Državni zbor

EU – Evropska unija

MJU – Ministrstvo za javno upravo

MKGP – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve

MPJU – Ministrstvo za pravosodje in javno upravo

OAO – odprava administrativnih ovir

OECD – *The Organisation for Economic Co-operation and Development*/ Organizacija za
gospodarsko sodelovanje in razvoj

PoDZ – Poslovník Državnega zbora

PoV – Poslovník Vlade

PUR – presoja učinkov regulacije

RS – Republika Slovenija

SFRJ – Socialistična federativna Republika Jugoslavija

SVZ – Služba Vlade za zakonodajo

ZKZ – Zakon o kmetijskih zemljiščih in gozdovih

1 UVOD

Živimo v času globalizacije, ko padajo ovire za gibanje oseb ter pretok storitev, blaga in kapitala. V tako hitro razvijajočem se globalnem svetu državljani na eni strani od svojih vlad pričakujejo, da bodo zagotavljale varnost in blaginjo, na drugi strani pa poslovni svet zahteva, da se zagotovijo enotni pogoji za delo in spodbujanje konkurenčnosti (Evropska komisija 2006, 3).

Bistvena za zagotovitev čim bolj poštenega in konkurenčnega trga, zavarovanje zdravja in varnosti ljudi, ohranitev naravnega okolja, spodbujanje inovacij in uresničevanje vseh drugih ciljev, ki so v interesu javnosti, je zakonodaja.

Zakonodaja je sredstvo za izvajanje politik in nujni vidik sodobne družbe, sprejet s strani vseh pripadnikov te družbe (Evropska komisija 2006, 4).

V ožjem smislu pomeni zakonodaja pravne akte, ki jih izdajajo predstavniški državni organi, pa tudi delovanje teh organov pri njihovem nastajanju (Azkin v Igličar 2012, 195). V širšem pogledu pa kot zakonodajo označujemo tudi normotvorno dejavnost drugih organov, kot so lokalne skupnosti, izvršilni organi, mednarodne organizacije in različne naddržavne tvorbe (npr. EU). Na splošno pa se v javnosti kot zakonodaja označuje celota zakonov neke države oz. vseh njenih splošnih pravnih aktov oziroma zakonov v materialnem pomenu besede (Smeddinck v Igličar 2012, 195).

Zakonodajni postopek se sproži z zakonodajno iniciativo, t. j. pravico določenih subjektov, da lahko predlagajo zakon ali zakonske spremembe. Po Ustavi RS so taki subjekti vlada, vsak poslanec, najmanj pet tisoč volivcev in državni svet¹. Zakonodajna iniciativa pa ne pomeni, da navedeni subjekti le ugotovijo potrebo po izdaji zakona in sprejem zakona predlagajo Državnemu zboru, temveč morajo pripraviti tudi predlog zakona, ki vsebuje vse elemente, določene s Poslovníkom Državnega zbora.

Najpomembnejše in najpogostejše predlagateljice zakonov so vlade, ki so najbolj seznanjene s potrebami države in njenimi problemi, ki jih je potrebno rešiti. Vlade so zato

¹ 88. in 97. člen Ustave RS

tudi glavni predlagatelj zakonov in imajo za pripravo predlogov zakonov najbolj izdelana pravila (Zajc 2009). Podobno kot v preostalih državah razvitega sveta poteka tudi v Sloveniji priprava zakona na organiziran, vnaprej določen način. Postopek priprave predpisa je določen v Poslovniku Vlade RS (PoV), njegove določbe pa so za pripravljavca predloga predpisa, ki je običajno eno od ministrstev, zavezujoče. Pripravljavec mora pri pripravi predloga predpisat upoštevati tudi določbe Poslovnika Državnega zbora (PoDZ) ter načela dobre zakonodajne politike, ki so vsebovana v politično zavezujoči Resoluciji o normativni dejavnosti. Predpis mora biti izdelan strokovno in kvalitetno, tako vsebinsko kot nomotehnično. Kot pomoč pri izdelavi takega predpisa so pripravljavcem predpisov v Sloveniji na voljo Nomotehnične smernice ter pripomočka v obliki Priročnika za izvajanje presoje posledic predpisov in Priročnika za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti.

Prav priprava zakonodaje pa je tudi najkompleksnejša pravna dejavnost državne uprave, saj je pri oblikovanju predpisa potrebno strokovno znanje povezati s kreativnostjo tako, da bo ob sočasnem prizadevanju za čim boljše rešitve, ki bi prinesle čim več koristi in čim manj negativnih posledic, odgovarjala družbenim potrebam in zahtevam modernega časa. Priprava zakonskega predloga je pomemben del celotnega zakonodajnega procesa, način, na katerem je pravni predpis izdelan, pa pokaže na kvaliteto takega predpisa, s tem pa tudi na kvaliteto pravne države in stopnjo pravne varnosti v neki družbi. Da bi se dosegla čim višja kvaliteta predpisa, je potrebno pri pripravi takega predpisa upoštevati določene standarde. Virant (2010, 117) govori, da se ti standardi nanašajo predvsem na presojo učinkov regulacije, sodelovanje zainteresirane javnosti, odpravljanje administrativnih ovir, medresorsko koherentnost, tehnično (predvsem pravno in jezikovno) korektnost, dostopnost predpisov (ustrezna objava) in stalno evalvacijo kakovosti skozi izvajanje v praksi ter proces izboljševanja.

Na mednarodni ravni so se kot temeljna orodja za pripravo kvalitetnega predpisa izoblikovala predvsem naslednja: presoja učinkov regulacije, poenostavitev zakonodaje, odprava administrativnih bremen in sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov.

Navedena orodja tvorijo tudi steber politike boljšega reguliranja, ki je na pomenu pridobila z regulatorno reformo, začeto v 80-ih prejšnjega stoletja. Regulatorna reforma je postala integralno področje reforme državne uprave in krepitev kapacitet javnega sektorja

kot servisa državljanov in gospodarstva, predstavlja pa pomemben del skupnih reform in procesov v razvoju sodobne družbe, za katero so značilna zapletena razmerja, multidisciplinarnost, dinamičnost in trajna aktivnost ter hiter tehnološki razvoj, odprti in rastoči svetovni trgi ter vse večja dostopnost do informacij.

Struktura in vsebina moderne regulacije se je torej z globalizacijo korenito spremenila. Vloga neposredne državne intervencije se je umaknila trgu, ki naj bi primarno urejal vse več področij, ki so nedavno bila še predmet državne regulacije. Zato nekateri avtorji govorijo o preobrazbi »intervencijske« države v »regulatorno« (Bugarič 2003b, 96).

Ravno zaradi navedenih značilnosti sodobne družbe je pomembno dobro zakonodajno okolje, ki bo zasnovano tako, da bo zmanjšalo odvečno birokracijo, izboljšalo kakovost pravne ureditve in ustvarilo boljše zakone tako za potrošnike kot za podjetja (Evropska komisija 2006, 6).

Vendar ne glede na močne globalizacijske pritiske glede regulacije in skupna evropska pravila, pa obstojijo na ravni nacionalnih držav različni stili regulacije (Bugarič 2003b, 101), pač odvisni od zgodovine, tradicije, ideologije in drugih značilnosti nacionalnega okolja.

Tako tudi Slovenijo, kljub temu, da se je kot članica EU in OECD zavezala k politiki »boljšega reguliranja«, ne gre povsem enačiti z ostalimi članicami omenjenih organizacij, ki imajo staro, ustaljeno demokracijo. Slovenija je morala namreč v dokaj kratkem času, v slabih dvajsetih letih svojega obstoja, na novo vzpostaviti svoj pravni red in ga nato še harmonizirati s pravnim redom Evropske unije. Pri pripravi pravne regulacije, pa tudi v širšem zakonodajnem procesu, ki poleg priprave same obsega tudi sprejemanje in izvrševanje zakonov, je bilo zato opravljeno ogromno dela, pa tudi ogromno napak, ki bi jih lahko pripisali hitenju, neizkušenosti ali samovolji političnih igralcev.

Da bi se omenjene napake omejile oziroma celo odpravile, pa tudi na podlagi globalnih pritiskov, je Slovenija v drugi polovici 90. let prejšnjega stoletja začela s postopnim izboljševanjem kakovosti regulacije.

Prve ocene o izboljševanju kakovosti regulacije v RS so že znane. Temeljito študijo o tem, kako je v Sloveniji urejeno področje sprejemanja predpisov in izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo je pripravilo Računsko sodišče v svojih poročilih »Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo« - 1. in 2. del. Uresničevanje načel »dobre regulacije« preverja tudi Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo (prej Ministrstvo za pravosodje in javno upravo oziroma Ministrstvo za javno upravo) z različnimi poročili o aktivnostih in realiziranih ciljih na področju boljše zakonodaje. Koliko bodo navedene ocene in pripombe pristojnih organov dejansko vplivale na to, da bodo pripravljavci zakonodaje pravila kakovostne regulacije ponotranjili, pa bo pokazal tudi čas.

2 CILJ NALOGE IN HIPOTEZE

V nalogi sem analizirala proces priprave zakona, t. j. proces, ki se odvija pred vložitvijo zakona v parlamentarni postopek. Ker je nosilec priprave predpisa običajno državna uprava, konkretnije so to ministristva, ki skrbijo za področje, ki je predmet regulacije, tako nove kot tudi tiste, podvržene spremembi; vlada, kot najvišji organ državne uprave pa najpogosteje vlaga zakonske predloge v obravnavo v Državni zbor (DZ); sem se odločila, da se v magistrskem delu, pri analizi priprave regulacije, osredotočim na vlogo državne uprave, ki jo ima v tem postopku.

Glede na zgoraj navedeno je cilj magistrske naloge predvsem:

- seznaniti se s pojmom (pravne) regulacije, ki se je v teoriji prijel za izdajanje predpisov;
- seznaniti se s politiko priprave boljših predpisov oziroma »boljše regulacije« na nacionalni in nadnacionalni ravni;
- preučiti veljavno zakonodajo in ustrezno literaturo s področja oblikovanja zakonodaje, predvsem dogajanje v predparlamentarnem oz. predzakonodajnem postopku, ki obsega oceno stanja področja, definiranje problema, postavitve cilja, razvijanje alternativnih rešitev, presojo posledic teh rešitev na različna področja, primerjavo alternativnih rešitev glede na opravljeno presojo in odločitev o ukrepih;
- preučiti vlogo javnopolitičnih akterjev (državnih, nadržavnih) pri pripravi predpisov, in sicer vlogo, kot jo jim določajo oz. omogočajo pravila, in dejansko vlogo, kot jo imajo v praksi;

- seznaniti se z dosedanjo prakso priprave zakonodaje v Republiki Sloveniji in
- analizirati pripravo novele Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-C).

V skladu z navedenimi cilji bom preverjala naslednje hipoteze:

1. V Sloveniji imajo pripravljavci zakonodaje na voljo ustrezne pravne podlage in pripomočke, ki vključujejo vsa orodja, s katerimi se lahko v skladu z načeli politike »boljših predpisov« pripravijo kvalitetni predpisi.

Ko sem preučevala slabosti, ki se pojavljajo v postopkih priprave zakonodaje, sem se spraševala, ali v Sloveniji sploh obstojijo pravila, ki bi zagotavljala pripravo dobrih predpisov. Zastavila sem si hipotezo, ki mojemu vprašanju pritrjuje, s preučitvijo in analizo veljavne ureditve na tem področju pa bom to hipotezo potrdila ali pa ovrgla.

2. Implementacija pravil priprave »boljših predpisov« v Sloveniji šepa.

Menim, da je bila dosedanja praksa vključevanja zainteresirane strokovne in druge javnosti, izvajalcev predpisov, vrednotenja učinkov predpisov in »očiščenja« vseh bremen, ki ne prispevajo k cilju predpisa ali pa niso sorazmerna s tem ciljem, pri pripravi predpisov nezadostna. Ravno tako menim, da so se sprejemali jezikovno ali nomotehnično pomanjkljivi predpisi, pri njihovi pripravi pa državna uprava ni v zadostni meri sodelovala, čeprav je priprava predpisov njena poglobljena naloga. S preučitvijo literature o dosedanjih praksah pri sprejemanju predpisov bom to hipotezo potrdila ali pa ovrgla.

3. Pri pripravi novele Zakona o kmetijskih zemljiščih (ZKZ-C) so bila upoštevana glavna priporočila za izdelavo dobrega predpisa, kot jih predvideva Resolucija o normativni dejavnosti.

To hipotezo bom potrdila ali ovrgla z analizo priprave novele omenjenega zakona.

3 PRAVNA REGULACIJA - POSKUS DEFINICIJE

Izraz »regulacija« je širok pojem, ki ima v različnih strokah različen pomen: v geografiji gre za uravnane, urejanje in usmerjanje toka rek; v biologiji pomeni samodejni mehanizem kontrole živih bitij (npr. hormonska regulacija) in pa proces, ki po motnjah v razvoju zarodka znova vzpostavi prvotno stanje; v tehničnem smislu pa pomeni način avtomatičnega krmljenja. Izven teh strok pa regulacija pomeni tudi urejanje, ureditev (s predpisi, ukrepi) (Tavzes 2006, 981).

Izraz »regulacija« nima enotne definicije niti v ekonomski, pravni in širši družboslovni literaturi. Teoretiki različnih znanosti pristopajo k preučevanju tega pojma z različnih teoretičnih perspektiv, z različnimi raziskovalnimi metodami in z različnimi domnevami o povezavi med regulacijo in političnim procesom (Jordana in Levi-Faur 2004, 3).

Pravni teoretiki regulacijo razumejo kot pravni instrument, za sociologe in kriminaliste pa je regulacija le še od oblik družbenega nadzora, s poudarjenim obnavljanjem pravičnosti. Ekonomisti regulacijo pogostokrat štejejo za strateško orodje, ki ga zasebni in posebni interesi uporabljajo za izkoriščanje večine. Za institucionalne ekonomiste je regulacija konstitutiven element trga in se pogostokrat razume kot mehanizem, ki oblikuje lastninske pravice in lahko pomeni celo vir konkurenčnosti. Nekateri teoretiki menijo, da je vzpon regulacije pripomogel k vzponi neoliberalizma in umiku države blaginje, drugi pa v regulaciji vidijo neo-merkantilističen instrument za širitev trga, instrument visoke modernizacije države in instrument socialnega inženiringa (Levi-Faur 2010).

Regulacijo je težko definirati tudi kot politični koncept, saj si njen pomen različne skupine političnih strank različno razlagajo. Za skrajno desnico pomeni težko roko avtoritarnega vladanja in vsiljevanja pravil, ki omejujejo človekove ali nacionalne svoboščine; stara levica pa vidi v njej nadgradnjo, ki služi interesom vladajočega razreda in uokvirja razmerja moči v navidezno civiliziranih oblikah; za napredne demokrate regulacija pomeni javno dobro oz. orodje, katerega namen je kontrola, nadzor profita lačnih kapitalistov in urejanje socialnih in ekoloških tveganj. Regulacija je lahko za nekatere nekaj, kar ureja izključno vlada, je stvar države in pravne prisile, za druge pa je regulacija predvsem delo družbenih akterjev, ki nadzirajo druge akterje, vključno vlade (Levi-Faur 2010).

Večino 20. stoletja je regulacija v Evropi pomenila sinonim za vladno intervencijo in napor države, da usmerja in kontrolira gospodarstvo in družbo. Ta dokaj širok pomen termina »regulacija« pa v zadnjem desetletju izgublja na aktualnosti, saj si teoretiki prizadevajo, da bi prišlo do razlikovanja med oblikovanjem predpisa in drugimi orodji vladanja, predvsem pa drugimi vrstami *policy*-instrumentov, kot so: davki, subvencije, redistribucija in javno lastništvo (Levi-Faur 2010).

Zanimanje teoretikov za regulacijo kot načinom vladanja (oz. regulatorno državo kot njegovo najznačilnejšo funkcijo) je narasla predvsem v zadnjih dveh desetletjih, ko je med njimi prišlo do zavedanja o globalnem vidiku regulatornih reform. Vladanje preko regulacije je postal glavni vidik reform v EU, pa tudi v razvijajočih se državah na splošno. Preučevanje regulacije kot umetnosti in obrti vladanja, kot institucionalne realnosti, kot širokega polja študija in javnega diskurza je postalo pereče in popularno bolj kot kdaj koli prej (Jordana in Levi-Faur 2004, 1).

Howlett in Ramesh (v Petak 2009, 277) sta opredelila regulacijo kot prisilni *policy*-instrument z visoko stopnjo vpletenosti države, s katerim država v okviru svoje avtoritete prisili državljane k določenemu obnašanju.

Regulacija je instrument oblikovanja javne politike (Virant 2010, 114), saj se večina političnih odločitev na koncu prelije v pravne norme (Rakar 2005, 53). Z regulacijo želijo vlade uresničiti določene cilje, kot so: zagotavljanje konkurenčnih tržnih pogojev, ki ustvarjajo enake možnosti za vse; zagotavljanje varnosti in zaščite državljanov in premoženja; zagotavljanje socialne zaščite; skrb za ohranjanje narave in zaščite okolja; stimualcija inovacij in investicij ter še druge cilje, ki so formulirani v obliki javnih politik .

Baldwin je identificiral tri pomene pojma »regulacija«, ki varirajo od ožjega k širšemu: 1. regulacija kot specifična oblika vladanja z vrsto zavezujočih pravil, za kontrolo in izvajanje katerih skrbijo javne agencije; 2. regulacija kot vladanje, ki na splošno pomeni vse vrste državne intervencije v gospodarstvo (poleg oblikovanja pravil tudi obdavčitve, subvencije, redistribucije in javna lastništva); 3. regulacija kot vsi mehanizmi družbene kontrole, ne glede na to, kdo jo izvaja (regulacija je vse, kar vpliva na določeno obnašanje, mehanizmi družbene kontrole pa niso določeni s strani države) (Jordana in Levi-Faur 2004, 3).

Petak (2009, 277) vidi regulacijo kot dekret oblasti, s katerimi država predpisuje ali prepoveduje določene aktivnosti ali obnašanja, ki se jim mora ciljna skupina pokoriti, in ki za kršenje prepovedi oziroma zapovedi vključuje tudi sankcije. Kot najpogostejšo obliko regulacije Petak omenja zakone, k regulaciji pa se prišteva tudi razne podzakonske akte.

Den Hertog (1999, 223) je regulacijo opredelil kot pravni instrument, namenjen implementaciji ciljev družbeno ekonomske politike. Vlada z grožnjo po kaznovanju in sankcioniranjem posameznike in organizacije prisili k izpolnjevanju predpisanih pravil: korporacije npr. morajo uporabljati določeno ceno, dobavljati določeno blago, v delovnem procesu uporabljati določeno tehnologijo ali izplačevati minimalno plačo. Sankcije za kršitev teh pravil vključujejo globe, javne objave kršitev, kazni zapora za odgovorne osebe, prepoved poslovanja in podobno.

Podobno je regulacijo opredelil tudi Ogus (2009, 333), ki regulacijo vidi predvsem kot obveznost, ki jo javno pravo oblikuje zato, da posameznike in podjetja prisili k določenemu obnašanju, ki ga sicer prostovoljno ne bi dosegali. Regulacijo v veliki meri izvajajo javni uslužbenci, njeno spoštovanje pa se zagotavlja z grožnjo ali uvedbo neke sankcije. Kot taka pa regulacija zajema veliko število državnih kontrol nad industrijskimi in komercialnimi dejavnostmi.

Virant (2010, 114) je regulacijo opredelil kot izdajanje predpisov, ki je ena temeljnih dejavnosti oblasti, s katero se urejajo družbena razmerja.

Pusić (1989, 149) je definiral regulacijo kot »*dejavnost sistematičnega legitimnega vplivanja na obnašanje ljudi, v skladu z vnaprej postavljenimi kriteriji.*«

Svojo definicijo regulacije je Pusić razčlenil in pomen vsake njene sestavine pojasnil tako:

- glavna značilnost regulacije so *vnaprej postavljeni* kriteriji: da je kriterij vnaprej postavljen pomeni, da pri regulaciji ne gre za dejavnost, ki je prepuščena naključju ter da so pravila obnašanja znana vnaprej;
- da gre pri regulaciji za dejavnost *sistematičnega vplivanja* pomeni, da so posamezni ukrepi, ki vplivajo na obnašanje ljudi medsebojno povezani longitudinalno in transverzalno s svojim ciljem. Sistematičnost regulacije napotuje na proces izgradnje in stabilizacije sistema regulacije kot kompleksnega sistema, ki je sestavljen iz »materialnih« elementov

(običajno organiziranega sistem – organizacije kot jedra ter od nje odvisne periferije) in »idejnih« elementov v obliki normativne ureditve;

- regulacija kot *legitimna dejavnost* pomeni, da pretežna večina (reguliranih) ljudi ocenjuje, da je regulacija za njih del splošne, v družbi sprejete ureditve, v sklopu katere trajno živijo, ne glede na to, kaj si o njej mislijo;
- *kriterij* regulacije je zamišljeno in zaželeno obnašanje ljudi, ki naj bi se z regulativnim vplivanjem doseglo; kriterij regulacije je odsev interesa regulatorja, ki z njim vpliva na interese reguliranih.

Iz vseh podanih obrazložitvev pojma »regulacija« je razvidno, da je definicij toliko, koliko je teoretikov, ki poskušajo ta pojem definirati. Poskus, da bi uvedli neko skupno »avtoritativno« definicijo, bi bil nesmiseln in nepravičen, saj se v vsaki definiciji zrcali unikatna osebna, nacionalna in zgodovinska izkušnja oblikovalca definicije, ki na svoj način pomembno prispeva k splošnemu razumevanju bistva pojma, ki je v zadnjih dvajsetih letih postal pomemben del globalnega sveta.

4 REGULATORNE REFORME IN POLITIKA »BOLJŠIH PREDPISOV« NA MEDNARODNI RAVNI

4.1 REGULATORNE REFORME KOT DEL REFORME JAVNEGA SEKTORJA

Regulatorne reforme so se začele v 70. letih prejšnjega stoletja kot del reforme javnega sektorja (Petak 2009, 275); na njih pa sta vplivali predvsem dve doktrini upravljanja. To sta novi javni menedžment (*new public management*) – NJM in pa doktrina dobrega vladanja (*good governance*) (Džinić 2011, 652).

Regulatorne reforme so potekale v treh fazah (SIGMA 2007, 39): V prvi fazi pride do ukinjanja predpisov, ki ovirajo konkurenčnost in trgovanje, ter do zmanjševanja predpisov. S to fazo »deregulacije« se zmanjšajo tudi obremenitve poslovanja in stroški predpisov, poenostavijo se postopki in racionalizira uprava. V drugi fazi – regulatorni reformi – se pojavijo prizadevanja po oblikovanju visoko kvalitetnih predpisov v fazi procesov oblikovanja posamičnih javnih politik. V ta namen se vzpostavijo posebni pripomočki, kot so: presoja učinkov, posvetovanje in učinkovitejše načrtovanje regulativnih odločb. Na tej

stopnji se obstoječi predpisi posodablajo, revidirajo in modernizirajo v skladu s političnimi cilji na področju gospodarstva, okolja in družbenih standardov. Zadnjo fazo reforme predstavlja regulativno vodenje, ki je osredinjeno na dolgoročne, sistematične perspektive, ki se nanašajo na institucije in izvajanje. EU je razvila eksplicitno politiko o boljših predpisih, ki je postala ključna lastnost področja vodenja in se laže določa glede na točno določen politični dokument, pa tudi glede na spremembo neke kulture zaradi nenehnega izboljševanja vodenja.

Povojno obdobje v Evropi je bilo zaznamovano z razvojem keynesianske države blagostanja, ki je predpostavljala intervencijo države v delovanje trga in nacionalizacijo ključnih sektorjev ekonomije, kot je npr. energijska industrija (Džinić 2011, 654). T. i. intervencijska država je nastopala kot planer, direktni producent določenih dobrin in storitev, in pa tudi kot delodajalec, saj so, pogostokrat monopolna državna podjetja, bila pogosta organizacijska oblika v vseh evropskih državah (Bugarič 2003b, 97). Čeprav ne eksplicitno, je bila takšna država v svojem bistvu navdihnjena z bojem za ohranjanje ekonomske aktivnosti na nivoju polne zaposlenosti kot imperativom ekonomske politike. V tem obdobju so evropske države v socialno-ekonomski sferi posvečale pozornost redistributivni funkciji države, ki se je nanašala na transferje bogastva med skupinami ter pridobivanje raznih dobrin in uslug, ter stabilizacijski funkciji, ki je ohranjevala zadovoljujoč nivo ekonomske rasti, zaposlenosti in stabilnost cen (Petak 2009).

V 70. letih pride do porasta brezposelnosti in inflacije, zato se začne govoriti o neučinkovitosti javnih podjetij ter o preveč zaščitniški, preobsežni in rigidni regulaciji, s katero se država vpleta v delovanje zasebnega sektorja. V tej situaciji zajame zahodne demokracije val liberalizacije in privatizacije dotedanjih javnih podjetij, vse to spremlja tudi reforma javnega sektorja, utemeljena na doktrini NJM, ki v javni sektor vnaša prvine poslovanja zasebnega sektorja. Na normativni ravni pride pod vplivom NJM do zmanjševanja števila in obsega predpisov, s katerimi se država vpleta v poslovanje zasebnega sektorja (Džinić 2011, 654). Govorimo o deregulaciji, katere cilj je bil zmanjšati stroške, riziko in ovire za poslovni sektor in tržno poslovanje.

Z deregulacijo pa se obseg regulacije ni zmanjšal, ampak je prišlo do ponovne rasti regulacije. Funkcija sprejemanja pravil se je manifestirala skozi ekspanzijo fleksibilnih,

visoko specializiranih in neodvisnih regulatornih agencij² in komisij, ustanovljenih kot pravne osebe javnega prava, ki pa so od državne uprave neodvisne in organizacijsko strukturirane izven klasičnega resornega načela (Bugarič 2003b, 98). Govoriti se začne o regulatorni (usmerjevalni) državi (*regulatory state*), katere glavna funkcija postane sprejemanje pravil (*rule-making*) in ne več direktno obdavčevanje in trošenje proračunskega denarja kot do tedaj.

Naraščajoči obseg regulacije, ki je sledil privatizaciji, je po določenem času sprožil očitke, predvsem s strani gospodarskih subjektov, da prevelik obseg regulacije povzroča udeležencem prevelika bremena in da s tem ovira gospodarski, pa tudi širši družbeni razvoj. Državni igralci so se tako soočili z zahtevami podjetij, naj država ustvari pogoje za učinkovitejšo konkurenčnost in večjo inovativnost v hitro spreminjajočem se globalnem svetu; obenem pa so ob odpravljenih ovirah v gibanju blaga, storitev, oseb in kapitala, ki jih prinaša globalizacija, bila prisotna pričakovanja državljanov in potrošnikov, da bo država zagotavljala njihovo varnost in blaginjo. V ospredje so zato stopila tri temeljna vprašanja, ki se nanašajo predvsem na potrebo po novi regulaciji (kje smo in kaj hočemo), instrumente regulacije (kako hočemo to doseči) in dosežene cilje regulacije (ali smo dosegli, kar smo hoteli) (Rakar 2005, 51).

Ker so se, predvsem zaradi ponovne rasti regulacije, učinki reforme, utemeljene na doktrini NJM izkazali za neučinkovite³, se je kot temelj upravnih reform razvila doktrina »dobrega vladanja« (*good governance*) (Džinić 2011, 655), ki temelji na osmih predpostavkah: participaciji državljanov (neposredni ali preko predstavnikov), vladavini prava, transparentnosti odločitev in informacij, odzivnosti institucij, usmerjenosti k doseganju soglasja med različnimi interesi v družbi, pravičnosti in vključenosti vseh članov družbe,

² Regulatorne agencije so samostojni organi, ki so funkcionalno ločeni od države in niso, za razliko od organov politične regulacije, direktno odgovorni državljanom. Od organov samoregulacije se agencije ločijo po tem, da same sprejemajo avtoritativne akte z močjo uradnih aktov države, za izvrševanjem katerih stoji aparat sile. Gre za »trdi« (*hard*) mehanizem, ki se istočasno nahaja na »varni razdalji« od političnih teles (Tomić in Jovančić 2012). Literatura loči predvsem dva tipa regulatornih agencij: ekonomske (*economic*; ukvarjajo se povečini z delovanjem trga in uporabljajo vrsto orodij za njegovo oblikovanje, upravljanje in nadziranje; vzdrževanje in povečevanje konkurence je tudi njihova glavna naloga) in socialne (*social*; ukvarjajo se s področjem zdravja, varnosti ter okolja in na splošno skrbijo za to, da je življenje državljanov varnejše). V zadnjem času pa se pojavlja nov tip regulatorne agencije – integritetna regulatorna agencija (*integrity agency*), ki se ukvarja predvsem z moralnimi vprašanji, odgovornim ravnanjem in pravili vedenja v javni sferi (npr. protikorupcijski organi, varuhi človekovih pravic, neodvisna volilna komisija, revizijske agencije ...) (Levi-Faur 2010).

³ Slabe strani reforme so se pokazale predvsem v zameglitvi politične odgovornosti, netransparentnosti, slabih stikih z javnostjo, korupciji, novih stroških, zanemarjanju človekovih pravic, ponovno povečani regulaciji itd. (Koprić 2004, 596).

uspešnosti in učinkovitosti procesov in institucij pri zadovoljevanju družbenih potreb ter odgovornosti državnih organov, zasebnega sektorja in civilne družbe (UNESCAP 2013) .

Doktrina »dobrega vladanja« prinese na področju regulacije zahtevo po boljši oz. pametni regulaciji (*smart regulation*), ki se uporabi samo tam, kjer je to potrebno, in še to z minimalnimi stroški. Taka regulacija zajame vse faze razvoja neke politike (od priprave predpisa, njegovega izvajanja do vrednotenja in revizije) (Džinić 2011, 656). Govori se o novem tipu regulatorne države – »pametni regulatorni državi« (*smart regulatory state*), t. j. državi, ki med različnimi instrumenti regulacije pametno izbere tisto kombinacijo, ki odgovarja posameznim okoliščinam primera (Moran v Džinić 2011, 656).

Reforma javnega sektorja je pripeljala do razvoja politike »boljših predpisov« oz. »boljšega reguliranja« (*better regulation*), katere osnovno načelo je izboljšava celotnega regulatornega okvirja. Vlade so se namreč morale pri oblikovanju politik in regulacij prilagoditi hitremu tempu tehnoloških sprememb in si začeti prizadevati za čim boljše rešitve ter uporabo pravih sredstev pri svojem delu, ki bi prinesla več korist in manj negativnih posledic. Z razširitvijo ciljev regulatorne reforme tudi na neekonomske *policy*-sektorje oziroma konstitutivne politike, kot so npr. protikorupcijske politike, politike zaščite pravic potrošnikov ali politike zaščite okolja, pa je ključno postalo vprašanje, kako te regulativne cilje uresničiti s čim manj obremenjujočimi metodami (Petak 2009, 279).

Za politiko »boljših predpisov« je značilno, da pristojne institucije določijo orodja, ki bodo pomenila izboljšavo postopkov sprejemanja predpisov in obenem povečala njihovo učinkovitost in skladnost (Zatler in Čarni Pretnar 2009, 47). Med najpomembnejša orodja, ki so bila zasnovana predvsem s strani oblikovalcev politik EU in OECD štejejo: presoja učinkov regulacije (PUR/RIA), posvetovanje z zainteresirano javnostjo, odprava administrativnih bremen in poenostavitve regulacije.

Ravno posvetovanje z zainteresirano javnostjo, ki je omogočilo, da je k regulativnemu procesu lahko pristopilo večje število različnih akterjev, zlasti tistih s sfere civilne družbe, preko katerih je v tem procesu prišlo do uveljavitev vrednot, konkurenčnih neoliberalizmu (Petak 2009, 276), se šteje za pomemben dosežek regulatorne reforme, predvsem v smislu »kvalitete«, ko so državljani iz obrobni igralcev postali pomemben glas v pripravi regulacij.

Oris pogleda različnih kategorij igralcev⁴, kot so: politiki, birokrati, strokovnjaki, podjetja in državljani, na regulatorne reforme, konkretneje na kriterije reforme, njen uspeh in logiko lastnega delovanja v njej, je podal Radaelli (2004, 9), pri čemer ugotavlja, da različne kategorije igralcev, predvsem zaradi razlike v njihovih osebnostih, vrednotah, interesih, preferencah in drugih sestavin dojemanja »boljše regulacije«, pomenijo tudi različno dojetje regulatorne reforme.

Tabela 4.1: Pogledi različnih igralcev na kvaliteto regulatorne reforme

	Strokovnjak	Javni uslužbenec	Politik	Podjetje	Državljan
Kriterij	efikasnost	usklajenost s pravili	konsenz	minimalizacija stroškov	stroškovno učinkovita zaščita pred rizikom
Uspeh	doseganje ciljev v smislu njihovih realnih učinkov	sledenje legitimnim procesom	izid pogajanj	profit	omogočanje delovanja regulacije
Logika delovanja	družbene znanosti	običajni operativni procesi	pogajanja	logika vplivanja	participacija

Vir: Radaelli (2004, 21)

V nadaljevanju bom pregledala kako, se je politika o boljših predpisih razvijala na ravni EU in OECD, kot naddržavnima tvorbama oziroma mednarodnima organizacijama, katerih članica je tudi Slovenija.

4.2 POLITIKA »BOLJŠIH PREDPISOV« NA RAVNI EU

Politika »boljših predpisov« se je na dnevnem redu EU pojavila v 90. letih na edinburškem vrhu (pod britanskim predsedstvom 1992), kjer je vrh izrazil zaskrbljenost nad kvaliteto in količino predpisov, ki so prihajali iz Bruslja. Vendar do konkretnjših premikov - z izjemo

⁴ Radaelli je v tabeli navajal »idealne« oz. »čiste« tipe igralcev, kot so: nepolitičen, razumski strokovnjak; birokrat Webrovega tipa; politik, kot ga definira teorija javne izbire; pozoren državljan, ki želi sodelovati in podjetje neoklasičnega tipa, katerega glavni cilj je dobiček. V resničnem svetu pa taki »idealni« tipi igralcev ne obstojijo, saj ima vsak od njih v sebi tudi karakteristike drugega. Kot primer vzemimo Evropsko Komisijo – politično telo z lastnim političnim dnevnim redom, katerega politična vloga je jasno definirana v Pogodbah in katerega logiko ne moremo omejiti zgolj na klasični Webrov tip logike, saj vsebuje tako značilnosti »strokovnjaka« kot tudi značilnosti »klasičnega državnega uslužbenca« (Radaelli 2004, 10).

Velike Britanije, ki je začela s procesom deregulacije in oceno stroškov - k vzpostavitvi koherentne politike za rešitev tega problema, ni prišlo (Radaelli 2007, 4). Premik na ravni EU so pomenila načela »dobre regulacije«, vsebovana v protokolu k Amsterdamski pogodbi (1995), ki naj bi se upoštevala na ravni EU. Pomemben mejnik na ravni EU predstavlja Mandelkernovo poročilo⁵, v katerem so vsebovani bistveni sklepi, ki so potrebni za doseg boljših predpisov, in sicer: politična podpora vlad na visoki stopnji, dodelitev ustreznih sredstev in eksplicitno politiko boljših predpisov. Pri tej politiki pa je treba uporabljati naslednja orodja: presojo učinkov, poenostavitev, konsolidacijo in posvetovanja ter promoviranje kulturno spremembe pri oblikovanju politike in sestavljanju predpisov. Iz poročila je razvidno stališče, da je za izboljšavo postopka oblikovanja politike potrebno izboljšati regulacijo, s pomočjo celostne rabe učinkovitega orodja, ki ne pomenijo nalaganje dodatnih birokratskih bremen (Baldwin 2005; SIGMA 2007, 40). Istega leta je Mandelkernovim priporočilom sledila Komisija z Belo knjigo o evropskem upravljanju (*White paper on European Governance*), ki je pripravila temelje akcijskega načrta za boljšo regulacijo. Knjiga vsebuje načela boljšega upravljanja, kot so: preglednost, odprtost, transparentnost delovanja institucij, odgovornost, koherentnost in sodelovanje javnosti v procesih odločanja. Knjiga predlaga tudi iskanje najprimernejšega načina regulacije, vsaka institucija pa naj se osredotoči le na sfero svojih pristojnosti in poenostavlja postopke sprejemanja odločitev (Zatler in Čarni Pretnar 2009, 48). Navedenim dokumentom je sledila serija priporočil, smernic in strategij, ki so bila usmerjena k izboljšavam regulacije. Prenovljen program Lizbonske strategije (2005), ki se fokusira predvsem na rast gospodarstva in delovnih mest, je pomenil pristop k nadaljnjemu spodbujanju boljše oblikovanih predpisov, da bi izboljšali konkurenčnost. Osredotoča se predvsem na: izboljšanje in razširitev uporabe presoje vplivov novih predlogov – vključno z razvojem metodologije za spremljanje upravnih stroškov in uvedbo nove metodologije za poenostavitev obstoječe zakonodaje (razveljavitve, kodifikacije, preoblikovanje, spremembe zakonodajnega pristopa, uporabo informacijske tehnologije).

Strategija EU glede politike »boljših predpisov« temelji na treh ključnih elementih, kot so (European Commission 2013):

⁵ Poročilo, ki ga je novembra 2001, po nalogu ministrov za javno upravo, v kontekstu uveljavljanja določil Lizbonske strategije o izboljšanju regulatornega okolja za podjetja, sestavila skupina strokovnjakov pod vodstvom sodnika Mandelkerna. Skupina je predstavljala države članice in proučila možne načine za izboljšanje oblikovanja politike ter sestavljanja predpisov v institucijah EU (SIGMA 2007, Virant 2010).

- na ravni EU spodbujanje oblikovanja in uporabe boljših orodji na področju regulacije, zlasti poenostavitve, zmanjšanja administrativnih bremen in ocene učinkov regulacije;
- tesnejše sodelovanje z državami članicami z namenom zagotovitve, da bi načela boljše regulacije dosledno uporabljali vsi zakonodajalci v EU;
- krepitev konstruktivnega dialoga med interesnimi skupinami in zakonodajalci, tako na ravni EU kot na nacionalni ravni.

Projekti EU v sklopu politike »boljših predpisov« so usmerjeni predvsem v presojo učinkov regulacije (*impact assessment*), poenostavitev zakonodaje (*simplification*), zmanjševanje administrativnih bremen (*reducing administrative burdens*) in posvetovanje z zainteresirano javnostjo (*consultation*).

Evropska komisija je pristop k regulaciji, ki ob čim manjših ovirah pripelje do večjega rezultata opredelila kot »pametno regulacijo« (*smart regulation*), ki vsebuje tri značilnosti: 1) zaobjema celotni cikel kreiranja javne politike (*policy cycle*); 2) deli odgovornost institucij EU in držav članic in 3) ključno vlogo imajo mnenja tistih, ki se jih regulacija dotika. Za Evropsko komisijo je cilj »pametne regulacije« oblikovanje in izvajanje visoko kvalitetne regulacije, ki temelji na načelu subsidiarnosti in proporcionalnosti; regulacije, katere oblikovanje in izvajanje spremlja kreiranje javne politike od začetka oblikovanja regulacije do revizije regulacije (Eurofound 2011).

Na pametno regulacijo pa se nanaša tudi Program ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT, *Regulatory Fitness and Performance Programme*), ki temelji na izkušnjah Komisije pri vrednotenju in zmanjševanju upravnih bremen. »Program REFIT bo opredelil bremena, neskladja, vrzeli in neučinkovite ukrepe. Pozornost bo posvečena morebitnemu regulativnemu bremenu, povezanemu z izvajanjem zakonodaje EU na nacionalni in podnacionalni ravni. Komisija bo s programom REFIT opredelila, ocenila, sprejela in spremljala izvajanje pobud, kar bo imelo za posledico pomembno zmanjšanje regulativnih stroškov ali regulativno poenostavitev« (Evropska komisija 2012).

Vse navedene aktivnosti Evropske komisije kažejo na to, da komisija dosledno in temeljito krepi svoja regulativna orodja in jih sistematično uporabljala v vseh svojih regulativnih

dejavnostih, z namenom vzpostavitve pogojev za pametno, trajnostno in vključujočo rast, ki bo koristila državljanom, podjetjem in delavcem (Evropska komisija 2012).

4.3 POLITIKA “BOLJŠIH PREDPISOV” NA RAVNI OECD

Na širši mednarodni javnopolitični areni je glavni zagovornik politike »boljših predpisov« OECD. Koncept regulatorne reforme na področju te organizacije se je v zadnjih dvajsetih letih menjal, tako da so se prizadevanja te organizacije na področju regulacije pomaknila od načel deregulacije, regulatorne reforme in regulativnega vodenja k načelu boljšega reguliranja, preko regulatorne politike, ki zajema širšo vladno politiko, ki stremi k nenehnemu izboljševanju kvalitete regulativnega okolja. Leta 1995 je OECD izdala prvi sklop načel⁶, ki bi pripomogla k dvigu kvalitete regulacije. V državah članicah organizacija spodbuja boljšo regulacijo s posvečanjem pozornosti razvoju regulativnih politik, orodji in institucij. Razvoj regulativne politike vključuje sistematični razvoj in implementacijo širših vladnih politik, s katerimi država določa pravila vedenja in nadzora. Regulatorna orodja so mehanizmi, namenjeni izboljševanju oblikovanja regulacije in njene implementacije. Najpomembnejša orodja v OECD so naslednja: presoja učinkov predpisov, posvetovanje z javnostjo, upoštevanje alternativnih oblik urejanja razmerji in ukrepi za zmanjševanje obremenitev, vključno z poenostavitvijo in zmanjševanjem administrativnih bremen (*cutting red tape*). Regulatorne institucije pomenijo organe, kot so: nadzorni organi znotraj vlade in parlamenta, neodvisni regulatorji in drugi subjekti, ki prispevajo k boljši regulaciji, in ki nadaljujejo z regulatorno politiko (Baldwin 2005, 3).

Regulatorne politike so prišle na širši politični dnevni red s Poročilom OECD o regulatorni reformi (*Report on Regulatory Reform*) leta 1997, ko so pozornost zbudile ocene regulatorne reforme posameznih držav. Tudi v nadaljnjem razvoju je OECD dajal poudarek regulatornim politikam kot delu širših vladnih izboljšav. V ta namen je pripravila vrsto publikacij o strategijah za izboljšanje regulativne politike, orodji in institucij; njene politike izboljševanja regulatornega okolja pa so sprejete s strani večine članic (Baldwin 2005, 3).

⁶ Gre za 10 načel, ki so podana v obliki vprašanj: 1. Je problem pravilno definiran; 2. Je intervencija vlade upravičena?; 3. Je regulacija najboljša oblika vladne intervencije?; 4. Obstaja pravna podlaga za regulacijo?; 5. Kateri oblasti nivo naj regulira?; 6. Ali koristi regulacije opravičujejo stroške?; 7. So učinki na družbo pregledni?; 8. Je regulacija jasno, dosledna, razumljiva in dostopna uporabnikom?; 9. So vse zainteresirane strani imele možnost predstaviti svoj pogled?; 10. Kako bo dosežena implementacija? (OECD 1995).

Načela iz leta 1995 je OECD nadgradila v letu 2005 in 2012, ko so bila sprejeta Priporočila Sveta OECD za regulatorno politiko in upravljanje. Gre za 12 priporočil⁷, ki so namenjena državnim institucijam in regulatornim organom držav članic in so prva načela, izdana po finančni in ekonomski krizi. Gre za načela in priporočila, ki so vpeljana v celotni regulacijski krogotok in na vseh nivojih vladanja. Izvajala se bodo v vseh državah članicah, pripomogla naj bi k razvijanju regulatorne reforme v smeri priprave zakonodaje, ki bo zadovoljila javne politične cilje in ki bo pozitivno vplivala na gospodarstvo in družb nasploh.

Vse smernice, priporočila, načela in poročila, ki jih sprejme OECD s svojim Odborom za regulatorno politiko (*Regulatory Policy Committee*), kažejo na pomembno vlogo navedene organizacije pri širjenju dobre prakse na področju regulacije, ter pomoči državam pri dvigu kvalitete regulacije in uresničevanju regulatorne reforme, tako na nacionalni kot tudi na regionalni ravni.

4.4 TEMELJNA ORODJA POLITIKE “BOLJŠIH PREDPISOV”

4.4.1 Presoja učinkov regulacije – PUR/RIA⁸

PUR/RIA, kot najpomembnejši del regulatorne reforme, je specifičen tip *policy*-analize, ki se uporablja v regulaciji in pomeni vrsto metod, s katerimi merijo učinki regulacije z namenom izboljšati kakovost predpisov (Petek 2009, 280), odpraviti nepotrebno regulacijo in zmanjšati stroške regulacije (Bugarič 2003a).

⁷ 1. Na najvišjem nivoju definirati enotno politiko kvalitete regulacije; 2. Vzpostavitev institucij in mehanizmov za aktiven nadzor nad postopki, cilji, podporo in izvajanje regulatorne politike; 3. Vzpostaviti institucije in mehanizme za aktiven nadzor nad izvajanjem regulatorne politike; 4. Vključiti presojo učinkov regulacije v zgodnjo fazo priprave predpisov; 5. Izvajati programe za sistematično revizijo obstoječe regulacije z namenom ugotovitve, v kolikšni meri je navede regulacija uresničila postavljene cilje; 6. Redno objavljati poročila o rezultatih regulacijskih programov in o njihovem upoštevanju s strani državnih institucij; 7. Razviti dosledno politiko, ki se nanaša na vlogo in funkcije regulatornih organov z namenom zagotovitve objektivnih, nepristranskih in doslednih regulatornih odločitev, brez konfliktov interesov in neprimernih vplivov; 8. Vzpostaviti mehanizme za kontrolo legalnosti in postopkovne pravilnosti regulacije in odločitev organov, ki odločajo o regulatornih sankcijah; 9. Sprejeti oceno rizika in upravljanja z riziki ter komunikacijsko strategijo za rizike pri oblikovanju in implementaciji regulacije; 10. Promovirati regulatorno skladnost preko vzpostavitve koordinacijskih mehanizmov med nadnacionalnimi, nacionalnimi in lokalnimi nivoji vladanja; 11. Spodbujati razvoj regulatornih kapacitet na lokalni ravni; 12. Poskrbeti, da bodo regulatorni ukrepi skladni z mednarodnimi standardi na tem področju (OECD 2012).

⁸ V literaturi se pojavljajo različne besedne zveze tega pojma (presoja učinkov predpisov, analiza učinkov predpisov, presoja učinkov regulacije). Za potrebe te naloge bom uporabljala besedno zvezo »presoja učinkov regulacije« oz. kratico »PUR« in njeno angleško različico »RIA« (*Regulatory Impact Assessment ali Regulatory Impact Analysis*).

PUR/RIA pomeni postopek presoje učinkov regulacije in drugih javnih politik, tako načrtovanih kot tudi že uveljavljenih, predvsem na ekonomijo, pa tudi na naravno in družbeno okolje. Je del t. i. sistema regulativnega vodenja – t. j. splošnega upravnega procesa, ki zajema vse splošne faze priprave, sprejemanja, izvajanja in vrednotenja javnih politik (Kovač 2009a, 14 -16).

PUR/RIA je ena glavnih orodij v politiki boljših predpisov, je orodje za sistematično analizo in oceno učinkov različnih zakonodajnih scenarijev, ki jih ima na voljo zakonodajalec za rešitev nekega problema (Kovač 2008).

S pomočjo PUR/RIA so stroški in koristi različnih regulativnih in neregulativnih možnosti, ki bi jih predlagala ministrstva, bolj pregledni. Pomeni zagotavljanje podatkov, ki so potrebni za boljše odločitve v zvezi s predpisi, z njeno pomočjo pa se lahko oblikuje politika, ki temelji na dokazih (SIGMA 2007, 47).

Ključni cilj PUR/RIA je, da se oblikovanje in izvajanje javnih politik optimizira tako, da bodo koristi, ki jih sprejet predpis prinaša družbi kot celoti, predvsem pa nacionalnemu gospodarstvu, maksimalni, stroški in druga bremena pa minimalni. Z racionalno utemeljitvijo regulatornih odločitev in povečano transparentnostjo, narašča tudi verodostojnost regulatornih odzivov in stopnja zaupanja javnosti v regulatorne institucije ter proces in nosilce javnih politik (OECD v Kovač 2009a, 21).

PUR/RIA naj bi podala odgovore na naslednja bistvena vprašanja o bodočih predpisih oz. javnih politikah, na katere bi se ti navezovali:

- narava in obseg problema;
- deležniki (policy stakeholders): kdo so v problem vpletene skupine igralcev (akterjev) in kakšna so njihova stališča;
- kakšni naj bodo cilji reševanja problema;
- kakšne se javnopolitične alternative za doseg teh ciljev;
- kakšni so najverjetnejši vplivi teh alternativ na ekonomijo, družbo in okolje;
- ali so te alternative uspešne, učinkovite in v skladu z rešitvijo problema;
- kako naj bodo urejeni kasnejši procesi spremljanja (monitoring) in evalvacije sprejetih predpisov oz. javnih politik z danimi predpisi (Kustec Lipicer 2009, 35).

Ker se PUR/RIA v procesualnem smislu nanaša na celotni proces oblikovanja, izvajanja in vrednotenja neke javne politike, je treba k analizi učinkov predpisov pristopiti celostno (Kustec Lipicer 2009, 36)

Znana sta dva pristopa preverjanja učinkov:

- predhodna analiza učinkov predlaganih predpisov (*ex ante*), ki se nanaša na verjetne učinke regulativnega predloga. Z njo se analizira uspešnost in učinkovitost predpisa v obdobju načrtovanja njegove priprave in se navadno izvede v okviru vladnih postopkov, kjer se pripravlja osnutek predpisa (Kovač 2008). Tu se pokaže PUR/RIA predvsem kot analitično orodje, saj njena analiza predstavlja vladi podlago za politično izbiro med več alternativnimi predlogi oz. rešitvami odprtih družbenih problemov, ki jih pripravljajo upravne in druge stroke (Kovač 2009a, 15). PUR/RIA se nanaša na med seboj zelo različne zvrsti analiz, od problemske analize do procesne analize javnopolitičnih alternativ in evalvacijske analize potencialnih vplivov teh alternativ, zato ne sme biti razumljena univerzalno (Kustec Lipicer 2009, 36)

- naknadno, evalvacijsko, kontrolno preverjanje učinkov že prejetih predpisov (*ex post*), ki pomeni spremljanje izvajanja zakona in nadzor nad njegovimi učinki, zlasti ali in koliko so bili doseženi načrtovani cilji ter ali bi bilo treba zakonodajo zamenjati, popraviti ali odpraviti. *Ex post* vrednotenje se navadno izvede, ko se opravljajo splošni pregledi obstoječe zakonodaje, npr. v okviru poenostavitvenega programa, lahko pa tudi, ko se pripravlja nov predpis, in se v ustreznih okoliščinah lahko vključi v pravno besedilo (SIGMA 2007, 48). Najpogosteje se izvaja v okviru vlade oz. vladnih teles (npr. agencije), ali pa s pomočjo zunanjih izvajalcev (npr. sindikati, društva, strokovne agencije, raziskovalni zavodi, itd.) (Kovač 2008).

Kovač (2008) omenja še tretji pristop – »hkratna RIA« kot element posvetovanja o osnutku, preden je le-ta sprejet in se uporablja med postopkom v parlamentu.

SIGMA (2007, 47) opozarja, da se je potrebno pri načrtovanju sistema PUR/RIA izogibat trem pogostim napakam, in sicer, PUR/RIA naj se ne bi uporabljal:

- kot *ex post* zagovor predloga politike
- za ustvarjanje drugačne birokracije
- za označevanje problemov tako, da ustrezajo obstoječim strukturam (nekateri problemi presegajo običajne meje ministrstev in to je v postopku treba spoznati).

Glavno ogrodje PUR/RIA predstavlja metodologija oz. preišljena operativno-tehnična navodila za pridobivanje podatkov o potencialnih učinkih in nadalje metod za analizo teh podatkov. Kot najustreznejša metoda se največkrat omenja »metoda stroškov in koristi« (*cost-benefit analysis*), saj poleg stroškov upošteva tudi ekonomsko analizo koristi (Kustec Lipicer 2009, 36-37). Ta metoda pa ima nekatere omejitve, ki se nanašajo predvsem na problematiko distribucijskih učinkov regulative na različne družbene skupine in nezmožnost ocenitve višine stroškov in koristi v denarnih zneskih (Pevcin in Klun 2009, 80).

V teoriji in praksi so se zato začeli pojavljati različni alternativni pristopi k presoji učinkov, ki so razdeljeni v naslednje skupine (Viscusi in Jacobs v Pevcin in Klun 2009, 80):

- analiza stroškovne učinkovitosti (*cost-effectiveness analysis*), ki ugotavlja relativne stroške in učinkovitost predpisa glede na enoto koristi, in presoja stroškov (*cost assessment*), ki ugotavlja le stroške. Za razliko od analize stroškov in koristi, ki naj bi podala odgovor na vprašanje, kaj je potrebno regulirati, ti dve presoji podata odgovor na vprašanje, kako naj se regulira.
- presojanje tveganj (*risk assessment*), ki ugotavlja obseg zmanjšanja tveganj, ki ga je povzročila implementacija regulacije, in analiza celotnega tveganja (*risk-risk analysis*), ki ugotavlja, ali je neto učinek regulacije na zmanjšanje tveganj pozitiven ali ne (koliko regulacija na nekem področju zmanjšuje tveganja, koliko jih na drugem področju povečuje). Pri prvem pristopu se pri analizi učinkov pogosto precenjujejo tveganja, kar predstavlja problem tega pristopa in velikokrat vodi v pretiran konzervativizem (npr. pozna in po dolgotrajnih postopkih izdana dovoljenja s strani regulatornih organov za uporabo in prodajo nekega zdravila, zaradi bojzani pred mogočimi pritožbami uporabnikov, ki bi jih povzročilo neustrezno zdravilo).
- parcialna analiza učinkov regulacije, ki preučuje izolirane učinke regulacije na posamezne gospodarske enote oziroma družbene skupine (npr. test vpliva regulacije na mala podjetja, test administrativnih ovir in bremen, test pri socialni regulaciji – zdravju, varnosti in okolju, ipd.)

Pomemben sestavni del PUR/RIA je tudi konzultacija z javnostjo – z zainteresiranimi civilno družbenimi in strokovnimi deležniki — pred sprejetjem predpisa. Pravila o PUR/RIA sicer vsebujejo napotke o potrebnem sodelovanju z javnostjo, vendar prepuščajo

odločitve o obliki, vrsti in načinu posvetovanja pripravljavcu gradiva. Vključevanje javnosti izboljšuje kakovost predpisa in njegovo implementacijo, saj javnost lažje sprejme predpis »za svoj«, če pri njem tudi sodeluje. To posvetovanje je namenjeno predvsem zbiranju vseh potrebnih informacij o stroških in koristih predloga, ki naj bi prispevali h kakovostnejši pripravi predpisa. Kateri del javnosti bo javna uprava vključila v posvetovanje, je odvisno predvsem od narave predpisa (zainteresirana javnost), s širšo javnostjo pa se je potrebno posvetovati, ko gre za projekte s politično vsebino (Bugarič 2003a).

Izvedba PUR/RIA pripada predvsem igralcem politične oblasti, t. j. vladam oz. ministrstvom ali upravnim organom, ki pripravljajo predpis. Glavni nosilec analize je vedno predlagatelj predpisa, čeprav veliko vlad zanjo uporablja zunanje strokovnjake, kar pa povečuje stroške analize (Bugarič 2003a). Bistveno pri vsemu je, da PUR/RIA izvajajo institucije oziroma konkretno izbrana skupina izvršne veje oblasti, praviloma njen administrativni del. PUR/RIA naj bi bila predvsem horizontalno orodje, ki ga je potrebno usklajeno izvajati v sodelovanju med posameznimi ministrstvi, pa tudi zakonodajno in sodno vejo oblasti, ki tudi prevzemata pomembne pristojnosti v procesih, povezanih s pravnimi predpisi (Kustec Lipicer 2009, 39).

Postopek analize učinkov predpisov je predvsem namenjen državni upravi, zato je pomembno vprašanje, s katerim aktom naj se določi PUR/RIA kot del procesa oblikovanja javnih politik. Formalizacija PUR/RIA je po svetu različna. V večini držav je praviloma urejen v t. i. »soft law«, ki vsebuje navodila, okrožnice ali smernice vlade, ki zavezujejo celotno javno upravo (Kanada, skandinavske države, Nemčija, Poljska). Nekatere države so sprejele zakon o PUR/RIA (Češka, Koreja, Hrvaška⁹), druge odlok oz. uredbo vlade (Avstrija, Italija, Francija, Nizozemska) (Bugarič 2003a; Kovač 2009b). Vsaka možnost določitve postopka RIA ima prednosti in slabosti. Višja kot je stopnja pravne in upravne kulture v neki državi, manjši je pomen pravne oblike PUR, in obratno, večje kot je nespoštovanje pravnih predpisov v neki državi, večji je pomen pravne oblike PUR (Bugarič 2003a).

⁹ Zakon o procjeni učinaka propisa

Tabela 4.2: Prednosti in slabosti različnih možnosti upravljanja z PUR/RIA

Stopnja ureditve	Prednosti	Slabosti
ustava	Najvidnejši kazalec, da je RIA pomembna (in obvezna)	Ne more biti izčrpno. Za prilagoditev RIA novim potrebam je potrebna dopolnitev ustave
Zakonodajno pravo (npr. Zakon o RIA)	Naj bi bilo zavezujoče za zakonodajalca, kar na splošno ni v primeru akta parlamenta.	Za spremembe RIA je potreben parlamentarni akt.
Poslovniki parlamenta in vlade	Je lahko izčrpno in diferencirano. Prožnost.	Omejeno področje uporabe, veljavnost le za zakonodajno in izvršilno vejo.
Upravne usmeritve (najnižja stopnja urejanja v hierarhiji pravnih aktov)	Še izčrpnije urejanje. Večja prožnost.	Uporabno samo za eno ministrstvo ali upravni organ.

Vir: Karpen v Kovač (2008)

Postopki vrednotenja so lahko dragi in dolgotrajni, zato bi bilo zgrešeno PUR/RIA uporabljati za vsako regulacijo. Pomembno je, da se uporabi le takrat, ko je to nujno. Praviloma se uporablja za pomembnejše zakone in predpise, ki pomenijo večji poseg v družbeno okolje. Za katere predpise se bo uporabila PUR/RIA opravila bolj pogosto, je odvisno od poudarka samega postopka, ki je različen v različnih državah. V anglosaških državah je praviloma velik poudarek na ekonomskih vidikih analize učinkov, na Nizozemskem na širšem socialnem vplivu predpisov na družbo (Bugarič 2003a). Ker je uporaba PUR/RIA praviloma selektivna in usmerjena na določena področja, naj bo njen predmet le tista regulacija, ki ima učinke na opredeljenih področjih, nad določenimi mejnimi vrednostmi¹⁰ oz. se regulira z določenimi vrsti aktov (npr. zakone, ne s podzakonskimi akti), možno selekcijsko merilo pa je tudi kombinacija vsebine (področja regulacije) in oblike (vrste akta) (Kovač 2009a, 25). V nekaterih državah (npr. VB) se *ex post* vrednotenje izvede četrtletno s temeljitim pregledom naključno izbrane zakonodaje.

¹⁰ V ZDA kot selekcijska meja služi predviden učinek v višini najmanj 100 mio dolarjev letno, čemur ustreza približno 15% predpisov.

Kot sem že omenila, lahko kot sestavni del presoje učinkov obravnavamo tudi sodelovanje zainteresirane javnosti v procesu priprave regulacije. Ker pa sodelovanje javnosti ni le element PUR/RIA, temveč ima širše dimenzije zlasti na področju demokratičnih procesov javnega upravljanja, bom sodelovanje javnosti v nadaljevanju predstavila posebej.

4.4.2 Sodelovanje zainteresirane javnosti

Sodelovanje zainteresirane javnosti oz. posvetovanje z njo predstavlja v *policy*-procesu pomembno orodje politike boljšega reguliranja, saj odpira regulatorni proces tudi proti zunanjim družbenim igralcem, kot so: državljani, laična in strokovna javnost ter nevladne organizacije. Sodelovanje zainteresirane javnosti oz. posvetovanje z njo se lahko obravnava samostojno ali kot pomoč pri PUR/RIA.

Sodelovanje z zainteresirano javnostjo pomembno prispeva k (Gramberger 2001, 18):

- boljši javni politiki: sodelovanje zainteresirane javnosti pri njenem razvoju omogoča boljše poznavanje te politike, s tem pa tudi njeno boljše izvajanje;
- povečanemu zaupanju v vlado: vlada s tem, ko v oblikovanje politike pritegne zainteresirano javnost, pokaže svojo odprtost in pripravljenost, da postane organ, ki je vreden zaupanja državljanov, s tem se povečuje tudi njena legitimnost;
- krepitvi demokracije: s političnimi razpravami se krepí sodelovanje državljanov v javni sferi, s tem pa tudi aktivno državljanstvo v družbi kot pomembnim elementom demokratične ureditve.

V času, ko se področje regulacije vse bolj širi na varovanje in spodbujanje širših družbenih ciljev, kar pa lahko pomeni veliko breme za konkurenčnost gospodarstva, pa je posvetovanje z zainteresirano javnostjo ključni instrument, da se socialni in ekonomski cilji, ob hkratnem izboljšanju poslovnega okolja, uravnotežijo (Rodrigo 2009).

Odnos med vlado in zainteresirano javnostjo obsega širok spekter interakcij, ki se odvijajo v vsaki fazi regulacijskega krogotoka: od oblikovanja politike, preko njene implementacije, pa do evalvacije te politike.

Po OECD raziskavi vlade najpogosteje krepíjo odnose s svojimi državljani in z ostalo zainteresirano javnostjo na naslednje načine (Gramberger 2001, 15; OECD 2001):

- *z informiranjem*: gre za enosmerni odnos, s katerim vlada preko javnih objav, časopisov in internetnih strani širi informacije na lastno iniciativo (aktivni pristop) ali na željo državljanov (pasivni pristop):
- *s posvetovanjem*: gre za dvosmerni odnos med vlado in državljani, v katerem vlada zahteva in dobi od državljanov povratne informacije o javnih politikah na določenih področjih. Ta odnos pa tudi od vlade zahteva, da državljanom predhodno poda relevantne informacije o politikah, glede katerih poteka posvetovanje. Za konzultacijo z javnostjo ima vlada v pomoč številna orodja, najbolj značilna sta npr. komentar predloga zakona in javnomnenjske ankete.
- *z aktivno participacijo* državljanov pri oblikovanju politik in sprejemanju odločitev: gre za odnos med vlado in državljani, ki temelji na partnerstvu. Državljeni lahko predlagajo politične rešitve in preko raznih delovnih skupin sodelujejo v političnem dialogu. Gre za najvišjo obliko sodelovanja med državno oblastjo in zainteresirano zunanjo javnostjo, pri čemer je predstavnikom organizirane civilne družbe zajamčena neodvisnost, njihova pravica do kampanije ter do kritičnega razmišljanja in delovanja (IAP2 2007).

IAP2 (2007) med oblike sodelovanja šteje še *vklučevanje*, ki je lahko: a) načelno – gre za dvostransko komunikacijo, zgrajeno na vzajemnih interesih in potencialnih skupnih ciljih, da bi se zagotovila kontinuirana izmenjava stališč in ki se lahko izvaja na odprtih javnih razpravah pa vse do specializiranih sestankov med predstavniki javne oblasti in zainteresirane javnosti; b) ciljno – gre za obliko dialoga, ki je močnejša od načelnega vključevanja in ki se gradi na vzajemnih interesih na specifičnem *policy*-področju. Ciljno vključevanje je sestavljeno iz skupnih, običajno pogostih in rednih sestankov, namen katerih je razvoj nacionalnih *policy*-strategij in na katerih neredko pride tudi do dogovora o izhodiščih oziroma rezultatih.

Aktivna vključitev strokovne javnosti in javnosti, na katero bo predpis/politika vplival(a), v najzgodnejši fazi priprave regulacije prispeva k večji kakovosti sprejetih odločitev in njihovi boljši uveljavitvi, saj omogoča pripravljavcu boljši vpogled v relevantne informacije o dejanskem stanju, omogoča pa tudi pravočasno zaznavanje in reševanje potencialnih konfliktov in nasprotovanj, ki bi jih neka odločitev lahko prinesla (Virant 2009, 251).

Vendar pa sodelovanje z javnostjo in civilno družbo, ki se preko nje manifestira, ne pomeni zgolj nekaj pozitivnega. Med navedenimi akterji so namreč navzoče tudi negativne vrednote ter nedemokratična gibanja in organizacije, v odločitev pa se lahko vrinejo tudi parcialni interesi nekaterih skupin, organizacij ali posameznikov. Probleme pripravljavcem regulacije povzročajo tudi številne neumestne in nespametne pripombe in predlogi, s katerimi se morajo ukvarjati, ker predlagatelji – »samooklicani poznavalci« ne razumejo področja, ki ga je potrebno regulirati (Igličar 2010, 223).

Kljub navedenim negativnim lastnostim pa participacija javnosti v prvi vrsti prispeva k zmanjševanju t. i. demokratičnega deficita, ki se kaže v pomanjkanju široke demokratične razprave ob sprejemanju političnih odločitev in ki je značilen za predstavniško demokracijo, kjer je odločanje o javnih zadevah v precejšnji meri državljanom odtujeno in prepuščeno izvoljenim predstavnikom, ministrom in uradnikom (Virant 2009, 351). S pripravljenostjo predstavnikov zainteresirane javnosti, organizacij civilne družbe, nevladnih in neprofitnih organizacij, da vladi odgovorno ponudijo svoje nasvete, utemeljene na objektivnih izkušnjah, pa se krepi kredibilnost teh organizacij kot pomembnega izvora relevantnih strokovnih ocen (IAP2 2007).

Metodologija za sodelovanje javnosti je lahko predpisana s pravnim aktom, lahko pa je sprejeta v obliki bolj ali manj zavezujočih vladnih smernic ali priporočil. Kot poudarja Virant (2009, 252), bi morali biti splošni standardi, veljavni za vse, naslednji:

- objava na spletnih straneh v razumnem roku pred sprejemom ali vložitvijo v vladno obravnavo;
- identifikacijska pomembnejši, reprezentativnih subjektov civilne družbe, ki jih je treba vključiti;
- zbiranje in analiza pripomb;
- neposredno usklajevanje spornih, neuskklajenih točk predpisa;
- ponoven krog usklajevanj v primeru bistvenih sprememb osnutka in
- zaključna izjava o stopnji usklajenosti z navedbo bistvenih podatkov iz usklajevanja, zlasti pa argumentacije pozicij pripravljavca in pripombodajalcev v točkah, ki so ostale neuskklajene.

Posvetovanje z zainteresirano javnostjo je eno izmed orodij, potrebnih za pripravo dobrega predpisa, ki ima v strategijah OECD in EU za izboljšanje kakovosti regulacije vse bolj

pomembno mesto in ji omenjeni organizaciji posvečata vse več pozornosti. Je del reformne politike uvajanja participativne javne uprave, ki v evropskem pravnem redu (pa tudi v pravnih redih anglosaških držav) pomeni učinkovito sredstvo proti omejevanju samovolje javne uprave. Civilna družba in ostale zainteresirane javnosti s svojo participacijo javno upravo »nadzirajo« tako, da je le-ta prisiljena delovati pošteno, kakovostno in učinkovito. Pomembno pa je, da javna uprava civilno družbo in ostalo zainteresirano javnost sprejme, pri oblikovanju predpisov in drugih političnih odločitev, kot svojega partnerja. Le na tak način bodo vse odločitve javne uprave kakovostno in učinkovito implementirane.

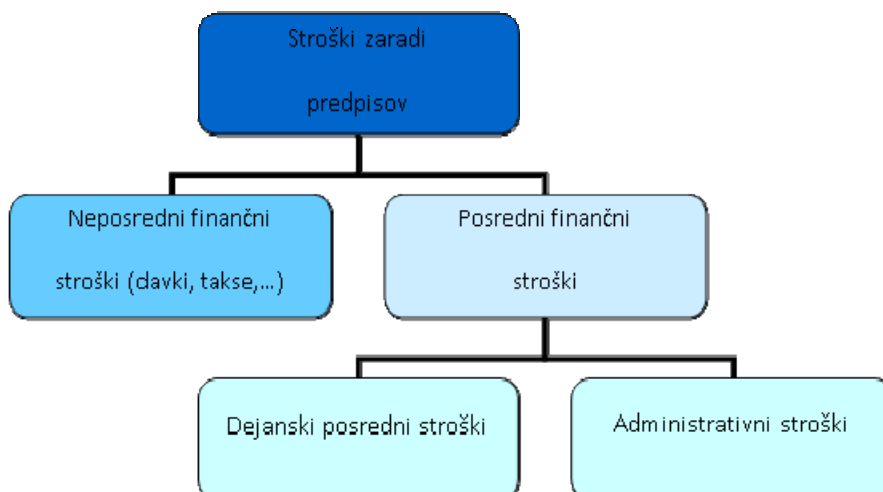
4.4.3 Odprava administrativnih ovir – OAO in poenostavljanje zakonodaje

Pravila obnašanja, določena v zakonih, so za družbo in za zagotavljanje javnega interesa izrednega pomena. Ker pa postaja zakonodaja z leti vse bolj kompleksna in zapletena, postopki, ki so z njo določeni, pa subjektom – podjetjem, organizacijam in državljanom - povzročajo velike stroške. Le-ti sorazmerno bolj bremenijo majhna in srednje velika podjetja, ki naj bi po raziskavah bili od 5- do 10- višji kot za velika podjetja. Večji stroški administrativnih bremen za podjetja, organizacije ali posameznike pomenijo manj sredstev vlaganja v razvoj, manjšo konkurenčnost, manjšo ekonomsko učinkovitost in uspešnost, posledično pa tudi manjšo gospodarsko rast in družbeno blaginjo nasploh (Pevcin in Klun 2009, 84).

Nepotrebna bremena, ki ne prispevajo k cilju predpisov ali s tem ciljem niso sorazmerna, imenujemo *administrativna ovira* (Virant 2009, 253); to je vse kar neupravičeno ovira poslovanje podjetij in državljanov.

Stroški zaradi regulacije, ki nastanejo podjetjem ali posameznikom so lahko *neposredni finančni stroški* (davke, takse, globe), ki niso povezani s potrebo po informaciji s strani vlade in *posredni finančni stroški*, kot so: *dejanski stroški* (npr. obvezen nakup neke opreme zato, da so izpolnjeni pogoji predpisanih norm, ki jih določajo predpisi in vzdrževanje te opreme) in *administrativni stroški* kot so: stroški administrativnih aktivnosti (npr. seznanitev z informacijsko obveznostjo, priprava poročil, kopiranje, pošiljanje, pridobivanje dokazil, ipd.), ki jih zakonodaja nalaga posameznim subjektom (EMMAS 2013).

Slika 4.1: Posamezne vrste stroškov predpisov



Vir: EMMAS (2012)

Analiza je pokazala, da se države veliko raje ukvarjajo z zmanjševanjem neposrednih finančnih stroškov in dejanskih posrednih stroškov, kot pa z zmanjševanjem administrativnih stroškov. Politika zmanjševanja prvo in drugo naštetih stroškov je kmalu dobro vidna, saj se rezultati zmanjševanja stroškov v poslovanju podjetja dokaj hitro poznajo. Dobiček podjetja se npr. pozna že, ko vlada zmanjša neko pristojbino iz 500 na 150 enot (SCM Network).

Administrativni stroški pa medtem nenehno naraščajo. Gre namreč za stroške, ki navzven niso tako vidni (npr. čas, porabljen za izpolnjevanje obrazcev) in za subjekte pomenijo nepotrebna bremena. Na Nizozemskem npr. znašajo letni administrativni stroški podjetji 16,4 bilijonov EUR, kar pomeni 3,6% BDP; na Danskem je ta znesek 4,5 bilijonov EUR oz. 2,4 % BDP (SCM Network).

Slika 4.2: Administrativno breme kot del administrativnih stroškov



Vir: EMMAS (2012)

Vlade so, da bi se ustvarili najboljši možni pogoji za poslovanje gospodarskih subjektov, organizacij in posameznikov, administrativne ovire/bremena začele odpravljati in regulacijo s tem namenom poenostavljati (razveljavljati zastarele zakone, kodificirati – združevati različne zakone ali nepisana pravna določila v enoten (zakonski) tekst, preoblikovati zakonodajo na podlagi dopolnitve in kodifikacije določenega akta ipd.) OAO in poenostavitev postopkov namreč prinašata pozitivne ekonomske učinke na različne segmente družbe. Učinki so lahko neposredni, npr. odprava posameznih postopkov za pridobitev dovoljenj ali znižanje stroškov zaradi poenostavitve postopkov, ali pa posredni, ki pomenijo čas, ki ga lahko državljani ali predstavniki gospodarskih družb namenijo svojemu delu ali prostim aktivnostim (MJU).

Ukrepe za zniževanje administrativnih stroškov in bremen lahko združimo v naslednje skupine:

- uporaba informacijske tehnologije;
- zniževanje števila licenc in poročanj;
- odprava podvajanj pri poročanju;
- zmanjševanje pogostosti poročanja;
- grupiranje zakonodaje z istega področja oz. t. i. kodifikacija, ipd. (OECD v Pevcin in Klun 2009, 83).

OAO na ravni Evrope so usmerjene v »čiščenje« že sprejetih predpisov in v izboljšanje postopkov sprejemanja novih predpisov. »Čiščenje« že prejetih predpisov se izvaja v okviru dveh projektov, to sta poenostavitev predpisov¹¹ in zniževanje administrativnih bremen oz. OAO; oba pa imata cilj, z debirokratizacijo zakonodajnega okolja znižati stroške, predvsem za mala podjetja. S kontrolo kakovosti novih predpisov pa se z izvajanjem PUR prepreči nastanek novih, nepotrebnih administrativnih ovir (Zatler 2009, 287).

¹¹ Obseg evropske zakonodaje je v zadnjih petdesetih letih rasel, zato se je Komisija odločila, da bo zakonodajo Skupnosti pregledala in posodobila ter jo tako naredila uporabnikom bolj prijazno. Komisija je začela zastarele zakone razveljavljati, vse spremembe določenega zakona združevati v en zakon ali kodificirati, z namenom zakonodajo EU narediti bolj preglednejšo, preglednejšo in pravno jasnejšo ter zakone prenavljati, z namenom odpraviti neskladnosti in nedoslednosti v posameznih zakonih in med različnimi zakoni. Za poenostavitev je Komisija predvidela tudi druge možnosti, s katerimi se lahko z nižjimi stroški in na učinkovitejši način kot z običajnimi pravnimi sredstvi doseže določen cilj politike. Taki alternativni sta lahko koregulacija ali prenos uresničevanja zakonsko določenih ciljev na socialne partnerje ali nevladne organizacije in samoregulacija, ki pomeni prostovoljni sporazum med zasebniki za rešitev težav s prevzemanjem medsebojnih obveznosti (Evropska Komisija 2006).

Odprava nepotrebnih administrativnih ovir in birokratskih postopkov ter zmanjševanje administrativnih bremen, s tem pa tudi razbremenitev gospodarstva, je postal ključni element prizadevanj EU, ki je z Lizbonsko strategijo (marca 2000) sprejela cilj, da postane EU do leta 2010 najbolj dinamično, konkurenčno in na znanju temelječe gospodarstvo na svetu.

Leta 2007 je Svet Evrope sprejel sklep, da se bodo administrativna bremena na ravni zakonodaje EU do leta 2012 zmanjšala za 25 odstotkov. Ker pa je bilo z raziskavami ugotovljeno, da so za prevelike administrativne obremenitve gospodarstva v večji meri krive države članice same, je evropski ministrski svet hkrati povabil tudi države članice, da na nacionalni ravni zastavijo podobne cilje (Zatler 2009, 287; Zatler in Čarni Pretnar 2009, 50). Najbolj razvite članice EU (npr. Nizozemska, Velika Britanija, Danska) so se sicer projektov za odpravljanje administrativnih ovir in poenostavitev zakonodaje lotile že bistveno pred Evropsko komisijo. Nizozemska je npr. razvila metodologijo za merjenje administrativnih stroškov, ki jo je leta 2005 prevzela tudi Evropska komisija (Zatler 2009, 288).

Na ravni EU in OECD se danes intenzivno vršijo pobude za zmanjševanje obremenitev, ki jih po nepotrebnem povzroča regulacija. EU je sprejela Strategijo za rast Evrope 2020, v kateri se preko zmanjševanja administrativnih bremen, poudarja pomeni izboljševanja poslovnega okolja in konkurenčnosti evropskih podjetij na svetovni ravni. Tudi na ravni OECD je za večino držav članic projekt zmanjšanja administrativnih bremen prednostna naloga. Zmanjševanje administrativnih bremen se od začetnih *ad hoc* dejanj oziroma dejanj na posameznih področjih vse bolj vgrajuje v celostni program izboljševanja kakovosti regulacije in regulacija brez minimalnimi bremen lahko v prihodnosti postane sinonim za kakovostno regulacijo.

Regulatorne reforme, sprejete na ravni OECD in EU, so vplivale tudi na regulatorne reforme posameznih držav članic. Ker pa imajo posamezne države članice različno zgodovino, politično kulturo, pravno tradicijo in ostale pomembne elemente, ki vplivajo na regulacijo, ne moremo rešitev, sprejetih na globalni ravni, enostavno implementirati v neko lokalno okolje. Splošni trendi globalne regulatorne reforme so znani, kako jih bo posamezna država vključila v svoj model regulacije, pa je torej odvisno od vseh zgoraj

našteti elementov. Bugarič (2003b, 107) govori o različnih nacionalnih stilih oziroma modelih regulacije, kjer se splošno trendi dopolnjujejo z domačimi izkušnjami in tradicijo.

V nadaljevanju bom okvirno pregledala pravno reguliranje družbenih odnosov v Republiki Sloveniji od osamosvojitve do danes, tako s kvantitativnega kot s kvalitativnega vidika in se posvetila pregledu systemskega uvajanja pravil politike »boljših predpisov« v slovenski regulacijski proces.

5 PRAVNA REGULACIJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

5.1 ZAKONODAJNO UREJANJE V REPUBLIKI SLOVENIJI OD OSAMOSVOJITVEGA OBDOBJA DO DANES

5.1.1 Predosamosvojitveno obdobje ter obdobje prve demokratično izvoljene Skupščine RS

Zakonodajno urejanje v Sloveniji sta zaznamovali predvsem dve dogajanji: osamosvajanje Republike Slovenije in njeno razdruževanje od pravnega reda Jugoslavije ter harmonizacija slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU.

Ustavnopravno osamosvajanje Slovenije se je še pred prvimi demokratičnimi volitvami pričelo z ustavnimi amandmaji IX do XC k Ustavi Socialistične Republike Slovenije (SRS)¹², ki jih je 27. 9. 1989 sprejela takratna Skupščina SRS. Gre za 81 amandmajev, s katerimi je izveden »normativni preboj« in omogočen prehod iz partijske države v parlamentarno demokracijo (Jambrek v Zajc 2004, 109).

Najpomembnejše spremembe ustave so se nanašale na pravico slovenskega naroda do samoodločbe, na ekonomsko samostojnost Slovenije, na uporabo slovenskega jezika, z amandmaji so bile vzpostavljene klasične svoboščine in pravice državljanov, z njimi pa si je Slovenija do neke mere »vzela pravico, da sama presoja, katere odločitve organov federacije jo zavezujejo in katere ne, katere bo upoštevala in katere ne« (Ribičič 1992, 20). Sprejetje teh amandmajev je pomembno tudi za sistem volitev, saj so amandmaji določali,

¹² Ur.l.SRS, št. 32/89

da so volitve v vse skupščine družbenopolitičnih skupnosti neposredne in tajne. S tem je bil ukinjen delegatski sistem in preko njega tudi posredne volitve za vse skupščine, razen za njihove temeljne delegacije. Z amandmaji je bila določena tudi pravica do političnega združevanja ter do enakopravnosti vseh političnih organizacij v postopku predlaganja in določanja kandidatov (Potrč 2010, 28).

Na podlagi navedenih amandmajev je Skupščina SRS 27. 12. 1989 sprejela Zakon o volitvah v skupščine¹³ in Zakon o političnem združevanju¹⁴, s katerima je bil ukinjen delegatski sistem in posebna vloga SZDL v postopku določanja kandidatov, uvedene so bile splošne, tajne in neposredne volitve, pri čemer so imele vse politične stranke enakopravno vlogo. Dva dni kasneje je predsednik takratne skupščine razpisal prve splošne in neposredne volitve, ki so se odvale v aprilu 1990 (Potrč 2010, 29) in oblast prinesle načelni koaliciji Demos, sestavljeni iz novih političnih strank, ki jim je bilo skupno nasprotovanje prejšnjemu sistemu samoupravnega socializma (Brezovšek in drugi 2008, 183).

Še pred prvimi demokratičnimi volitvami je bil marca 1990 sprejet tudi nov paket ustavnih amandmajev XCI-XCV k Ustavi SRS¹⁵, ki so bistveno spremenila notranjo ustavno ureditev Republike Slovenije, niso pa posegla na področje odnosov v federaciji. Iz imena Republike Slovenije se je črtal pojem »socialistična«, na novo so bila določena temeljna načela ustave, drugače je bil urejen način predlaganja kandidatov za republiško skupščino, Predsedstvo republike in Predsedstvo SFRJ, spremenjene so bile določbe o pristojnosti zborov Skupščine RS tako, da o vseh najpomembnejših odločitvah odločajo ti zbori enakopravno oziroma na skupni seji (Ribičič 1992, 26).

Po vzpostavitvi demokratičnega sistema je morala Slovenija, tako kot vse ostale tranzicijske države, zakonodajo začeti graditi na novo. Za razliko od starih demokracij zahodne Evrope, ki gradijo novo zakonodajo na utrjeni podlagi, na utrjen način in v preizkušenih postopkih, je Slovenija svoje zakone sprejemala pod velikimi pritiski, brez pravnih izkušenj in v pomanjkanju precedenčnih primerov (Zajc 2004, 176).

¹³ Ur.l.SRS, 42/89

¹⁴ Ur.l.SRS, 42/89

¹⁵ Ur.l.RS, št. 8/90

Prva demokratično izvoljena Skupščina RS je julija 1990 sprejela Deklaracijo o suverenosti države Slovenije¹⁶, ki je poudarila, da zvezna ustava in zvezni predpisi veljajo na ozemlju Slovenije le, če niso v nasprotju z ustavo in zakoni RS, oziroma da zakoni, ki jih skupščina SFRJ sprejme po sprejemu te deklaracije, veljajo le, če slovenska skupščina da k njim svoje soglasje (Zajc 2004, 110).

Navedene poudarke iz deklaracije so konkretizirala tri ustavna dopolnila od XCVI do XCVIII k ustavi RS¹⁷, ki jih je sprejela Skupščina RS oktobra 1990. Dopolnila so poudarila primarnost republiške ustave in zakonov oziroma neveljavnost vseh zveznih zakonov, ki so ali bi bili v nasprotju z ustavo in zakoni RS (Zajc 2004, 110).

Z ustavnim zakonom za izvedbo ustavnega amandmaja XCVI k ustavi RS¹⁸ so bili določeni zvezni zakoni ter drugi predpisi in akti zveznih organov, ki se v RS ne uporabljajo (npr. določbe KZ, ki se nanašajo na smrtno kazen, nekatere določbe zakona o vojaških sodiščih in celotni zakoni, kot so npr. Zakon o volitvah in odpoklicu delegatov v Zvezni zbor Skupščine SFRJ, Zakon o preprečevanju zlorabe svobode tiska in drugih oblik javnega obveščanja, Zakon o združevanju občanov, Zakon o temeljnih sistemih državne varnosti in še mnogi drugi zvezni zakoni). S temi dopolnili se je v mnogočem razveljavil pravni sistem federacije za Slovenijo in vzpostavil mehanizem, ki je Sloveniji preprečil vsiljevanje novosprejetih zveznih predpisov (Ribičič 1992, 30). Krog določb zveznih zakonov, ki v RS ne veljajo se je z Ustavnim zakonom o spremembah in dopolnitvah Ustavnega zakona za izvedbo Ustavnega amandmaja XCVI k ustavi RS¹⁹ še dodatno razširil.

6. decembra 1990 je Skupščina RS sprejela več pomembnih dokumentov na poti Slovenije v samostojnost. Sprejet je bil Zakon o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije²⁰, ki je določil vsebino in datum plebiscita, način ugotavljanja in razglasitve izida ter zavezo, da bo ob pozitivnem izidu plebiscita Republika Slovenija odločitev o samostojnosti v šestih mesecih tudi uveljavila. Sprejeta je bila Deklaracija o spoštovanju

¹⁶ Ur.l. RS, št. 26/90

¹⁷ Ur.l.RS, št. 35/90

¹⁸ Ur.l.RS, št. 37/90

¹⁹ Ur.l.RS, št. 4/91

²⁰ Ur.l.RS, št. 44/90

temeljnih konvencij Sveta Evrope²¹, v kateri je Slovenija izrazila željo, da postane enakopravna članica Sveta Evrope in sočasno izjavila, da bo v svoji notranji ureditvi dosledno spoštovala standarde, ki jih opredeljujejo konvencije Sveta Evrope. Volivci in volivke so bili k udeležbi na plebiscitu pozvani z Razglasom državljanom Republike Slovenije, v katerem je bil pojasnjen tudi pomen plebiscita in odločitve za samostojno in neodvisno državo. Politične stranke in poslanske skupine Skupščine RS so podpisale sporazum o skupnem nastopu na plebiscitu in se zavezale k temu, da si zaslug zanj ne bo lastila nobena od njih (Povalej 2011).

Plebiscit je bil izveden 23. decembra 1990 in na njemu se je ogromna večina (88,5%) državljanov in državljanek RS opredelila za neodvisno in samostojno državo Slovenijo.

V skladu z navedeno plebiscitno odločitvijo je Skupščina RS februarja 1991 sprejela Resolucijo o predlogu za sporazumno razdružitve s SFRJ²², ki je poudarila, da rezultati plebiscita zavezujejo Skupščino RS, da v šestih mesecih po izvedbi referendumu sprejme ustavne in druge akte ter ukrepe, potrebne za to, da RS prevzame vse suverene pristojnosti, ki so bile prej prenesene na organe SFRJ, in da začne pogajanja o pravnem nasledstvu SFRJ in o bodoči ureditvi medsebojnih odnosov po načelih mednarodnega prava.

Istega dne je Skupščina RS sprejela tudi Ustavni amandma XCIX k ustavi RS²³, ki je pomenil ustavno pravno podlago za prenos tistih suverenih pravic republike, ki so bile prenesene na organe SFRJ z ustavo l. 1974, nazaj na RS. S tem amandmajem se je Slovenija v celoti, enostransko in dokončno izločila iz pravnega reda SFRJ, čeprav je v prehodnem obdobju za zvezne predpise še naprej ohranjala ureditev iz amandmaja XCVI. Dotedanji zvezni zakoni, ki jih je Slovenija prevzela v svoj pravni red, so tako postali del slovenskega pravnega reda (Ribičič 1992, 41–42).

V obdobju med ustavnopravnim osamosvajanjem in dejansko osamosvojitvijo je demokratična Skupščina RS opravila ogromno dela na zakonodajnem področju. Sprejela je kopico osamosvojitvenih aktov, kot so npr. Zakon o obrambi in zaščiti, Zakon o vojaški dolžnosti, Zakon o kreditnih poslih s tujino, Zakon o državljanstvu RS, Zakon o tujcih, Zakon o potih listinah državljanov RS, Zakon o nadzoru državne meje, Zakon o zunanjih

²¹ Ur.l.RS, št. 44/90

²² Ur.l.RS, št. 7/91

²³ Ur.l.RS, št. 7/91

zadevah, Zakon o carinski službi, Zakon o deviznem poslovanju, Zakon o Banki Slovenije, Zakon o bankah in hranilnicah, Zakon o Agenciji RS za zavarovanje vlog v bankah in hranilnicah, Zakon o predsanaciji, sanaciji in stečaju in likvidaciji bank in hranilnic in Zakon o cenah²⁴. Samo uresničevanje te zakonodaje je Slovenija začela šele po osamosvojitvi, 8. oktobra 1991, ko se je – dan prej – iztekel trimesečni moratorij nad izvajanjem osamosvojitve, določen s t. i. »Brionsko deklaracijo« (Zajc 2004, 185). Sprejet je bil tudi Ustavni amandma C k Ustavi RS²⁵, ki je določal grb in zastavo RS.

Proces slovenskega osamosvajanja je doživel vrhunec 25. junija 1991 z razglasitvijo samostojnosti Republike Slovenije. Tega dne je Skupščina RS sprejela Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije²⁶, sočasno z njo pa tudi Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije²⁷, s katerim so se konkretizirale posamezne določbe iz temeljne ustavne listine in Deklaracijo o neodvisnosti²⁸. V Temeljni ustavni listini je bilo ugotovljeno, da je RS samostojna in neodvisna država, da zanjo preneha veljati Ustava SFRJ, da prevzema vse pravice in dolžnosti, ki so bile z Ustavo RS in Ustavo SFRJ prenesene na organe federacije in da prevzem izvrševanja teh pravic in dolžnosti ureja poseben ustavni zakon. V listini so opredeljene državne meje Republike Slovenije, v njej pa RS zagotavlja tudi varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem prebivalcem Republike Slovenije, posebne pravice pa še italijanski in madžarski narodni skupnosti. S Temeljno ustavno listino in ustavnim zakonom za izvedbo te listine je bilo določeno, da RS dejansko in takoj prevzame nekatere funkcije, ki so jih do tedaj opravljali organi federacije. Vzpostavila sta se nov pravni sistem in pravni red, ki se je začel tudi takoj uporabljati (Ribičič 1992).

Po osamosvojitvi in oboroženi agresiji je tedanja skupščina je nadaljevala s sprejemanjem še nekaterih osamosvojitvenih zakonov (npr. Zakon o denarni enoti), sprejela pa je tudi vrsto pomembnih zakonov, ki so odločilno vplivali na nadaljnji potek tranzicije (npr. Zakon o lastninske preoblikovanju podjetij, Zakon o denacionalizaciji, Stanovanjski zakon, Zakon o prometnem davku ...) (Zajc 2004, 185-186). Ravno vprašanja lastninjenja, denacionalizacije, položaja cerkve v slovenski družbi in nasprotja v ocenah nadaljnjega

²⁴ Ur.l.RS, št. 15/91, 18/91, 1/91-I

²⁵ Ur.l.RS, 1/91-I

²⁶ Ur.l.RS, 1/91-I in 19/91-I popravek

²⁷ Ur.l.RS, 1/91-I

²⁸ Ur.l.RS, 1/91-I

razvoja nasploh, pa so pripeljala do nasprotovanj v koaliciji Demos in s tem do njenega razpada (Brezovšek in drugi 2008, 184).²⁹

Ustava samostojne in neodvisne države Republike Slovenije je bila sprejeta 23. decembra 1991, isti dan je bila tudi slovesno razglašena in je začela veljati. Uveljavila je povsem novo ustavno ureditev, najgloblja diskontinuiteta s prejšnjo ureditvijo pa je bila na področju državne ureditve, kjer je bilo uvedeno načelo delitve oblasti, uvedena sta bila tudi parlamentarni in predstavniški sistem, namesto načela enotnosti oblasti in skupščinskega ter delegatskega sistema (Ribičič 1992, 69).

Ne glede na vse ovire, pritiske in nerazumevanja zveznih oblasti, pa tudi mednarodnih političnih akterjev, osamosvojitvene vojne in prizadevanji za mednarodnopravno priznanje Slovenije, je prva demokratična skupščina sprejela vrsto pomembnih aktov, ki so se nanašali na osamosvajanje Slovenije; sprejela je strateško sistemsko zakonodajo, ki je kljub pomanjkljivostim ustvarila podlago za racionalno gospodarjenje v prehodnem obdobju in se zelo angažirala tudi pri pripravi nove slovenske ustave. V mandatnem obdobju 1990 – 1992 je bilo tako sprejetih 184 zakonov, od tega 5 ustavnih zakonov (Zajc 2004, 186).

S sprejetjem nove ustave se je Skupščina RS preimenovala v Državni zbor (DZ). 27. septembra 1992 je bil sprejet Zakon o volitvah v državni zbor³⁰, z Odlokom o razpisu volitev poslancev v Državni zbor³¹ pa so bile dne 6. 12. 1992 izvedene prve volitve poslancev v DZ.

5.1.2 Mandatna obdobja Državnega zbora

Medtem ko so se veliki pritiski na zakonodajno urejanje prve demokratično izvoljene skupščina RS nanašali predvsem na osamosvajanje države in vzpostavljanje novega, demokratičnega pravnega reda, pa so se ti pritiski, v mandatih državnega zbora, ki so sledili, nanašali predvsem na usklajevanje zakonodaje s pravnimi standardi EU. Po vstopu

²⁹ Demosu je sledila »mala koalicija« (LDS, SDSS, ZS, SSS, DS), ki je zaradi neustreznega sodelovanja med koalicijskimi partnerji in slabimi odnosi med strankami in vlado, tudi hitro razpadla. (Brezovšek in drugi 2008, 184).

³⁰ Ur.l.RS, št. 44/92

³¹ Ur.l.RS, št. 48/92

Slovenije v EU pa je bilo zakonodajno urejanje predvsem usmerjeno v strukturne reforme, pri čemer je na to urejanje vplivala še svetovna gospodarska in finančna kriza, ki tudi Sloveniji ni prizanesla.

Slovensko predstavniško telo se je v razmerah velikih pritiskov na zakonodajno urejanje, zlasti v obdobju osamosvajanja in približevanja EU, soočalo s številnimi težavami, ki so vplivale predvsem na učinkovitost zakonodajnega urejanja.

Zajc (2004, 177-184) navaja naslednje pomanjkljivosti oziroma težavnost pri zakonodajnem urejanju:

- težave pri načrtovanju zakonodajnega dela. Le-to je bilo nerealno in pretirano optimistično, ni se mu posvečalo niti dovolj pozornosti. Največji problem je bil v pomanjkanju zakonodajnih programov vlade, ki je bila glavni nosilec zakonodajnih predlogov. Vlada je vlagala zakonodajne predloge brez reda ali z velikimi zamudami in od parlamenta pričakovala, da jim bo dal takojšnjo prednost, zato je prihajalo v parlamentu do improvizacij in spreminjanju dnevnega reda, veliko število vloženi predlogov pa sploh ni prišlo do konca obravnave. Problem so predstavljali tudi slabo pripravljene predlogi zakonov, predvsem zopet s strani vlade, kot največjega predlagatelja. Slabo pripravljen predlog je pomenil tudi veliko število dopolnil. Zakonodajni programi državnega zbora so vključevali nekatere obsežne zakonodajne projekte in sklope zakonov, upoštevali so tudi prednosti nacionalnega pomena ali zadeve, ki so pomembne za samostojno državo, vendar niso nikoli mogli biti v celoti izpolnjeni in so se prenašali v naslednja leta.

- zahteven in dolgotrajni zakonodajni postopek. Poslovnik Državnega zbora iz leta 1993³² je dopuščal neskončne razprave in neomejeno število nastopov poslancev o posameznem vprašanju, omogočal je prekinitve zasedanj z odmori ter namerno povzročanje nesklepčnosti in celo obstrukcijo celih poslanskih skupin. Ker trajanje posameznih zasedanj ni bilo vnaprej časovno določeno, je bilo organiziranje zakonodajnega dela in priprava sej otežena in je zahtevala veliko usklajevanja med udeleženci zakonodajnega postopka. Zaradi zahtevnosti in dolgotrajnosti zakonodajnega postopka se je v praksi veliko zakonov sprejemalo po hitrem oz. nujnem postopku, kar je v parlamentih z razvito demokracijo sicer izjema, saj sprejem zakona, brez prave razprave in

³² Ur.l. RS, št. 40/1993, 80/1994 (3/1995 popr.), 28/1996, 26/1997, 95/1999 Odl.US: U-I-84/96, 46/2000, 3/2001, 9/2001, 13/2001, 45/2001 Skl.US: U-I-104/01-10, 52/2001 Odl.US: U-I-104/01-17, 35/2002 in 60/2002

temeljitejših ocen posledic, postavlja pod vprašaj tudi pravno varnost, vodi pa tudi do tega, da je potrebno take zakone večkrat spreminjati in dopolnjevati z novimi.

- neustrezna delitev dela med plenum in delovna telesa. Delovna telesa bi morala prevzeti večji del vsebinskega dopolnjevanja predlogov zakonov. Ker pa je število delovnih teles v Sloveniji glede na število poslancev preveliko, je prihajalo in še prihaja do preobremenjenosti poslancev, saj je vsak poslanec član več delovnih teles, kar pa vpliva na učinkovitost delovnih teles. Poslanec se namreč ne more povsem posvetiti predmetu obravnave, prav tako pride do težav pri usklajevanju sestankov, posledično pa tudi do zmanjšanja prisotnosti na sejah.

Poleg naštetega so zakonodajno delo oteževale še zamude pri oblikovanju koalicij in vlad, nesoglasja znotraj koalicij, interpelacije, zaupnice, odstopi in razrešitve ter ideološki boji med političnimi strankami, kar je posledično vplivalo predvsem na harmonizacijo pravnega reda RS s pravnim redom EU.

V nadaljevanju bom podala statistiko sprejetih zakonov v vseh mandatnih obdobjih DZ, skupaj s pregledom vlad in koalicij, ki so na tak ali drugačen način vplivale na zakonodajno urejanje v posameznem mandatnem obdobju.

5.1.2.1 Mandatno obdobju 1992 – 1996

Po prvih volitvah v DZ decembra 1992 se je oblikovala velika koalicija, sestavljena iz LDS, ZLSD, SKD in SDSS, za mandatarja je bil izvoljen Janez Drnovšek. Nova vlada je bila tako oblikovana že januarja 1993 in je trajala do marca 1994, ko se je LDS združila z nekaterimi manjšimi strankami (Zeleni Slovenije, Socialisti, večino Demokratov). Tega leta je iz koalicije izstopila tudi SDSS, leta 1996 pa še ZLSD (Brezovšek in drugi 2008, 185). Ker je bila navedena koalicija sestavljena iz izrazito levih in izrazito desnih strank, se koalicijski partnerji pri nekaterih, zlasti ideoloških vprašanjih, niso poenotili in so celo glasovali različno. V tem mandatnem obdobju je bilo vloženi sedem interpelacij, o petih je DZ odločal.

Ne glede na vsa dogajanja, pa je DZ v svojem prvem mandatu (1992 – 1996) intenzivno nadaljeval z nadomeščanjem zvezne zakonodaje ter njenim istočasnim usklajevanjem z novo ustavo RS. Rok za uskladitev zakonodaje je bil postavljen v Ustavnem zakonu za

izvedbo ustave RS³³ – do 31. 12. 1993. Rok je bil kasneje, s spremembo Ustavnega zakona za izvedbo ustave RS³⁴ podaljšan do 31. 12. 1994 (DZ 1996).

Statistika mandatnega obdobja 1992 – 1996:

- sprejetih je bilo 575 zakonov; 242 zakonov je problematiko na določenih področjih na novo urejalo, s 131 zakoni o spremembah oz. dopolnitvah zakona pa je prišlo do sprememb oz. dopolnitev že obstoječih zakonov, 2 sta bila ustavna zakona, 200 pa je bilo zakonov o ratifikaciji;
- 151 zakonov od naštetih (brez zakonov o ratifikaciji) je bilo sprejetih po rednem postopku, 182 po hitrem³⁵ in 42 po skrajšanem postopku³⁶;
- od 375 sprejetih zakonov (brez zakonov o ratifikaciji) jih je vlada predlagala 295 oz. 78,6% (vseh predlaganih zakonov s strani vlade je bilo 401);
- predlaganih je bilo 13888 amandmajev, od katerih je bilo 2728 vladnih (sprejetih je bilo 8126 amandmajev, od teh 2269 vladnih).

Prioritetno se je obravnavala in v veliki meri tudi sprejela ključna zakonodaja iz področja sodstva in ustavnega sodišča; zakonodaja iz področja davčnega sistema in javnih financ ter zavarovalništva; zakonodaja, ki je ključnega pomena za izvedbo zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij in za izvedbo zakona o gospodarskih družbah; druga zakonodaja, ki je bistvena za samostojno in neodvisno državo ter protikorupcijski zakon.

V sklopu prizadevanja Republike Slovenije za njeno čimprejšnjo vključitev v EU, je DZ v zadnjem letu prvega mandatnega sprejel poseben sklep, da bo okrepil prizadevanja za uskladitev slovenske zakonodaje z zakonodajo držav članic EU oz. s podpisom sporazuma o pridružitvi junija 1996 med Slovenijo in Evropsko skupnostjo (Zajc 2004, 189).

³³ Ur.l. RS, št. 33/91

³⁴ Ur.l. RS, št. 21/94

³⁵ Po hitrem postopku se sprejme zakon, ko to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče. Državni zbor v ta namen združi vse tri obravnave predloga zakona na isti seji, tako da se hkrati opravi splošna razprava, razprava in glasovanje o členih ter razprava in glasovanje o zakonskem predlogu v celoti. Roki, ki jih poslovnik sicer določa za redni postopek sprejemanja zakonodaje pri hitrem postopku ne velja (201. do 204. čl. PoDZ/93.)

³⁶ Po skrajšanem postopku se sprejema zakon, če gre za manj zahtevne spremembe oziroma dopolnitve zakona ali če gre za prenehanje veljavnosti posameznih zakonov ali njihovih določb oziroma za manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni. Skrajšani postopek je uvedla sprememba PoDZ leta 1994 (Ur.l.RS, št. 80/94).

5.1.2.2 Mandatno obdobje 1996 – 2000

Na novih volitvah v DZ, novembra 1996 in po izvolitvi Janeza Drnovška za mandatarja v začetku januarja 1997, njegov prvi predlog vlade ni prejel zadostne podpore. V drugem poskusu, o katerem so poslanci odločali konec februarja, pa je Drnovšek uspel in vlado so tako sestavljale LDS, SLS in DeSUS. SLS je aprila 2000 izstopila iz koalicije in se združila z SKD. Združena stranka pa se skupaj s SDS oblikovala Koalicijo Slovenija. Drnovškova vlada je po neuspelem glasovanju o zaupnici padla. Nov mandatar je po tretjem glasovanju maja 2000 postal dr. Andrej Bajuk, ki ga je kot mandatarja predlagala ravno Koalicija Slovenija. Predlog novega mandatarja za imenovanje ministrov na seji DZ dne 23. 5. 2000 ni dobil podpore, ministri je nato DZ imenoval 7. 6. 2000. Tudi znotraj Koalicije Slovenija so obstajale velike razlike, ki so se predvsem nanašale na odnos do volilnega sistema, kar je kasneje pripeljalo tudi do razpada koalicije (Brezovšek in drugi 2008, 188). V tem mandatnem obdobju je bilo vloženih sedem interpelacij, pet jih je DZ obravnaval.

Kljub dejstvu, da je oblikovanje vlade v začetku leta 1997, pa tudi sprememba vlade leta 2000, vzela veliko dragocenega časa, je DZ v drugem mandatu nadaljeval z modernizacijo zakonodaje na vseh področjih in izgradnjo pravne države. Na področju harmonizacije slovenskega pravnega reda s pravnim redom EU je bilo do leta 1998 bolj malo narejenega pri pripravi zakonodajnih programov. Razlog za to je, poleg že navedenega problema pri oblikovanju vlade, tičal tudi v pomanjkanju politične volje, šibkih kadrovskega zasedbah in splošnem nerazumevanju postopkov in načinov delovanja EU. Sposobnost slovenskega parlamenta prevzeti evropsko zakonodajo je leta 1998 kritično ocenila tudi Evropska komisija, ki je ugotovila zaostajanje na številnih področjih (Zajc 2004, 190). Komisija je pri tem izrecno opozorila na zapleten zakonodajni postopek v državnem zboru, kar je spodbudilo poslance, da so vse »evropske zakone« začeli obravnavati prednostno. Po hitrem postopku je bila tako obravnavana večina evropskih zakonov (DZ 2000).

Statistika mandatnega obdobja 1996 – 2000:

- v tem mandatu je bilo sprejetih 633 zakonov, od tega 129 zakonov, prilagojenih pravnemu redu EU. (Zajc 2004, 192);
- 186 zakonov je materijo na novo urejalo, v 155 primerih pa je šlo za spremembo ali dopolnitev že obstoječih zakonov. Poleg navedenih 341 zakonov sta bila sprejeta tudi 2 ustavna zakona, 290 je bilo zakonov o ratifikaciji;

- po rednem postopku je bil sprejet 101 zakon, po hitrem postopku je bilo sprejetih 172 zakonov, po skrajšanem postopku pa 68 zakonov (ratifikacije tu niso vštete);
- od 631 sprejetih zakonov jih je vlada predlagala 570 ali 90%; vlada je v tem obdobju sicer predlagala 586 zakonov od skupaj 828 vseh predlogov;
- na zakonske predloge je bilo vloženo 11308 amandmajev (sprejetih je bilo 6838), s katerimi so delovna telesa in poslanci, zelo pogosto pa tudi sama vlada, kot predlagateljica zakonov (3677 predlaganih, 2334 sprejetih amandmajev), v številnih primerih skorajda v celoti spremenili besedilo predloga zakona.

5.1.2.3 Mandatno obdobje 2000 – 2004

Volitve leta 2000 so LDS prinesle največje število glasov doslej. Predsednik vlade je zopet postal dr. Drnovšek, ki mu je po mesecu in pol uspelo sestaviti najmočnejšo vlado, ki je imela na začetku v parlamentu kar 64 glasov. Poleg zmagovite stranke so vlado sestavljale še ZLSD, SLS-SKD, DeSUS ter dodatni glasovi SMS. Po Drnovškovi izvolitvi za predsednika republike je decembra 2002 mandat prevzel Anton Rop. V tem mandatu je Slovenija preživljala številne pretrese, politične škandale in napade na vlado. V DZ so se obravnavale štiri interpelacije, prav toliko je bilo tudi prejetih. S podporo interpelaciji je SLS prekinila koalicijsko pogodbo in izstopila iz koalicije. V tem obdobju je odstopilo pet ministrov, eden je bil razrešen (DZ 2004).

V tretjem mandatnem obdobju se je pospešeno nadaljevalo usklajevanje slovenske zakonodaje s pravnim redom EU, ki je bilo 1. maja 2004 kronano z vstopom Slovenije v EU.

Leta 2002 je bil sprejet nov PoDZ, ki je v delo DZ vnesel predvidljivost in boljše načrtovanje dela, z njim pa je zakonodajni postopek postal krajši in bolj pregleden. Sprejetje novega poslovnika je v svojem poročilu leta 2002 omenila tudi Evropska komisija, ki je zapisala, da državni zbor deluje bolj tekoče in da mu je po več letih uspelo sprejeti nov poslovnik, ki bo omogočil hitrejši zakonodajni postopek.

Pregled statistike mandatnega obdobja 2000 – 2004:

- sprejetih je bilo 679 zakonov, od tega 190 EU zakonov;

- 169 zakonov je materijo na novo urejalo, kar v 263 primerih pa je šlo za spremembo ali dopolnitev že obstoječih zakonov, 4 so bili ustavni zakoni, 243 pa je bilo zakonov o ratifikaciji;
- po rednem postopku je bilo sprejetih 148 zakonov, po hitrem (nujnem³⁷) postopku 188 zakonov in po skrajšanem postopku 100 zakonov (ratifikacije niso vključene);
- od 679 zakonov je bilo kar 642 predlaganih s strani vlade; vlada je sicer predlagala skupaj 502 zakona od skupnih 602 predlogov;
- v tem obdobju je bilo vloženi 12381 amandmajev, sprejetih je bilo 7461, od tega 1842 vladnih; vlada je sicer podala skupaj 2582 amandmajev.

5.1.2.4 Mandatno obdobje 2004 – 2008

Četrte volitve v DZ so prinesle na političnem prizorišču velik preobrat. Po skoraj dvanajstih letih, vladavine LDS, so volivci zaupali vodenje države SDS, ki je tako skupaj z NSi (Koalicija Slovenija), SLS in DeSUS oblikovala prvo vlado, sestavljeno iz strank enega političnega pola – t. i. desno vlado. Mandatar je postal Janez Janša. Kljub nekaterim nesoglasjem v koaliciji, je bila ta vlada dokaj trdna in se je, prvič v zgodovini samostojne Slovenije, obdržala do konca mandata. V tem mandatu je DZ enkrat glasoval o zaupnici vladi in jo tudi izglasoval, obravnavane so bile tri interpelacije, odstopili so štirje ministri in ena ministrica, razrešen je bil en minister (DZ 2008).

To mandatno obdobje je zaznamovali predsedovanje Slovenije Svetu EU v obdobju od 1. 1. 2008 do 30. 6. 2008.

Pregled statistike mandatnega obdobja 2004– 2008:

- sprejetih je bilo 633 zakonov, od tega en ustavni zakon, 148 zakonov, ki so določeno problematika na novo urejali, 319 zakonov o spremembah in dopolnitvah že obstoječih zakonov, 163 zakonov o ratifikaciji ter 2 akta o notifikaciji;
- v rednem postopku je bilo sprejetih 209 zakonov, v nujnem postopku 107 ter v skrajšanem postopku 152 (ratifikacije in akt o notifikaciji nista vključena);
- od 633 sprejetih zakonov je bila vlada predlagatelj v 614 primerih oziroma v 97%; vlada je sicer v tem obdobju predlagala 710 zakonov od skupno 850;

³⁷ S spremembo poslovnika je nujni postopek zamenjal dotedanji hitri postopek, ki ga je lahko predlagal vsak kvalificirani predlagatelj. Sprejem zakona po nujnem postopku lahko predlaga vlada, kadar je njegov sprejem nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države (134. člen).

- k zakonom je bilo predlaganih 9790 amandmajev, sprejetih pa je bilo 6275, od tega 194 vladnih od skupno 250 vloženi s strani vlade.

5.1.2.5 Mandatno obdobje 2008 – 2011

S petimi volitvami v DZ leta 2008 je prišlo do nove porazdelitve politične moči. Mandatar je postal Borut Pahor, zmagovalka volitev SD pa je skupaj z LDS, Zares in DeSUS oblikovala t. i. levo vlado. Peti mandat DZ je zaznamovala finančna in ekonomska kriza v svetu, v EU in v Sloveniji. Znotraj koalicije je prihajalo do trenj, v mandatu je odstopilo šest ministrov in šest ministric, obravnavane so bile štiri interpelacije. Po spremembah v vladni koaliciji je predsednik vlade septembra 2011 v DZ posredoval nov predlog ministrov in nanj vezal zaupnico. DZ novih ministrov, ki mu jih je predlagal predsednik vlade ni imenoval, s čimer je predsedniku vlade izglasoval nezaupnico. Ker nov predsednik vlade ni bil predlagan, je predsednik republike DZ razpustil in razpisal predčasne volitve. Peti mandat DZ se je tako, prvič v zgodovini DZ, iztekel po dobrih treh letih (DZ 2012).

Pregled statistika mandatnega obdobja 2008 – 2011:

- sprejetih je bilo 468 zakonov, od tega 88 zakonov, ki so določeno problematika na novo urejali, 270 zakonov o spremembah in dopolnitvah že obstoječih zakonov, 108 ratifikacij ter 2 akta o notifikaciji. DZ je na predlog vlade obravnaval pomembne sistemske zakone, s katerimi bi se zagotovile strukturne reforme in razvoj. Zaradi širšega nasprotovanja tem zakonom, predvsem pokojninski zakonodaji, so se državljani o teh zakonih izrekli na referendumih, kjer so jih tudi zavrnili;
- v rednem postopku je bilo sprejetih 141 zakonov, v nujnem postopku 83 ter v skrajšanem postopku 134 (ratifikacije in akt o notifikaciji nista vključena);
- od 468 sprejetih zakonov je bila vlada predlagatelj v 427 primerih oziroma v 91%; vlada je v tem obdobju sicer predlagala 562 zakonov od skupno 736 vseh predlaganih zakonov;
- k zakonom je bilo predlaganih 6876 amandmajev, sprejetih pa je bilo 4350, od tega 69 vladnih od skupno 86 vloženi s strani vlade.

5.2 DOSEDANJA PRAKSA PRI PRIPRAVI ZAKONODAJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Kvalitetna regulacija, s katero je urejeno delovanje državnih organov, ravnanje pravnih subjektov in njihova medsebojna razmerja in ki se pravilno in učinkovito izvajajo, so definicija uspešne države (Pogorelec 2009, 274).

Dosedanja praksa v Sloveniji, od osamosvojitve do danes pa kaže, da je naša zakonodaja pogosto slabša, kot bi smela biti, kar seveda vpliva na stabilnost zakonodaje in posredno tudi na zgoraj definirano uspešno državo. Kot glavna vzroka za slabše pravno normiranje pri nas Pogorelec (2006a, 338) navaja hitrost, s katero se je sprejemala in se še sprejema zakonodaja in neusposobljenost oziroma premajhna usposobljenost državne uprave za pisanje predpisov, tako po vsebinski, kot tudi po pravnosistemski in nomotehnični plati.

Skoz celotno poosamosvojitveno obdobje se je zakonodaja pogosto pripravljala in sprejemala v naglici, saj je velikokrat od ideje do predložitve predloga v vladno proceduro minil komaj kakšen teden. Največkrat so to narekovale potrebe države, posebej zamude pri delu ministrstev pri pripravi predlogov regulacije in posledično zamude pri vsej nadaljnji proceduri do sprejetja predlagane rešitve. Tako nepremišljeno pripravljena in sprejeta zakonska besedila so bila slaba in polna napak, rešitve, ki so jih ponujala pa sistemsko ali celo ustavno sporne. Kasneje, v procesu izvajanja takih zakonov se je pokazalo, da je nepremišljena in na hitro sprejeta zakonodaja postala nedvomno največji generator sodnih in ustavno sodnih sporov v Sloveniji in je v veliki meri povzročala in še povzroča sodne zaostanke (Pogorelec 2006a, 338).

Škodljivo prakso pri regulaciji predstavlja tudi noveliranje enega predpisa z drugim predpisom. Pogostokrat se dogaja, da se z novelo nekega zakona spreminjajo določbe drugih zakonov. To je še posebej nedopustno, ko gre za predpise s področij različnih ministrstev, saj to načenja sistemiziranost pravnega reda in pravno varnost, saj niti pravni strokovnjaki pogosto ne morejo vedeti, da je bil nek predpis spremenjen z drugim predpisom (Pogorelec 2009, 278).

Šinkovec (2009, 310) kot vzrok nenehnega spreminjanja, dograjevanja ali celo popolnega nadomeščanja zakonodaje v Republiki Sloveniji vidi v nekakšnem vsesplošnem stanju

duha, ki se izraža v nezadovoljstvu in nezaupanju samih vase, da stvari še niso dograjene in dorečene in da se še vedno nahajamo v nekakšnem »prehodnem« obdobju. Zato moramo nenehno nekaj »delati«, pri tem pa smo nedavno naglo spreminjali nekatere bivše, pravnosistemske same po sebi dobre predpise, s stabilno predzgodovino, ki so bili pač prejšnji in jih je bilo treba nadomestiti z novimi. Poleg tega se z vsako spremembo oblasti na demokratičnih volitvah »prevetrij« vse pomembnejše zakonodajne poteze, ki segajo v obdobje pravkar izteklega mandata in se čim hitreje in temeljito revidirajo, zgolj zaradi oponiranja neki politični opciji in nadomeščanju njenih rešitev.

Da se sprejme čim več predpisov pogosto zahteva tudi politika iz razloga, da bo v javnosti nastal vtis, da dobro dela in včasih celo za to, da se ne bi ustavilo delo v državnem zboru, ki ima tudi ves pogon prilagojen za sprejetje vsaj 100 do 150 zakonov letno (Pogorelec 2009, 283).

K nezadovoljivemu stanju na področju kvalitete predpisov prispeva tudi dejstvo, da se sama Služba Vlade za zakonodajo (SVZ), ki ji je med drugim z Odlokom Vlade³⁸ naloženo, da pripravlja besedila in skrbi za nomotehniko, ne upošteva dovolj, prav tako se ne upoštevajo tudi njena mnenja in opozorila. Neupoštevanje se kaže tako, da Služba dobi gradivo v skoraj končni obliki in le v redkih primerih in le glede manjših pravnih vprašanj je njen nasvet cenjen in iskan. Služba dejanskega vpliva na nasprotovanje predlaganih zakonskih rešitev nima, njena vloga v praksi se omejuje zgolj na »postavljanje vejic«, kar pomeni pregled predpisa glede pravne podlage, ali je pripravljen s strani pristojnega organa, ali je predlog predpisa ustrezen pravni akt glede na pravno podlago, ali so sklicevanja in odkazovanja ustrezna, ali je uporabljeno pravo izrazoslovlje, ali je predlog predpisa izvedljiv, pregled prehodnih in končnih določb in ali je podpisana prava oseba. Vpliv Službe, da kakorkoli nasprotuje predlaganim rešitvam pa je omejen s trenutno voljo vodstva posameznega organa, ki je za pristojen za pripravo predpisa (Lalić 2008).

Ena izmed slabosti dosedanje prakse oblikovanja predpisov je tudi kritično stanje v nomotehniko. Nomotehnika je veda o pisanju pravnih predpisov. Zunanja in notranja struktura aktov je slaba oziroma logično neusklajena, prehodne določbe so pogosto raztresene preko celega akta, pogostokrat v aktu, ki se sprejema ni opredeljeno, kaj se

³⁸ Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

zgodí s pravnimi razmerji, začetimi po prejšnji ureditvi. Tudi sama zgradba člena je dostikrat logično neustrezna, saj si temeljna pravila in njihove izjeme ne sledijo. Med členi ni prave povezave, manjka smisel oziroma ozadje člena, pomanjkljivi so tudi uvod in obrazložitve predpisov in ne vsebujejo analize stanja. Pri aktih, ki se nekritično predlagajo v sprejem, gre v veliki meri za nespoštovanje drugih (sistemskih) zakonov, pomanjkanje konsistentnosti, včasih pa tudi za tehnično oziroma slovnično oporečno besedilo. Nepravilno je npr. sklicevanje na drug zakon s celim imenom, pač pa se sklicuje na njegovo vsebino (npr. zakon, ki ureja delovna razmerja namesto ZDR) (Radej 2002).

Vzrok, da pa je nomotehnika na nizki stopnji, je tudi njeno nepoznavanje. Strokovnjaki z ministrstev niso večji pravnega nomotehničnega pristopa pri oblikovanju zakonskih besedil. Kot opravičilo velja, da se ga niso imeli kje naučiti, saj nomotehnika ni samostojni učni predmet na Pravni fakulteti. Praksa je taka, da se nekatere napake in nedoslednosti z zakoni ponavljajo. Gre za prakso sledenja nepravilnim vzorcem, ko npr. pripravljavci veljavno, čeprav neprimerno, ureditev v enem zakonu večkrat uporabijo kot temeljni argument za enako postopanje pri drugem predlogu zakona. Nomotehnično oblikovanje zakonskega besedila je stvar pravnika – redaktorja in tu ne sme biti prostora za kakršnokoli politično ali nestrokovno vmešavanje. Vsako odstopanje od uveljavljenih nomotehničnih pravil potegne za sabo nemalo problemov, kot so nerazumevanje, preverjanje ali preoblikovanje zakonskih norm (Kurent 2008, 247).

Dodaten problem v nomotehniko predstavlja tudi vdor evropske nomotehnike v naš prostor, do katerega je prišlo z našim vstopom v EU. V slovenskih besedilih evropskih predpisov se uporablja nomotehnika predpisa, iz jezika katerega se prevaja v slovenščino. To pomeni, da se v našem pravnem redu dejansko uporablja več nomotehnik, pač odvisno od jezika, iz katerega je preveden pravni akti EU. Pri tem pojavu pa gotovo trpi pravna varnost, saj en pravni red ne more imeti v uporabi več nomotehnik (Pogorelec 2009, 277).

Problem nezadovoljive zakonodaje je tudi v tem, da se ni dovolj posvetilo analizi stanja, ki terja pravno regulacijo, da se ni dovolj razmišljalo o različnih alternativnih rešitvah in presojo njihovih posledic na družbo ter da se ni poskušal doseči dogovor o optimalni rešitvi, predvsem v širši javni razpravi, s sodelovanjem zainteresirane javnosti. Dosedanja praksa kaže, da se je veliko predpisov sprejemalo mimo javnosti in brez javne razprave, največkrat z neutemeljeno obrazložitvijo, da gre za nujni postopek. Da je bilo veliko

število zakonov sprejetih po nujnem postopku dokazujejo tudi številke, ki sem jih predstavila v podpoglavju 5.1.2, ki kažejo na to, da je bilo po hitrem oziroma nujnem postopku sprejetih približno 37% vseh zakonov.

Kot je v svetu običajno, bi tako tudi v Sloveniji morali zakoni nastajati znotraj državen uprave. Znanje o izdelovanju predpisov v slovenski državni upravi pa je pomanjkljivo oz. celo izginja. Vzrokov za ta pojav je več. Eden izmed razlogov je ta, da je bilo premalo narejenega na izobraževanju in motiviranju ljudi, ki na upravi pripravljajo predpise. V poosamosvojitvenem obdobju so bile delavne razmere in plače v javni upravi manj ugodne kot v zasebnem sektorju, zato je prihajalo do velike fluktuacije zaposlenih in pomanjkanja izkušenih pripravljavcev zakonov. Mladi ljudje, pretežno intelektualci, so prihajali v državno službo, seznanili so se s celotno vsebino dela in opravljali vse glavne naloge, ki so jim bile dodeljene ter po pridobitvi izkušenj odšli. Cele generacije dobrih so odšle, pri tem pa ni bilo poskrbljeno, da bi se znanje, ki so ga ti ljudje imeli, preneslo na tiste, ki so ostali. Poleg plačne ne-konkurenčnosti javnega sektorja je bil vzrok za tiho umiranje motivacije, s tem pa tudi znanja v upravi, družbeno vrednotenje uprave, ki je bilo in je še vedno v javnosti dokaj negativno (SIGMA 2007).

Zaradi pomanjkanja znanja o izdelovanju predpisov v slovenski državni upravi je prišlo do pojava t. i. »outsourcinga«, ko ministrstva oddajo izdelavo predpisov zunanjim strokovnjakom. Čeprav gre večinoma za ugledne profesorje in pravne strokovnjake, le-ti nimajo potrebnega uvida v delo uprave in potrebe države, zato tudi ne morejo predvideti in upoštevati vseh relevantnih vprašanj, ki jih je potrebno pravno urediti. Tako pride v kratkem času do potrebe po ponovnem spreminjanju predpisa, ki pa se ga zaupa kar tistim izvajalcem, ki so pripravljali že prvotne rešitve, s tem pa tudi do nepotrebnih stroškov države in obremenjevanja zakonodajnih postopkov (Pogorelec 2006a, 339). Včasih se pri nekaterih besedilih že takoj vidi kdo je avtor, saj v njih pusti svoj »pečat« v obliki osebnih meril, kriterijev in pristopov, ki so tako rekoč osebno prepoznavni že na zunaj (Šinkovec 2011).

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) vidi najemanje zunanjih avtorjev in sodelavcev, ki pripravljajo zakone, kot problem ter sistemsko tveganje za korupcijo in nasprotje interesov, na kar je opozorila v svojem sistemskem načelnem mnenju in priporočilu št. 1/2012 (KPK 2012b). KPK je v letu 2011 pristopila k celovitejši analizi

transparentnosti postopkov pri sprejemanju normativnih aktov v pristojnosti zakonodajne in izvršilne oblasti. V okviru tega postopka je KPK izvedla tudi analizo števila in stroškov predpisov, katerih izdelava je bila v obdobju od leta 2005–2010 zaupana zunanjim izvajalcem. KPK je ugotovila, da so zunanji izvajalci zelo različni: univerzitetni profesorji in raziskovalci, strokovnjaki iz prakse, zasebni inštituti, zavodi, svetovalna podjetja in osebe, zaposlene v javnem sektorju. Njihove storitve pa obsegajo različne prakse – od sodelovanja v različnih medresorskih delovnih skupinah, priprave strokovnih mnenj na že izdelane osnutke zakonov do izdelave celotnega zakona. Avtorji nekega zakona so tako bili tudi posamezniki, ki so bili neposredno zainteresirani, da s svojimi rešitvami v zakonodajnem postopku uveljavijo svoj interes. V praksi pa so avtorji zakonov pogosto nastopali tudi kot pooblaščenca ali avtorji različnih mnenj za eno ali drugo stran v konkretnih upravnih in sodnih postopkih, kar je pripeljalo do konflikta interesov. Avtor tako z razlago istega predpisa hkrati nastopa kot ponudnik odplačnih storitev udeležencev v konkretnih postopkih ter tako zasleduje svoj zasebni interes, kar pripelje lahko do zapletov ali celo nepravilnih in pristranskih odločitev državnih organov. Cena storitev, ki so jo plačali nosilci predlogov predpisov (ministrstva ter drugi organi in službe javne uprave) zunanjim izvajalcem je v raziskovanem obdobju znašala 6.984.383 EUR. Komisija je pri tem zaznala vsaj dve tveganji; prvo je tveganje za nesmotrno porabo javnega denarja, drugo tveganje pa je obid zakonodaje o nadzoru lobiranja in drugih nejavnih vplivov na odločanje v zadevah javnega pomeni. Netransparentni in nejavni vplivi na sprejemanje zakonov po mnenju Komisije predstavljajo izrazito tveganje za sistemsko korupcijo in nasprotje interesov, saj imajo v posameznih primerih za posledico normativne rešitve, ki so rezultati posamičnih interesov in niso optimalne s pravno-sistemskega vidika. Avtorji nekega zakona so tako bili tudi posamezniki, ki so bili neposredno zainteresirani, da s svojimi rešitvami v zakonodajnem postopku uveljavijo svoj interes. Komisija vidi kot enega izmed problemov za takšno stanje v netransparentnosti najemanja zunanjih avtorjev, posledično pa tudi v nezadostnih poslovnih določbah, ki določajo, da se v dokumentacijo, ki je povezana s predlogom posameznega predpisa in je interno in javno dostopna, zapišejo le podatki o predlagateljih in odgovornih osebah, ki predlog predpisa spremljajo skozi postopek in so odgovorno za njegovo usklajevanje. Podatki o morebitnem zunanjem izvajalcu in podatki o plačilu za njegovo delo pa javno niso razvidni, čeprav gre za informacijo javnega značaja. S tem podatkom tudi ni seznanjena ne vlada, ne DZ, ne drugi državni organi, ki so vključeni v oblikovanje in usklajevanje posameznega predpisa. KPK zato priporoča, da bi se z ustrezno spremembo poslovnikov pripravljavcem predlogov

zakonov naložila obveznost, da se v primeru naročanja predpisov pri zunanjih izvajalcih zagotovi transparentnost, s tem da se navedejo podatki o zunanjih osebah, ki so odplačno ali z namenom uveljavljanja posebnih interesov sodelovale pri avtorstvu besedila; razlog za oddajo izdelave predpisa zunanjemu izvajalcu ter stroških, ki so s tem povezani in bremenijo javni proračun.

Kakšna je sposobnost regulativnega vodenja v Sloveniji je na predlog Evropske komisije ugotavljala tudi SIGMA³⁹, ki je leta 2007 pripravila poročilo, s katerim je med drugim ugotovila, da v času njene presoje (oktobra 2006) v Sloveniji še ni obstajala jasna politika glede boljše regulacije. Kot je SIGMA ugotovila, pa je slovenska vlada že imenovala posebno skupino za svetovanje vladi glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti za razvoj take politike. Prav tako je ugotovila, da v času njene presoje, še niso bili določeni nobeni standardni postopki za posvetovanje z javnostjo ter da se posvetovanje z družbo izvaja večinoma preko uveljavljenih organov, kot Gospodarska in Obrtna zbornica. Kot ugotavlja SIGMA v poročilu, Generalni sekretariat vlade sicer objavlja besedila na straneh, kar omogoča pripombe javnosti, vendar to stori v zadnji fazi procesa oblikovanja regulacije, tik pred sestankom vlade, kjer bodo razpravljali o predlogu. Poročilo omenja tudi neizkušenost nevladnih organizacij s predstavljanjem svojega stališča vladi, problem pri posvetovanju z javnostjo pa vidi tudi v neizobraževanju državnih uradnikov na področju posvetovanja.

Glede ocene učinkov regulacije je SIGMA v času presoje leta 2006 ugotovila, da za oceno učinkov še ni formalnega postopka, da javni uslužbenci niso usposobljeni za izvajanje presoje, da je v vladi premalo usposobljenih ekonomistov in da ni nobenih revizijskih postopkov za oceno kakovosti presoj.

Ne glede na vse pa so bile sklepne ugotovitve poročila glede politike regulativnega vodenja v Sloveniji spodbudne. Poročilo je namreč ugotovilo, da so pripravljene jasne strategije opredeljevanja problemov za vladno ukrepanje in da so formalni vidiki regulativnega vodenja določeni s Poslovníkom Vlade ter pravilnikoma vlade in parlamenta. Poročilo omenja, da je postopek za oblikovanje politike in osnutkov zakonodaje pregleden in dobro strukturiran, čeprav meni, da bi se z ločitvijo oblikovanja

³⁹ *Support for Improvement in Governance and Management*. Gre za skupno pobudo organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj OECD in EU.

politike in priprave osnutkov zakonodaje kakovost zakonodaje lahko izboljšala. Nesorazmerno veliko breme postopka zagotavljanja kakovosti pa nosi, po mnenju SIGME, Služba Vlade za zakonodajo. Problem pa SIGMA vidi v tem, da pri pripravi osnutkov regulacije sodeluje malo pravnikov z izkušnjami, da je na področju priprave predpisov velika fluktuacija osebja ter da je za usposabljanje in izobraževanje novih pristojnih uradnikov potreben čas, kar lahko povzroči dvom v sposobnost zagotavljanja kakovostne regulacije.

Poleg vseh zgoraj naštetih slabih praks, ki spremljajo pravno regulacijo v Sloveniji, pa Pogorelec (2009, 277) navaja tudi premalo temeljnega razmisleka o tem, kaj sploh s predpisom želimo doseči in kako ga bomo izvajali, vse premalo pa je tudi zares domišljenih politik, ki bi stale za predpisom. Kot navaja Šinkovec (2009) pa premalo premišljene, nedozorele rešitve, ki včasih zadišijo tudi po eksperimentalnosti, vodijo do naknadnega popravljanja, dopolnjevanja in spreminjanja že sprejetega in uzakonjenega, ki ima v primeru sistemskih zakonov (npr. kazenski zakonik) lahko hude posledice. Statistika, ki sem jo predstavila v podpoglavju 5.1.2 kaže na to, da je bilo približno 38% vseh sprejetih zakonov, ki so novelirali že obstoječi predpis. Zakoni so se v nekem mandatnem obdobju sprejemali in v istem mandatnem obdobju še nekajkrat novelirali⁴⁰. Preveliko noveliranje zakonov, pa tudi njihovo nadomeščanje z novimi zakoni, kaže na dejstvo, da je večina zakonov, sprejetih po osamosvojitvi Slovenije, v tehnično-normativnem smislu očitno slaba ali slabša od zakonov, ki so veljali v bivši Jugoslaviji in ki so bili, predvsem sistemski zakoni⁴¹, neprimerno bolj stabilni ter v svojih bistvenih delih strokovno, pa tudi normativno boljše in jasno izdelani in dodelani, kot so današnji slovenski. Šinkovec (2011) poudarja odsotnost »trajnosti« slovenskih zakonov, saj se ne moremo pohvaliti z zakonom, ki bi nespremenjen veljal npr. od dne 25. 6. 1991 do danes, kot velja recimo avstrijski Občni državljanski zakonik v Avstriji, z zelo majhnimi spremembami, že od 1. 6. 1811.

Zaradi vseh naštetih pomanjkljivosti, ki vodijo do slabše kakovosti predpisov, posledično pa tudi do nestabilnosti prava in slabše pravne varnosti, je potrebno dvigu kakovosti regulacije posvetiti posebno pozornost. V nadaljevanju naloge bom zato pregledala normativno podlago, pa tudi razna orodja, ki jih imajo pri nas predlagatelji regulacije na

⁴⁰ Zakon o notariatu je npr. bil sprejet na seji DZ dne 21.2.1994 in bil v istem mandatnem obdobju kar trikrat noveliran v zelo kratkem času. Novele zakona so bile sprejete na sejah dne 19. 7. 1994, 19. 12. 1994 in 1. 6. 1995.

⁴¹ Zakon o obligacijskih razmerjih, Zakon o pravnem postopku, Kazenski zakon (splošni del) ...

razpolago za pripravo kvalitetnih predpisov. Preverila bom tudi, kako se ta pravila uporabljajo v praksi.

6 REGULATORNA REFORMA IN POLITIKA »BOLJŠIH PREDPISOV« V SLOVENIJI

6.1 UKREPI NA PODROČJU POLITIKE »BOLJŠIH PREDPISOV« V REPUBLIKI SLOVENIJI – SPLOŠNO

Slovenija je po osamosvojitvi stopila v tranzicijsko obdobje s slabo usposobljeno administracijo in institucijami za demokratično upravljanje države. Pravni red SFRJ je nadomestil nov pravni red, ki pa je ostal nedodelan in s pravnimi prazninami, neusklajenimi predpisi, nespoštovanjem hierarhije predpisov in mnogimi drugimi nepravilnostmi, ki so omogočale zlorabe pravne države in njeno nedelovanje. Vse od osamosvojitve je v Sloveniji prisotno slabo vladanje, ki je med drugim povezano tudi s pomanjkljivo normativno dejavnost vlade pri oblikovanju politik, na kar v Sloveniji zadnja leta opozarja kar nekaj domačih in tujih institucij, organizacij in ustanov (npr. Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, OECD ...). V njihovih mnenjih in poročilih so bile poudarjene predvsem pomanjkljivosti v postopku priprave predpisov, zlasti neizvajanja presoje učinkov predpisov in pomanjkljivo sodelovanje z zainteresirano javnostjo, zaradi katerega so bili sprejeti predpisi v praksi neizvedljivi oziroma so gospodarstvu in državljanov nalagali nepotrebna bremena. Slabo vladanje je postalo zavora napredku države na vseh področjih in pomeni breme za državljane, javni interes in celo za mednarodno okolje. S slabim vladanjem pa je Slovenija na lestvicah kakovosti javnih institucij in upravljanja ter odličnosti rezultatov tudi začela izgubljati mesta (Radej 2009).

Vlada se je na to odzvala z več ukrepi in v okviru reforme javne uprave sprejela kar nekaj dokumentov strateške in regulatorne narave (Zatler in Čarni Pretnar 2009, 51), vladnih programov, resolucij, smernic, priporočil in ostalih dokumentov, v katerih so bila že od leta 1997, vsaj na deklarativni ravni, vključena tudi orodja »boljših predpisov« kot so: PUR/RIA, sodelovanje javnosti, OAO in poenostavitev zakonodaje, s katerimi je Slovenija sledila mednarodnim smernicam na področju politike izdelave boljših predpisov.

Najpomembnejši mejniki področju boljše priprave predpisov so:

- Strategija reforme javne uprave (1997), Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja (2003-3005), Strategija razvoja Slovenije (2005) in Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Slovenije (2005, prenovljen 2008);
- Ustanovitev Komisije Vlade RS za OAO (2001), katere poglavitna naloga je bila koordiniranje, vodenje in dajanje pobud za izvajanje procesa OAO (2001);
- Akcijska načrta Vlade RS za OAO (2001 in 2004);
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki je zagotovil odprtost delovanja organov in omogočil zainteresiranim pridobivanje informacij javnega značaja;
- Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti, ki je namenjena natančnejši opredelitvi vsebine začetne ocene učinkov predpisov (približna analiza, morebitna tveganja, koristi in stroški učinkov);
- vzpostavitev posebnega elektronskega naslova: *oao.predlogi@gov.si*, kjer so se zbirali predlogi za poenostavitev in izboljšavo predpisov;
- Spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade RS (2006, 2010, 2014) in Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade RS št. 10 – Gradivo vlade (2010 oz. 2014);
- Programi ukrepov za odpravo administrativnih ovir (2006, 2007, 2008 in 2009), ki so vsebovali konkretne ukrepe za odpravo administrativnih ovir;
- ustanovitev stalne medresorske delovne skupine za boljšo pripravo predpisov in OAO (2007), v kateri so bili predstavniki vseh ministrstev in nekaterih vladnih služb. Naloga te skupine je bila v politiko priprave predpisov vpeljati mehanizme boljše priprave predpisov;
- Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti (2008) in Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik (2009, zadnja verzija 2011);
- Resolucija o normativni dejavnosti (2009);
- Nomotehnične smernice (2004, spremenjena in dopolnjena izdaja 2008);
- Program Vlade RS za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25% do leta 2012 (2009) in prenovljen Akcijski program za odpravo administrativnih bremen in zmanjšanje zakonodajnih bremen za leti 20012 in 2013 (2012), sprejetje Enotne metodologije za merjenje administrativnih stroškov (EMMAS) ter vzpostavitev portala »minus 25%« (2011) oz. »stopbirokraciji.si«;
- spletni portal *predlagam.vladi.si* (2009);

- informacijska podpora zakonodajnega postopka (IPP, 2010), ki pokriva vse bistvene korake v postopku sprejemanja predpisa in omogoča zainteresirani javnosti vključitev v ta postopek;
- Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti z ukrepi po področjih (2013);
- EMMS - Enotna metodologija za merjenje stroškov, ki jih zakonodaja povzroča subjektom (2013), ki je nastala na podlagi EMMAS.

Kljub navedenim vladnim programom, strategijam in ostalim dokumentom pa se glavna orodja politike »boljših predpisov« do pred kratkim v Sloveniji niso izvajala.

PUR/RIA, kot sistemska metoda zbiranja in vrednotenja podatkov, odločevalska podlaga in tehnika vključitve javnosti v proces odločanja, se na primer zaradi pomanjkanja znanj o vsebini in pomenu sistema, pa tudi zaradi odsotnosti krovne regulacije, ni izvajala do leta 2009 (Kovač 2011, 137).

PUR/RIA se je razvojno oblikovala predvsem po dveh, med seboj bolj ali manj nepovezanih tirnicah, ki sta se pomembno razlikovali glede na raven političnega odločanja (Kustec Lipicer 2009, 41):

- na sistemski ravni države, kjer naj bi PUR/RIA potekala na pobudo in pod koordinatorskim ministrom, pristojnega za javno upravo (od leta 2004 dalje novoustanovljenega Ministrstva za javno upravo, danes Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo), s polno podporo vlade. V praksi pa je bilo navedeno ministrom iz procesa presojanja popolnoma izključeno, saj so presoje opravljala področna ministrom; slovenski javni uslužbenci so bili za izvajanje presoje slabo usposobljeni, v vladi pa je primanjkovalo zadostno število usposobljenih regulatorjev in strokovnjakov s posameznih področij.
- na konkretnem javnopolitičnem varovanju okolja, kjer se je presojalo vplive možnih posegov v oz. za okolje. Presoja vplivov na področju varstva okolja se je nanašala na projektno dokumentacijo za pridobitev okoljskega dovoljenja, in ne na tipične javnopolitične predpise s področja varstva okolja, ki jih je pripravljalo pristojno ministrom. Pristojna za izvedbo presoje je bila Agencija RS za okolje, kot poseben organ v sestavi ministrom, pristojnega za okolje, ki je tudi podeljevala statuse presojevalcev posameznim strokovnjakov iz pretežno naravoslovnih-tehničnih krogov. V okviru te presoje se je izvajala tudi vključevanje zainteresirane javnosti.

Do vidnejšega premika v zvezi s sprejetjem obveznih pravil o PUR/RIA je, pod pritiskom OECD pri polnopravno včlanitvi Republike Slovenije v to organizacijo, prišlo šele v letih 2009 in 2010 (Kovač 2011, 139), ko je bila sprejeta že omenjena Resolucija o normativni dejavnosti, katere določila so konkretizirale spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade RS ter njim sledeča Navodila za izvajanje Poslovnika vlade št. 10. Sledeč načelom resolucije in navodilom za izvajanje poslovnika, je Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z ostalimi ministrstvi in službami vlade izdelalo Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik, ki pa se ne omejuje zgolj na regulacijo v smislu predpisov, temveč širše - pojasnjuje in določa regulacijo politik (Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik 2011).

Tudi sodelovanje zainteresirane javnosti pri urejanju javnih zadev je bilo prej izjema kot pravilo, pravica do posvetovanja pri sprejemanju predpisov pa ni bila sistemsko urejena. Srečali smo jo le pri nekaterih področnih zakonih (npr. Zakon o gozdovih, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor), uvedena je bila tudi v Zakon o javnih uslužbencih, ki je to pravico dal sindikatom na področju javne uprave (Bugarič 2002, 57).

Sicer pa je sodelovanje zainteresirane javnosti pri pripravi predpisov relativno nov pojav v slovenskem prostoru in je posledica uvajanja odprte javne uprave, s katero je Slovenije sledila globalnim trendom reforme javne uprave.

Danes predstavlja metodologija za sodelovanje javnosti v Sloveniji kombinacijo zavezujočih elementov, kot jih določa Poslovník Vlade ter mehkih priporočil v obliki Priročnika za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti. Minimalna priporočila in načela so sodelovanja javnosti vsebuje tudi Resolucija o normativni dejavnosti. Sodelovanje javnosti pri pripravi regulacija na nek način določa tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki je uredil ustavno pravico vsakogar do informacij javnega značaja, državljanom pa je omogočil tudi ustavno pravico, ki govori o neposrednem in posrednem sodelovanju državljanov pri upravljanju javnih zadev. Navedeni zakon jasno določa, katere informacije javnega značaja je treba posredovati na svetovni splet, med njimi so tudi predlogi zakonov.

Zainteresirana javnost se lahko s predlogi predpisov seznanja na spletnih straneh pristojnih ministrstev, pa tudi na spletni strani vlade, v postopek priprave regulacije pa se lahko

vključi predvsem preko spletnega pod-portala E-demokracija, kjer imajo državljani, strokovna javnost in ključni deležniki možnost vpliva na izbiro.

Državljeni lahko opozarjajo na neustrezno veljavno ureditev določenega področja in predlagajo ustrezne rešitve tudi preko spletnega portala *predlagam.vladi.si*. V enem letu delovanja (od 2009–2010) je 2.897 registriranih uporabnikov ustvarilo 1.201 predlog, objavilo 7.021 komentarjev in oddalo 11.521 glasov. Pristojnim vladnim organom je bilo posredovanih 251 predlogov, ki so v tem času na glasovanju dobili večinsko podporo registriranih uporabnikov, prejeto in objavljeno je bilo 235 odzivov vladnih organov.

Na področju OAO so bili ukrepi vlade do leta 2005 usmerjeni predvsem v razbremenitev državljanov, od leta 2006 dalje pa so aktivnosti za zmanjševanje oz. odpravo administrativnih ovir. Sistematično pa so se začela zniževati administrativna bremena s Programom ukrepov za odpravo administrativnih ovir 2008 in 2009 – prvim programom za znižanje administrativnih bremen za 25% do leta 2010 (Zatler 2009), ki so mu sledili še Program Vlade RS za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25% do leta 2012 ter prenovljen Akcijski program za odpravo administrativnih bremen in zmanjšanje zakonodajnih bremen za leti 2012 in 2013, in Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti iz leta 2013.

V nadaljevanju bom skozi nekatere od zgoraj naštetih dokumentov razvoj in potek politike »boljših predpisov« v Sloveniji podrobneje predstavila.

6.2 UKREPI NA PODROČJU PRIPRAVE BOLJŠIH PREDPISOV V REPUBLIKI SLOVENIJI – PODROBNEJŠI PREGLED

6.2.1 Razvoj politike »boljših predpisov« skozi dokumente strateške narave

Vlada RS je leta 1996 sprejela *Strategijo reforme javne uprave*, za implementacijo katere je leto kasneje vzpostavila še organizacijsko strukturo. Eden izmed ključnih ciljev reforme javne uprave je bil tudi izboljšanje pravne regulacije. Tradicionalni pristop k pravni regulaciji se je namreč pri uresničevanju ciljev politik pokazal kot drag, nefleksibilen in neučinkovit. Poleg tega ni sledil tehničnemu napredku, napredku v mikroekonomiji,

globalizaciji in decentralizaciji. Izboljšanje pravne regulacije je bilo predvideno v smeri zmanjševanja obsega in stroškov regulacije, pa tudi v izboljševanju njene kvalitete. Področje regulacije bi bilo podvrženo večji disciplini in kontroli, ki bi temeljila na posameznih ukrepih, kot so npr. regulativne kontrolne liste, analize regulacije, metodologija spremljanja vplivov regulacije, oblikovanje eksplicitnih standardov kvalitete regulacije in velik izbor alternativ tradicionalni regulaciji, predvsem samoregulacija, sporazumi, certifikacija, informativna sporočila in podobno (Trpin 2002, 300-301). Omenjena reforma v Sloveniji ni uspela, predvsem zaradi pomanjkanja politične podpore in slabe ministrske koordinacije (Klun in Slabe-Erker v Džinić 2011, 657).

Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja (2003-2005), ki jo je Vlada RS sprejela leta 2003, je predvidevala vzpostavitev načel doktrine dobre uprave, kot so: načelo zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabnikom, odprtosti in transparentnosti, kvalitete, uspešnosti in učinkovitosti. Poudarjen je pomen učinkovitega oblikovanja in izvrševanja politik, ki vplivajo na različne vidike družbenega razvoja, pri čemer strategija posebej opozarja na mehanizme načrtovanja in integracije politik, kot so presoja vplivov politik na področje gospodarstva, okolja, socialne varnosti ter povzročanja novih administrativnih ovir (MPJU).

Podobna načela so bila vgrajena tudi v *Strategijo razvoja Slovenije*, ki jo je vlada sprejela leta 2005 in, ki podaja ključne nacionalne razvojne cilje do leta 2013. V obeh strategijah so sprejeta tudi določena načela novega javnega menedžmenta, kot so deregulacija in liberalizacija trgov, odprtost finančnih trgov in konkurence, večja prožnost trga dela, decentralizacija, javno zasebno partnerstvo ipd. (Džinić 2011, 657). Strategija med razvojne prioritete (učinkovita in moderna država) prišteva tudi ukrepe za vzpostavitev sistema presoje vplivov predpisov z vidika nepotrebnih administrativnih in regulatornih omejitev konkurence in gospodarske aktivnosti, ukrepe za odpravo teh omejitev ter ukrepe za ureditev postopek sodelovanja javnosti pri pripravi predpisov (metodologija o konzultacijah) (MPJU).

Posebno pozornost reformam, povezanim z učinkovitim ustvarjanjem, prenosom in uporabo znanja, ukrepom, ki prispevajo k večji konkurenčnosti gospodarstva in vodijo k višji gospodarski rasti, ter reformam, usmerjenim k posodobitvi socialne države in večji zaposlenosti je vlada namenila v *Programu reform za izvajanje Lizbonske strategije v*

Sloveniji iz leta 2005, ki je bil prenovljen 2008⁴². Lizbonska strategija, ki jo je Evropski svet sprejel marca leta 2000, je od držav članic članice med drugim terjala, da le-te uvedejo in seveda tudi izvajajo principe boljše zakonodaje, kot so: izvajanje PUR/RIA (na gospodarstvo, okolje, socialni položaj posameznika), poenostavitev zakonodaje, odprava administrativnih ovir, sodelovanje z javnostjo, vse to pa z namenom, da bi se uresničil cilj, ki si ga je zadal Evropski svet, da postane Evropa do leta 2010 najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Program reform vsebuje številne ukrepe, ki se nanašajo na izboljševanje pravne regulacije, mednje se uvrščajo tudi izboljšanje poslovnega okolja in odprava administrativnih ovir ter kakovost regulacije in poenostavitve zakonodaje (MPJU).

6.2.2 Razvoj politike »boljših predpisov skozi spremembe Poslovnika Vlade Republike Slovenije in na njemu temelječih navodil: Navodila št. 8, Navodila št. 10 in Navodila za pripravo delovnega programa Vlade Republike Slovenije

Poslovník Vlade RS je dokument regulatorne narave, ki ureja organizacijo in način dela najvišjega izvršilno-upravnega organa v državi Vlade RS. V njemu pa so med drugim določena tudi temeljna pravila za pripravo zakonskega osnutka.

Poslovnika Vlade RS⁴³, sprejeta po osamosvojitvi Slovenije (in njune spremembe do leta 2004) nista vsebovala določb, ki bi določale neke zavezujoče standarde boljše regulacije, kot so npr. presoja učinkov, odpravo administrativnih bremen ali sodelovanje javnosti. Na podlagi vseh takratnih vladnih poslovníkov so se pri pripravi predpisov upoštevali neka tradicionalna pravila iz obdobja pred letom 1991, ki so se nanašala predvsem na presojo skladnosti predpisa s pravnim redom, medresorsko usklajenost, presojo javnofinančnih učinkov ter nomotehnično pravilnost. Nad nomotehnično in pravno skladnostjo je bedela služba za zakonodajo, za medresorsko usklajenost je, poleg predlagateljev, skrbel generalni sekretariat, presojo finančnih posledic pa je dosledno zahtevalo ministrstvo za finance (Virant 2010, 121).

⁴² Z njim je vlada želela odgovoriti na izzive iz drugega cikla prenovljene lizbonske strategije (2008-2010).

⁴³ Prvi poslovnik Vlade RS po osamosvojitvi, ki je zamenjal do tedaj veljavni Poslovník Izvršnega sveta skupščine SR Slovenije iz leta 1986 in 1989, je bil sprejet leta 1993 (spremembe leta 1998). Navedeni poslovnik je prenehal veljati leta 2001, kot je stopil v veljavo nov Poslovník Vlade RS.

Izboljšave so prenesle šele spremembe in dopolnitve poslovnika vlade v letu 2006, z bistveno spremembo in dopolnitvijo 8. člena, kjer je bilo med drugim navedeno, da mora predlagatelj predložiti jezikovno in stilistično urejeno gradivo ter da mora spremni dopis gradiva vlade vsebovati: »zagotovilo predlagatelja, da je opravil presojo učinkov predlaganih odločitev vlade in da je izvedel potrebno medresorsko usklajevanje ter posvetovanje s predstavniki civilne družbe. Presoja učinkov se opravi na področju javnih finančnih sredstev, usklajenosti s pravnim redom EU, odprave administrativnih ovir in javne uprave, pravosodnih organov, gospodarstva, okolja in socialnega položaja posameznikov. Za pravilnost zagotovila odgovarja predlagatelj gradiva. Posamezna ministrstva in vladne službe morajo spremljati ustreznost tistega dela zagotovila, ki sodi v njihov pristojnost.« V tem členu je tudi določeno, kaj mora vsebovati jedro gradiva, med drugim tudi obrazložitev predlaganih sklepov, ki vključuje tudi obrazložitev učinkov predlaganih ukrepov. Dodan je bil 8. a člen, ki vsebuje zahtevo po predhodnem medresorskem usklajevanju in sicer, da morajo biti vladna gradiva pred predložitvijo v vladno obravnavo usklajena z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo ter da morajo biti predlogi splošnih aktov in aktov poslovanja vlade vedno predhodno usklajeni z ministrstvom, pristojnim za finance, in vladno službo, pristojno za zakonodajo.

Pomembnejšo nadgradnjo standardov poslovnika iz leta 2006 uveljavlja sprememba poslovnika iz leta 2010. V noveli je bil dodan člen, ki govori o gradivu nepooblaščenih predlagateljev. Na področju presoje učinkov novela bistvenih sprememb ni prinesla, le da je termin »presoja učinkov« nadomestila s terminom »presoja posledic«. Ločeno pa obravnava standarde predlogov za zakone, podzakonske predpise ter druge akte in odločitve vlade. Tako je bilo v novem 8. b členu med drugim glede zakonov določeno, da »uvod predloga zakona vsebuje sestavine, določene s Poslovníkom Državnega zbora, in presojo posledic na posamezna področja ter povzetek o sodelovanju javnosti pri pripravi zakona.« V tem členu je bil določen tudi neki minimalni obseg presoje posledic, ki naj jih uvod predloga zakona vsebuje sicer, presoja finančnih posledic za državni proračun in druga javno finančna sredstva z načinom zagotovitve, presojo administrativnih posledic, posledic na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij, presojo posledic na okolje (vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki), posledic na socialnem področju ter posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja. Določene so tudi izjeme glede presoje posledic, in sicer zakoni, ki se sprejemajo po nujnem postopku (o presoji posledic se pripravi poročilo po dveletnem izvajanju) in zakoni o ratifikaciji

mednarodnih pogodb. Novela poslovnika iz leta 2010 je, v primerjavi z novelo iz leta 2006, prinesla tudi podrobnejša in bolj zavezujoča pravila na področju sodelovanja javnosti. Sodelovanje javnosti urejata 9. in 9. a člen, ki predlagatelju predpisov nalagata vključitev strokovne in druge zainteresirane javnosti k pripravi predpisov, postopek vključevanja javnosti, določata izjeme, kdaj se javnost ne povabi k sodelovanju ter nalagata objavo osnutka predpisa, s potrebnimi informacijami, na spletnih straneh. Navedene spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade (konkretnije 3. poglavja Gradivo vlade) sledijo napotilom sprejete Resolucije o normativni dejavnosti iz leta 2009, katero bom natančneje opisala v nadaljevanju te naloge. Novela iz leta 2010 pa ni prinesla bistvenih razlik glede predhodnega medresorskega usklajevanja, nalaga pa, da morajo biti gradiva v zvezi z dokumenti razvojnega načrtovanja predhodno usklajeni z ministrstvom, pristojnim za razvoj, ter da morajo biti gradiva, v zvezi s sklepanjem mednarodnih pogodb in nepogodbenih mednarodnih aktov v skladu z zakonom, ki ureja zunanje zadeve, predhodno usklajene z ministrstvom, pristojnim za zunanje zadeve.

Leta 2014 je bila sprejeta nova novela poslovnika, ki je med drugim predlagatelja zavezala, da v gradivu vlade navede tudi podatke o fizični ali pravni osebi, ki je kot zunanji strokovnjak sodelovala pri pripravi dela ali celotnega gradiva, in podatke o stroških, ki so s tem povezane in bremenijo javnofinančna sredstva.

Za uresničevanje posameznih določb poslovnika, ki se nanašajo na postopke v zvezi z obravnavo gradiva vlade oz. predloga zakona, je generalni sekretar vlade, v skladu z 42. oz. 53. členom Poslovnika Vlade, izdal:

- *Navodilo za pripravo delovnega programa Vlade Republike Slovenije (2006)*, ki določa postopek priprave in vsebine letnih delovnih programov Vlade RS, s katerimi se načrtuje priprava zakonov, podzakonskih aktov vlade ter podzakonskih aktov ministrstev. Vsebina delovnega programa se oblikuje na podlagi vnosov, ki se opravijo z uporabo aplikacije Registra predpisov Slovenije (RPS), preko katerega se tako načrtuje priprava:
- pravno obveznih aktov, t. j. nacionalnih predpisov, ki jih morajo vlada oziroma ministrstva in vladne službe pripraviti na podlagi obveznosti, ki izhajajo iz pravnega akta Evropske unije, nacionalnega predpisa, odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije ali mednarodnega sporazuma. Zaradi pravočasnega in učinkovitega načrtovanja nacionalnih predpisov, ki morajo biti sprejeti zaradi izpolnitve obveznosti, ki izhajajo iz navedenih

pravnih aktov, vnos teh aktov opravi Služba Vlade RS za zakonodajo, ki hkrati določi tudi ministrstvo ali vladno službo, ki je pristojna za določeni pravni akt;

- pravno neobveznih aktov, t. j. nacionalnih predpisov, katerih sprejetje ne nalagajo obveznosti, ki izhajajo iz pravnih aktov. Podatke o navedenih aktiv vnesejo ministrstva in vladne službe;

- aktov ratifikacije. Podatke o njih vnese Ministrstvo za zunanje zadeve, v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in vladnimi službami.

Na podlagi vnosov v RPS Generalni sekretariat Vlade RS pripravi predlog delovnega programa vlade in ga vladi predloži v obravnavo pred začetkom leta, za katerega se sprejema.

Vključenost akta v program dela vlade pomeni, da se pri pripravi vladnega gradiva za obravnavo v spremnem dopisu pod rubriko »Kratek povzetek gradiva« med drugim zapiše tudi podatek o vključenosti predpisa v delovni program in predviden rok sprejetja na vladi. Če predpis ni vključen v delovni program vlade, je treba v obrazložitvi gradiva dodatno pojasniti razloge, ki terjajo sprejem predpisa in razloga, zaradi katerih predpis ni bil vključen v delovni program.

O uresničevanju delovnega programa pripravlja poročila Generalni sekretariat Vlade RS, na podlagi podatkov RPS. Na podlagi podatkov RPS pripravlja poročila tudi Služba Vlade za zakonodajo in sicer o pravnih aktih EU in izpolnjevanju obveznosti, ki iz njih izhajajo.

V kolikor del delovnega programa ostane neizveden, navodilo predvideva, da Služba vlade RS za zakonodajo v delovni program za naslednje leto prenese vse načrtovane pravno obvezne akte, ki niso bili realizirani; prenos nerealiziranih pravno neobveznih aktov in aktov ratifikacij v delovni program za naslednje leto pa bo opravljen le v primeru, če bodo tako določila ministrstva in vladne službe.

- *Navodilo za izvajanje določb Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 8 (2008)*, v katerem je med drugim natančneje določeno kaj mora vsebovati Izjava o skladnosti predloga zakona s pravnimi akti Evropske unije (naslov predpisa; enotno identifikacijsko oznako predpisa – EVA; identifikacijsko oznako izjave o skladnosti; podatke o pravnih aktih EU, s katerimi se usklajuje predpis; podatke o usklajenosti predpisa s pravnimi akti

EU; podatek, ali je predpis tehnični predpis; prevod naslova predpisa v angleščino in opombo, v kateri se navede razloge za pripravo nove izjave o skladnosti). Ministrstvo ali vladna služba pripravi tako izjavo najpozneje ob predložitvi predloga predpisa v predhodno medresorsko usklajevanje. Izjavi o skladnosti se priloži korelacijska tabela (3., 4. in 5. člen Navodila);

- *Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10 – Gradivo vlade* (2010 oz. 2014), v besedilo katerega je vključen tehnični oziroma izvedbeni vidik določil sprememb in dopolnitev Poslovnika Vlade RS iz leta 2010 in 2014. Navodilo natančneje določa vsebino in obliko gradiv Vlade RS in kot priloge vsebuje ustrezne obrazce:

- Obrazec v prilogi 1 je namenjen spremnemu dopisu gradiva. Ta vsebuje obvezne vsebine izjav predlagateljev, ki se nanašajo na predloge, kako naj se gradivo obravnava (nujni ali skrajšani postopek) z obrazložitvijo razlogov, podatke o odgovornih osebah za strokovno pripravo in usklajenost gradiva; podatke o zunanjih strokovnjakih, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva; podatke o predstavnikih vlade, ki bodo sodelovali pri delu DZ; kratek povzetek gradiva; presojo posledic; predstavitev ocene finančnih posledic; predstavitev sodelovanja javnosti ter podatke o tem ali so bile pri pripravi gradiva upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti in ali je bilo gradivo uvrščeno v delovni program vlade.

- Obrazec v prilogi 2 je namenjen izvedbi notranjih postopkov pred odločitvijo na seji vlade in vsebuje zahtevo predlagatelja za način obravnave gradiva (obrnava neusklajenega gradiva, nujnost obravnave, obrnavo gradiva brez sodelovanja javnosti); predlog za skrajšanje poslovnih rokov z obrazložitvijo razlogov; podatke o tem ali se sme gradivo objaviti v svetovnem spletu, podatke o lekturi gradiva; podatke o sklepu vlade, na podlagi katerega je gradivo pripravljeno ter podatke o medresorskem usklajevanju.

- Obrazec v prilogi 3 je namenjen jedru gradiva za predlog zakona in predlog uredbe. Obrazec je zahteven in terja od predlagatelja natančno analizo. V uvodu mora podati oceno stanja in razloge za sprejem zakona; cilje, načela in poglavitne rešitve predloga zakona (predstavitev predlaganih rešitev, način reševanja, normativna in druga usklajenost zakona oz. predloga predpisa); oceno finančnih posledic zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva; navedbo, da so sredstva v državnem proračunu zagotovljena; prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu EU; presojo drugih posledic, ki jih bo imel sprejem zakona; prikaz

sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona ter navedbo, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu Državnega zbora in delovnih teles. Priloga 3 določa tudi besedilo členov predloga zakona; obrazložitev; besedilo členov, ki se spreminjajo; predlog, da se predlog zakona obravnava po nujnem oz. skrajšanem postopku ter priloge, kot so osnutki, analize, študije, ankete itd.

6.2.3 Resolucija o normativni dejavnosti

Novembra 2009 je Državni zbor soglasno sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti⁴⁴. Resolucija je akt programske narave in predstavlja politično zavezujoč dokument, saj politično zavezuje vsakokratno politično oblast in javne uslužbence, da bodo pri oblikovanju politik in pripravi predpisov upoštevali glavna načela dobre zakonodajne politike (MNZ).

Resolucija uvodoma oceni stanje na področju priprave predpisov v Republiki Sloveniji. Pri tem ugotavlja vrsto pomanjkljivosti, kot so pretirano in kazuistično normiranje, pravne praznine, nedodelanost nekaterih rešitev, neustrezno spreminjanje zakonodaje, neizdajanje izvršilnih predpisov, nesodelovanje javnosti pri pripravi predpisov, nezadostna aktivnost nacionalnih predstavnikov v procesih priprave predpisa v institucijah EU, odtujenost političnih akterjev in uprave od ljudi, civilne družbe in gospodarstva in podobno, kar vse vpliva na zmanjševanje pravne varnosti in učinkovitost družbenih sistemov ter na zaupanje v pravno državo.

Resolucija poudarja skrb in odgovornost za kakovost pravnih predpisov in določa cilje, ki naj se s pripravo in sprejemom predpisov zasledujejo. Ti so: krepitev pravne države, zagotavljanje pravne varnosti, varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje načela delitve oblasti na državni ravni in v razmerju do lokalne samouprave in EU, spoštovanje hierarhije pravnih aktov, zagotavljanje jasnosti, preglednosti, kakovosti in določenosti predpisov, uveljavljanje državljanske participacije, izvajanja presoje posledic predpisov ter upoštevanje prizadevanje EU in OECD za pripravo boljših predpisov.

Resolucija določa tudi izhodišča normativne dejavnosti in definira vrsto načel, ki jih je treba upoštevati pri pripravi zakonodaje. Ta načela so:

⁴⁴ Uradni list RS, št. 95/2009

- načelo potrebnosti pravnega urejanja, ki terja poglobljene analize politike, ki se uvaja na novo ali spreminja in dopolnjuje;
- načelo samoomejevanja, ki pomeni zakonodajno poseganje v družbena razmerja in v človekove pravice in svoboščine le v obsegu, ki je nujno potreben za doseg zastavljenih ciljev;
- načelo sorazmernosti, ki pomeni presojo sorazmernosti med predpisovanjem obveznosti in človekovimi pravicami in svoboščinami za doseganje ciljev, ki jih ni mogoče doseči z drugimi posegi;
- načelo odgovornosti, ki pomeni odgovorno ravnanje normodajalca, v skladu s pravili stroke, ob prevzemanju politične odgovornosti za pravilnost politik;
- načelo določnosti, ki terja pripravo splošno razumljivih in jasnih predpisov;
- načelo dostopnosti, ki pomeni zagotavljanje čim širše seznanjanje s predpisi, vpogled v predpis in dostop do registrov veljavne zakonodaje;
- načelo poenostavitve, ki predpostavlja enostavne in pregledne postopke, brez nepotrebnih obremenitev in
- načelo transparentnosti, ki predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, po rednih zakonodajnih postopkih.

Resolucija pri tem poudarja, da so za približanje tem načelom bistveni pogoj strokovno usposobljeni, politično nevtralni, ustrezno materialno in moralno motivirani uslužbenci javne uprave.

Poleg navedenih načel Resolucija poudarja tudi potrebo po poglobljeni presoji posledic predpisov in potrebo po sodelovanju javnosti, s ciljem, da se doseže boljše kakovost, čim večjo družbeno sprejemljivost in legitimnost predpisov.

Na področju presoje posledic Resolucija ne vsebuje konkretnih metodoloških orodij, temveč le splošen opis namena presoje in smernic za pripravo presoje. Presoja posledic predpisa je sestavljena iz analitičnih korakov. Prične se z opredelitvijo problematike, ki terja ustrezno ravnanje pristojnih organov in njeno celovito analizo (vzrok, obseg, posledice). Temu sledi postavljanje ciljev, ki se jih želi doseči, da se reši problem z določitvijo javne politike. Cilji morajo biti jasni in nedvoumni, merljivi in sprejemljivi za vse akterje, realni in dosegljivi v razumnem času. Za doseg navedenih ciljev pa je potrebno pretehtati alternativne možnosti, z vsemi prednostmi in slabostmi, orodji, mehanizmi ter ravnmi in postopki odločanja, da se na tak način izbere najboljša možnost

za rešitev problema. Kriteriji za presojo alternativnih možnosti so: uspešnost (da bo z izbrano možnostjo dosežen cilj), učinkovitost (da bo cilj dosežen z najmanjšimi obremenitvami) in upravičenost (da bodo cilji doseženi z najmanjšimi negativnimi vplivi na okoljsko, gospodarsko in socialno področje). Pri presoji posledic predpisov je potreben celovit pristop, s katerim bi se zagotovilo sistematično, premišljeno in pregledno ugotavljanje učinkov, ki jih bo imelo sprejetje predpisa, predvsem analiza verjetnih okoljskih, gospodarskih, socialnih, finančnih in administrativnih posledic. Za izbiro optimalne možnosti za reševanje problema je treba oceniti bistvene posledice, ki jih imajo posamezne alternativne možnosti reševanja. V ta namen je potrebno opredeliti prednosti in slabosti vsake od možnosti ter jih primerjati med seboj, oceno rezultatov pa predstaviti na pregleden in razumljiv način. Resolucija pri tem tudi daje smernice za uveljavitev in spremljanje ter evalvacijo predpisa, ki zajemajo razumen uveljavitveni rok predpisa, seznanjanje strokovne in druge javnosti s pogloblitnimi rešitvami in obveznostmi, ki jih prinaša predpis ter posvetitev morebitnim problemom pri izvajanju predpisa.

Resolucija poudarja vlogo javnosti pri pripravi predpisov in navaja načela, ki jih mora državna uprava, ob pripravi predpisov, pri vključevanju javnosti upoštevati. Ta načela so:

- načelo pravočasnosti, ki pomeni pravočasno obveščanje javnosti in zagotavljanje razumnega časa za seznanjanje javnosti s predlogi in njihovo komentiranje;
- načelo odprtosti, ki pomeni možnost za vključevanje javnosti v zgodnje faze priprave predpisov. Igličar (2010, 222) v zvezi s tem poudarja previdnost, saj morajo biti osnovne zamisli in cilji predlagatelja zelo jasni in dorečeni ter osnutki predpisov usklajeni, preden se pritegne h komentiranju zainteresirano javnost, saj bi sicer lahko prišlo v javnosti do izgube smeri in dezinformacij, posledično pa tudi do nepotrebnega zapravljanja časa in energije ob pripombah, komentarjih in predlogih javnosti.;
- načelo dostopnosti, ki pomeni objavljanje ustreznih gradiv;
- načelo odzivnosti, ki pomeni obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanja njihovih pripomb, mnenj in predlogov;
- načelo transparentnosti, ki pomeni natančno in podrobno predstavljanje vsebine pravnega urejanja določenega področja družbenih odnosov in
- načelo sledljivosti, ki pomeni utemeljevanje in pojasnjevanje razlogov za neupoštevanje nekaterih pripomb javnosti v nadaljnjih fazah oblikovanja predpisa.

Da bi se zgornja načela udejanjila v praksi, je Resolucija določila nekaj minimalnih priporočil za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov. Tako naj bi bil za sodelovanje javnosti na voljo čas od 30 do 60 dni, gradivo za javno razpravo pa naj bi bilo opremljeno z ustreznimi strokovnimi podlagami in povzetki. Po končanem postopku sodelovanja naj bi se pripravilo poročilo o sodelovanju javnosti, s predstavitevijo učinkov njenega vpliva njenega na rešitve v predlogu predpisa. Pri vključevanju javnosti kaže nameniti posebno pozornost pripravi seznama subjektov, kateri sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon in seznama strokovnjakov, ki se ukvarjajo s področjem, v katerega posega bodoči predpis, ter jih posebej povabiti k sodelovanju.

Sklepni del Resolucije je namenjen njenemu uresničevanju, saj mu Resolucija namenja posebno pozornost. V zvezi s tem je nanizanih vrsta priporočil za normativno urejanje, da bi zakonodaja odražala družbena razmerja, opredeljena v Ustavi RS, od doslednega spoštovanja hierarhije pravnih aktov preko spodbujanja javnosti pri pripravi predpisov do okrepljenega nadzora nad spoštovanjem in izvajanjem predpisov. Poudarila je pomen uprave pri pripravi predpisov, pri čemer naj se zunanje strokovnjake povabi k sodelovanju le pri specifičnih strokovnih vprašanjih. Resolucija priporoča organom lokalnih skupnosti, da tudi sami čim bolj upoštevajo njene usmeritve in poudarja pomen vsebin, ki jih obravnava, v študijskih in izobraževalnih programih in strokovnih izpitih. Spremljanje njenega uresničevanja pa nalaga Vladi in DZ, ki mora obravnavati posebno poročilo o njenem uresničevanju na podlagi predloga delovnega telesa DZ in mnenja Vlade na koncu prvega leta in na začetku zadnjega leta mandatne dobe. Pri tem naj sprejme stališča o njenem uresničevanju oziroma potrebne spremembe in dopolnitve tega akta.

Ker je Resolucijo sprejel zakonodajalec so bila z njo »načela dobre regulacije deklarativno postavljena na visoko politično raven« (Virant 2010, 123). Resolucija pa ne zavezuje pravno, kar pomeni, da nobenega predpisa, ki bi bil z njo v neskladju, ni mogoče izpodbijati pred ustavnim ali kakim drugim sodiščem. Resolucija tudi nima nobene operativne vrednosti, saj, v nasprotju z določbami Poslovnika Vlade, neposredno ne usmerja pripravljavce oziroma predlagatelje gradiv za vladno obravnavo (Virant 2010, 123). Ne glede na to, pa Resolucija izraža skrb, da se vprašanje priprave predpisov na novo definira, čeprav sama po sebi, brez sodelovanja vpletenih akterjev, izboljšanje stanja na področju normativne dejavnosti, ne more zagotoviti.

6.2.4 Nomotehnične smernice

Potem, ko smo v Sloveniji v prvi fazi svojega normativnega razvoja izgrajevali državo in sprejemali temeljne predpise, s katerimi smo se razdružili od pravnega reda SFRJ, smo v drugi fazi, pogosto v zelo zahtevnih časovnih okvirih, harmonizirali naš pravni red s pravnim redom Evropske unije. Danes stopa Slovenija v tretjo fazo svojega normativnega razvoja, ki jo bo zaznamovalo predvsem vprašanje o kvaliteti našega pravnega normiranja (Pogorelec 2009, 274).

Probleme pravnega normiranja, vključno s problemi nomotehnične kakovosti predpisov v Sloveniji sem orisala že v poglavju 5.2, zato se bom v tem poglavju osredotočila le na pravila vede o izdelavi predpisov – nomotehniko, kot strokovno osnovo, pripomoček in instrument pri pripravi in oblikovanju predpisov, da bodo le-ti razumljivi, nedvoumni, uporabni in izvršljivi, kar bo pripomoglo k uspešnemu delovanju in ohranjanju pravne države.

Nomotehnična znanja so se dolga leta ustvarjala in prenašala zgolj po ustnem izročilu s starejših pravnikov redaktorjev na mlajše. Služba vlade za zakonodajo je na podlagi svojega odloka o ustanovitvi⁴⁵, z namenom pravilnega oblikovanja predpisov, leta 2004 izdala prve Nomotehnične smernice, kot podlage za izdelavo pravnih predpisov. V njih so bila združena vsa znanja in izkušnje, ki so se izoblikovale skozi stoletje in pol dolgo tradicijo pravnega normiranja (Pogorelec 2009, 275). V 11. poglavjih knjige so bile zbrane smernice o notranji ureditvi in sestavnih delih predpisa, jezikovnem izražanju, določanju obveznosti, izjemah, pravni terminologiji, sklicevanju v predpisih, prečiščenih besedilih in drugih vprašanjih, povezanih s problematiko normiranja.

Skrb in odgovornost za pripravo kakovostne in državljanom razumljive zakonodaje ter polnopravno članstvo RS v EU so narekovali, da se leta 2004 izdane nomotehnične smernice spremenijo in vsebinsko dopolnijo. V ta namen je bila leta 2008 pripravljena druga, spremenjena in dopolnjena izdaja nomotehničnih smernic. Nove smernice so se podkrepile z nazornimi primeri iz prakse in shematskimi prikazi; k večji preglednosti knjige pripomore tudi stvarno kazalo z navajanjem t. i. robnih števil pri posameznih

⁴⁵ Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

pojmi. Dodano je tudi poglavje o posebnostih nomotehnike pri prenašanju pravnih aktov EU v pravni red RS.

V uvodu Nomotehničnih smernic je pojasnjen njihov pomen za pravno varstvo, kakšna je narava obveznosti njihovega poznavanja in upoštevanja, kaj pomeni njihovo neupoštevanje, pa tudi, komu so v praksi v resnici namenjene.

Kot je v nomotehničnih smernicah navedeno, to niso učbenik nomotehnike, temveč so v prvi vrsti namenjene temu, »da bi njihovo poznavanje in upoštevanje zagotavljalo določeno standardno raven, kakovosti in poenotenja nomotehničnih rešitev, ki jih je treba upoštevati pri pripravi in sestavi predlogov pravnih predpisov« (Nomotehnične smernice 2008). Poenotenje pravil in prakse pri redigiranju pravnih predpisov, v smislu enakih nomotehničnih rešitev za enaka vprašanja, pomeni red na tem področju, posledično pa tudi krepi pravno varnost in zaupanje v pravo. Ker niso učbenik, nomotehnične smernice niso namenjene za neposredno rabo neizkušenim pravnikom, brez potrebnega strokovnega znanja o nomotehniki in ustrezne prakse, še manj pa nepravnikom, ki visoko kvalificiranega in specifičnega dela redigiranja pravnih predpisov nikakor ne morejo uspešno opravljati, zato jim v praksi tudi ne bi smelo biti zaupano. Smernice torej ne poučujejo, le sledijo svojemu temeljnemu cilju, ki je dvig kvalitete predpisov s poenotenjem strokovne ravni redigiranja besedil predpisov v praksi (Nomotehnične smernice 2008).

Nomotehnične smernice po svoji naravi niso predpis, so le zapisani strokovni standardi, ki so nastali na podlagi tradicij, izkušenj, pa tudi dogovora odgovornih za pripravo predpisov v naši državi. Zato nimajo neposredne obvezne pravne narave, zavezujejo predvsem s svojo strokovno avtoriteto in znanjem, ki stoji za njimi. Obvezna pravna narava bi namreč zavirala njihov razvoj, v določenih primerih pa bi zaradi specifik priprave posameznih določb v predpisih, niti ne bi bila primerna (Pogorelec 2009, 275). Nomotehnične smernice namreč niso absolutne in statične, ampak se spreminjajo, izboljšujejo in prilagajajo razvoju, ravno tako kot nomotehnika sama, ki jo »kot del živega sveta gnete in oblikuje duh časa, pot ji križajo nove pravne in življenjske situacije, drugačne miselne konstrukcije in predrugačeni pogledi na smeri, ki jih ubira (Božič 2009, 326). Ko npr. pravnik redaktor najde drugačno rešitev, kot je priporočena v smernicah, to rešitev pa

osvoji tudi praksa in jo potrdi kot boljšo od obstoječe, bo ta rešitev ob svojem času zagotovo upoštevana v novih, posodobljenih smernicah.

Odmik od njihovih priporočil torej ne pomeni kršitev kakšnega predpisa, temveč kršitev enotnosti pri sestavi predpisov in posledično izdelavo nomotehnično slabega in neustreznega predpisa, ki bo kot tak v praksi povzročal težave pri njegovem razumevanju in izvajanju. Nepoznavanje, pa tudi neupoštevanje smernic, pomeni tudi določeno strokovno odgovornost tistega, ki je predpis izdelal, vlade, ministrstva in njegove službe ter državnega zbora. Neupoštevanje smernic namreč pomeni nižjo kvaliteto predpisa, s tem nižjo pravno varnost, pa tudi slabljenje pravne države (Šinkovec 2008, 220).

Nomotehnične smernice vsebujejo najprej temeljno vprašanje in metode normiranja. Pravno normiranje je le eden od načina urejanja družbenih odnosov. Zato je potrebno najprej postaviti vprašanje ali sploh normirati oz. v obrnjeni obliki: ali že normirano deregulirati. V vsakem konkretnem primeru je torej potrebno ugotoviti ali je pravna ureditev določenega družbenega razmerja sploh koristna, smiselna in potrebna oz. ali je, zaradi spremenjenih okoliščin, še koristna, smiselna in potrebna že obstoječa pravna ureditev nekega družbenega razmerja. Napačne odločitve na teh področjih vodijo do hipernormiranosti oz. podnormiranosti pravnega reda. Smernice pri tem navajajo temeljno orientacijo in vodilo: »v dvomu raje ne pravno regulirati, temveč pustiti določeno razmerje pravno neurejeno, kot pa da bi ga (ker obstaja dvom) uredili napačno, preuranjeno ali brez potrebe (ali celo vse troje skupaj)« (Nomotehnične smernice 2008).

Temeljne metode, s katerimi predpisi dejanja, ki jih zapovedujejo, prepovedujejo, dovoljujejo ali kaznujejo, izrazijo, so taksativno normiranje, eksemplifikativno normiranje in abstraktno normiranje.

- a) *Taksativno normiranje* pomeni, da veljajo norme nekega predpisa samo za točno določene primere, ki so z normo urejeni. Za vse druge primere ta predpis ne velja oz. se ne uporablja. Ubeseitev mora biti tako natančna, da norma ne zajema podobnih (analognih) ali približno enakih situacij (Igličar 2011, 136)
- b) *Eksemplifikativno normiranje* pomeni normiranje s pomočjo primerov, pri katerem oblikujemo splošno pravno normo za nekaj tipičnih situacij. Navedeni in urejeni so samo najpogostejši in tipični primeri, veljavnost in uporaba norme pa se razteza tudi na podobne

(analogne) primere, ki niso izrecno navedeni. V normah so uporabljeni izrazi kot »posebno«, »in drugo«, »in podobno«. (Igličar 2011, 136).

Taksativno in ekseplifikativno normiranje se včasih označuje s skupnim izrazom *kazuistočno normiranje*, saj obe metodi v temelju izhajata iz urejanja primerov oziroma s primeru (*casus*).

c) *Abstraktno normiranje* je splošna metoda normiranja in hkrati bistvena (splošna) lastnost pravnih predpisov. Abstraktna norma se nanaša na neomejeno število posameznih konkretnih primerov, ne da bi jih posebej kot take tudi urejalo. Določeno obvezno predpisano ravnanje je pravnim subjektov vnaprej poznano, čeprav je same konkretne primere ravnanja nemogoče vnaprej tudi posamično konkretno določiti in urediti. Pri abstraktnem normiranju je potrebno paziti, da sama norma zaradi prevelike splošnosti vsebinsko zbledi in postane lahko celo nerazumljiva, tako, da spodbudi potrebo po tolmačenju predpisa, kar bi preseglo tisto nujno in normalno potrebno razumevanje in tolmačenje predpisa, ki je potrebno ob vsaki uporabi abstraktne norme za konkreten primer. Abstraktno normiranje ima svojo nadgradnjo v načelnem normiranju, ki zajema oblikovanje najsplošnejših pravil za urejanje družbenih odnosov in jih neposredno sploh ni mogoče uporabiti. Načela se najpogosteje uporabljajo v ustavah, pa tudi v zakonskih kodifikacijah pravno splošno pomembnih področij pravnega reda (npr. Obligacijski zakonik, Kazenski zakonik).

Poleg zgoraj naštetih metod normiranj, kot so določene v Nomotehničnih smernicah, dr. Igličar (2011, 137) omenja še metodo precedenčnega normiranja in metodo podrobnega pregleda vsebine po vrsticah. *Metoda precedenčnega normiranja* se je uveljavila v anglosaškem pravnem sistemu, kjer pomenijo odločitve višjih sodišč obvezno pravilo za odločitve nižjih sodišč v enakih oziroma podobnih primerih. To vodi do nekakšne zakonodaje, saj postane prva sodba v nekem primeru zakon za vsa nižja sodišča, ki obravnavajo enake oziroma podobne primere. *Metoda podrobnega pregleda vsebine po vrsticah* pomeni podroben pregled zakonske vsebine, ki se jo analizira »od besede do besede, od stavka do stavka, od člena do člena«. Metoda se uporabi po končani redakciji zakonskega besedila, z njo pa se odpravi številne nenatačnosti, nelogičnosti in nejasnosti v besedilu zakonskega osnutka.

Nomotehnične smernice urejajo tako notranjo ureditev zakona, kot tudi njegovo zunanjo strukturo. Zakonska vsebina mora biti logično razporejena, posamezni elementi pa med seboj povezani v smiselno, skladno in neprotislovno celoto (Igličar 2011, 143).

Najmanjša temeljna strukturna enota predpisa je *člen*, v katerega spada ena ali več misli, ki skupaj tvorijo jezikovno, vsebinsko in logično celoto. Pri nas ga označujemo z zaporednimi arabskimi številkami, piko in besedo člen (npr. 2. člen).⁴⁶ Člen je lahko razčlenjen še na *odstavke*, ki jih označujemo s številkami v oklepaju (npr. (4)), *alineje*, ki se označujejo s pomišljajem, *točke* z arabskimi številkami, ki jih označujemo z zaporednimi arabskimi številkami in piko (npr. 3.) ali *male črke* z oklepajem (npr. a)). Uporaba razčlenitev je odvisna od vrste, obsega in pogostosti naštevanja oziroma normiranja v posameznem predpisu. Odstavki členov in alineje se vedno citirajo z besedami (npr. »tretja alineja«, »peti odstavek«), člani in točke pa vedno citiramo s številko (npr. »1. člen«, »3. točka«). Pri navajanju pravnega pravila, ki je določeno v nekem členu začnemo najprej z oznako alineje, nato oznako točke, sledita pa navedba odstavka in nato člena. Zaradi preglednosti, se zlasti v obsežnejših predpisih, več vsebinsko in smiselno zaokroženih členov poveže v *pododdelek ali odsek*, le-ti pa se povežejo v *oddelek*. Več oddelkov se poveže v *poglavja*, ki so običajno označena z zaporednimi rimskimi številkami (npr. »I. poglavje«), poglavja pa se povezujejo v *dele* (npr. posebni del, splošni del). Medtem ko naslovni členov niso nujni, pa imajo praviloma drugi, večji strukturni deli predpisa, svoje ustrezne naslove, ki so običajno zapisani pod oz. za navedbo takega strukturnega dela.

Notranji sestavni deli predpisa so:

- *naslov*, kot nenormativni del predpisa; biti mora kratek in čim bolj natančen. Začne se z besedama »Zakon o ..., Uredba o ..., Pravilnik o...«, ki se nato veže na vsebino. Za naslovom se doda še uradna kratica, ki jo v Sloveniji določi zakonodajno-pravna služba DZ RS (npr. ZUP, ZDU, ZGO ...). Pred naslovom predpisa je besedilo, ki je odvisno od vrste predpisa. Lahko je preambula (Ustava), promulgacija (ukaz predsednika republike o razglasitvi zakona) ali pravna podlaga (npr. materialna podlaga za izdajo konkretnega izvršilnega predpisa);

⁴⁶ Sedanje označevanje člena se je ustalilo po letu 1945. Pred tem so se člani označevali s paragrafom, kar je bil običaj nemške prakse. Po letu 2002 smo dobili več prevodov mednarodnih pogodb, kjer se uporablja označevanje npr »člen 2.«, kar je nomotehnično nesprejemljivo, da se v predpisih enega pravnega reda hkrati uporabljata dva načina označevanja členov (Nomotehnične smernice 2008).

- uvodni del (temeljne in splošne določbe), osrednji (centralni) del, posebne določbe, morebitne kazenske določbe ter prehodne in končne določbe, vse kot normativni sestavni del predpisa. *Temeljne določbe* zajemajo načela normativnega urejanja, včasih celo sklicevanje na ustav. V *splošnih določbah* je največkrat navedena vsebina zakona, pristojnosti organov ter definicija in pomen izrazov, uporabljenih v zakonu. *Osrednji del predpisa* zajemajo norme, ki so bistvene za zakon. Z njimi je konkreten predpis sprejet v praksi. *Posebne določbe* so določbe, katerih ureditev ne spada v noben drug del notranje ureditve predpisa (npr. pooblastilne določbe za izdajo izvršilnega predpisa, kolizijske določbe ...). *Kazenske določbe* se ukvarjajo z normiranjem kaznivih dejanj, ter s splošnimi oziroma posebnimi načini normiranja prekrškov. V *prehodnih odločbah* se uredi odnos do tistih družbenih razmerjih, ki so bila vzpostavljena pred sprejetjem novega zakona, v *končnih določbah* pa zakon opredeli svojo časovno in morebitno prostorsko ali personalno veljavnost.;
- *enotna identifikacijska oznaka predpisa*, ki obsega identifikacijsko številko, od katero je bil obravnavan, s krajem in datumom sprejema oziroma izdaje ter s podpisom izdajatelja predpisa (EVA- oznaka predpisov vlade in ministrstva ali EPA-identifikacijska oznaka parlamentarnega akta).

Nomotehnične smernice se v posebnem poglavju ukvarjajo z jezikovnim izražanjem v predpisih in dajajo k temu ustrezna pojasnila. Zaradi obveznostne narave pravnih predpisov morajo le-ti biti napisani jasno in razumljivo. Jezikovno izražanje v predpisih ima zato posebno mesto in pomen tako v nomotehniko kot pri interpretaciji predpisov. Podlaga jezikovnega izražanja v pravnih predpisih je pisna oblika govornega ljudskega jezika. Posebnost jezika v predpisih so pravni strokovni izrazi in strokovni izrazi s področja drugih znanosti. K jezikovnemu izražanju v predpisih spada tudi določena stopanja formaliziranosti izražanja, t. j. enaki standardni izrazi v vseh predpisih. V predpisih se uporablja sedanji čas, brezosebna oblika in pasiva, domače besede imajo prednost pred rabo tujk. V nadaljevanju se smernice ukvarjajo s posebnimi primeri pisanja, izražanja in določanja v predpisih in na konkretnih primerih pojasnjujejo določanje obveznosti pri normiranju, določanje dovoljenosti v predpisih, določanje izjem v predpisih, uporabo pravne terminologije, izražanje v novelah, rabo ženskega in moškega spola, citiranje objav predpisov, pisanje datumov, števil in denarnih zneskov, rabo kratic in okrajšav, naštevanje v predpisih ter uporabo veznikov.

Smernice določajo tudi pravila, ki se nanašajo na sklicevanja v predpisih, ko se npr. v enem predpisu sklicujemo na uporabo določb drugega predpisa, in analogijo; pravila začetka in prenehanja veljavnosti pravnih predpisov; nomotehnična pravila v primeru zakonskih novel in izvršilnih predpisov; pravila retroaktivnosti; pravila priprave prečiščenih besedil zakonov in popravkov pravnih predpisov, ko pride v objavljenem besedilu predpisa do tiskarske ali pa semantične napake.

Pri sprejemanju in prevajanju pravnih aktov Evropske unije se pojavljajo številni jezikovni oziroma prevajalski problemi, nekatere nomotehnične rešitve, ki so uveljavljene na ravni Evropske unije, vplivajo na nomotehnične pristope v našem pravnem sistemu. Zato je potrebno v tem primeru poiskati neko ravnotežje med »evropskimi rešitvami« in posebnimi normodajne tehnike v domačem pravnem sistemu (Igličar 2011, 198). Nomotehnične smernice posvečajo temu problemu posebni del, ki obravnava posebnosti pri izvajanju in prenašanju pravnih aktov EU v pravni red RS. Smernice nas podučijo o pravnem redu EU (primarni in sekundarni zakonodaji), o njegovih temeljnih načelih (avtonomnost, primarnost, neposredna uporabnost), o pravilih in načinih izvajanja in prenosa predpisov (uredb, direktiv, odločb in sklepov) skupnosti v nacionalni pravni red ter sklicevanju na te predpise.

Glede na vso širino nomotehničnih pravil in načel, ki jih smernice zajemajo in so opisane zgoraj, so le-te nepogrešljivo vodilo ter dragocena strokovna podpora in usmerjevalec pravnega normiranja.

6.2.5 Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik

Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik je, sledeč načelom Resolucije o normativni dejavnosti in navodilom za izvajanje poslovnika, v sodelovanju z ostalimi ministrstvi in službami vlade, izdelalo Ministrstvo za javno upravo.

Priročnik poda pripravljavcem politik/predpisov napotke kako ravnati v postopku priprave akta ter priprave vladnega gradiva za obravnavo in sprejem na vladi ter morebitno obravnavo in sprejem v državnem zboru. Priročnik se ukvarja predvsem s postopkom oblikovanja politik/predpisov, čeprav se z njim predstavi sistem celotnega regulacijskega krogotoka (oblikovanje, implementacija, evalvacija). Poseben vidik krogotoka predstavlja

posvetovanje z javnostjo, ki ji priročnik nameni kar nekaj prostora. V prvem poglavju priročnik natančno opiše postopek oblikovanja politike/ predpisa: od ocene stanja področja in definiranja problema preko postavitve cilja, iskanja alternativnih rešitev, presoje posledic teh rešitev na različna področja in primerjave alternativnih rešitev, do načrta implementacije (odločitev o ukrepih). V nadaljevanju priročnik pripravljavce politik/predpisov seznanja s pravnimi temelji, ki so podlaga procesa sprejemanja predpisov, metodami in modeli ter z oblikovanjem politike/predpisa na ravni EU.

Priročnik se torej ne omejuje zgolj na regulacijo v smislu predpisov, temveč širše - pojasnjuje in določa regulacijo politik, pri tem pa v okviru kroga regulacije pripravljavcu predpisov/politik natančneje predstavi fazo oblikovanja politike, ki je sestavljena iz več korakov:

1. *Ocena stanja področja.* Opiše se stanje na področju, ki je problematično. Informacije se pridobiva iz različnih virov, kot so inšpektorati in inšpekcijske službe, resorne oblasti, strokovna javnost in druga zainteresirana javnost. Vključijo se tudi morebitni statistični podatki ter napovedi, ki jih posredujejo Statistični urad RS, Urad za makroekonomske analize in razvoj, EUROSTAT in podobni. Navedejo se tudi veljavni nacionalni, evropski in mednarodni predpisi, standardi ter izoblikovane prakse. Pridobi se tudi informacije o izvrševanju določil že veljavnih dokumentov, navede se tudi podatek o pripravi novih aktov, tako evropskih kot nacionalnih ter fazo postopka v kateri se nahajajo.

2. *Definiranje problema.* Potem ko se oceni stanje na določenem področju, se ugotovi potreba po novi regulaciji tega področja, spremembi regulacije na tem področju ali pa celo deregulaciji področja. V ta namen se pripravi pregled usmeritev politike, seznam tematik, ki se bodo reševale in prepoznava področij, kjer je potrebno posredovati. Če se neki problem razteza na področja več resorjev, je potrebno že v najzgodnejši fazi zagotoviti tudi medresorsko sodelovanje.

Priročnik vsebuje nabor vprašanj, ki so v pomoč pri izvajanju faze »definiranje problema«:

- a) Zakaj se situacija zdi problematična (kako se odraža na gospodarstvo, okolje, socialni položaj posameznika)?
- b) Na katera področja se problem razteza?
- c) Ali problem predstavlja enkratni dogodek ali ponavljajoč se oziroma stanje?

- d) Kako zanesljivi so viri informacij?
- e) Kaj povzroča sporno situacijo?
- f) Kakšen je obseg prizadete javnosti oz. prizadetih skupin (npr. državljanov, gospodarskih subjektov, prebivalcev določenega območje, starostne skupine, določenih slojev prebivalstva itd.)?
- g) Ali se bo situacija poslabšala oz. izboljšala in verjetnost spremembe?
- h) Ali že obstajajo ukrepi za rešitev problema oz. ali so kakšni ukrepi že načrtovani v slovenski ali evropski zakonodaji ter mednarodnih dokumentih?

3. *Postavitev cilja.* Cilji, ki naj jih neka javna politika zasleduje morajo biti:

- določeni, izrecni, dovolj natančni in stvarni, ki ne dopuščajo različnih interpretacij, nedvoumni
- merljivi oz. postavljeni tako, da v merljivih določbah definirajo želeno stanje v prihodnosti. V ta namen se lahko določi neko količino ali pa sestavi opisno in rangirno lestvico. Merjenje se opravi na tistih področjih, kjer so standardi že pripravljene, npr. merjenje administrativnih stroškov na podlagi sprejete metodologije.

Cilji se delijo na:

- a) splošne, ki opredeljujejo dolgoročne posledice (učinki in vplivi, *outcome, impact*). Merijo se z uporabo agregatnih in kontekstnih kazalnikov, običajno kot stopnja rasti (npr. znižanje stopnje brezposelnosti, gospodarski razvoj podeželja ipd.).
- b) specifične, ki opredeljujejo srednjeročne posledice (rezultati, *result*) in prispevajo k uresničevanju splošnih ciljev. Merijo se s programskim kazalniki, kot so fizične enote (npr. št. uspešnih študentov, št. novonastalih podjetij) ali denarne enote (npr. znižanje transportnih stroškov).
- c) operativne, ki opredeljujejo kratkoročne posledice (izidi, *output*) in pomenijo sredstva, s katerimi se dosežajo specifični cilji in želeni splošni cilji. Merijo se v fizičnih ali denarnih enotah (npr. kilometri zgrajenih avtocest, izvršene naloge na podlagi nekega programa, proizvedene dobrine ali storitve itd.). So podlaga za merjenje delovanja nekega programa.

4. *Razvijanja alternativnih rešitev.* Ko se cilji opredelijo, se pripravi seznam možnosti, orodij in mehanizmov, s katerimi bodo zastavljeni cilji najverjetneje realizirani. (Da se dosežejo zadani cilji, je možno več rešitev, ki lahko predstavljajo alternativo ena drugi ali

pa se medsebojno dopolnjujejo.) Najprej je potrebno orisati začetno možnost, nato pa se oriše še širok seznam alternativnih možnosti, s katerimi se prav tako lahko doseže zadane cilje, z namenom, da pridobi seznam alternativ, ki največ obetajo in bodo predmet nadaljnje poglobljene analize.

Pri pregledu možnosti se upoštevajo naslednji kriteriji:

- uspešnost – do katere mere se lahko pričakuje, da bo določena možnost dosegla cilje predloga
- učinkovitost – do katere mere so lahko cilji doseženi glede na določena denarna sredstva/najmanjše stroške (stroškovna učinkovitost)
- konsistentnost (vzdržnost) – do katere mere bo katera možnost uspela na račun drugih možnosti glede na gospodarsko, okoljsko in socialno področje.

Pri opredelitvi možnosti se poiščejo tudi rešitve in prakse drugih držav članic EU. Na podlagi ocenjevanja vseh možnosti mora biti pojasnjeno, zakaj se je odločilo za predlagano rešitev ob uvedbi predlaganega predpisa.

Možnosti so lahko:

- a) možnost ne-ukrepanja (ničta možnost, zero option) – biti mora najprej predstavljena, saj pomeni test smiselnosti in potrebnosti določene regulacije.
- b) Samoreguliranje – novi predpisi na področjih politike niso potrebni, potrebno je le postaviti standarde kakovosti ali kodekse delovanja, ki lahko izboljšajo delovanje zasebnih akterjev na teh področjih (npr. standardi v oglaševanju)
- c) Informativne kampanije – gre za usmerjene kampanije, ki lahko dosežejo cilj na nezapleten in stroškovno učinkovit način
- d) Orodja spodbude – gre za tržno zasnovana orodja, ki vplivajo na obnašanje tržnih akterjev z vplivom ali zagotavljanjem osnovnih pravil igre (npr. podeljevanje certifikatov)
- e) So-reguliranje – gre za kombinacijo zakonodaje, ki postavi zakonske okvire in orodij samoregulacije, s katerimi privatni akterji specificirajo podrobnosti
- f) Ne-zavezujoča orodja – priporočila, posvetovanja. Imajo lahko velik politični vpliv, še posebej, če je v njih možno razbrati usmeritve prihodnje zakonodaje
- g) Zavezujoča zakonodaja – zakoni, uredbe, pravilniki, sklepi.

5. *Presoja posledic alternativnih rešitev na različna področja.* Presoja se izvaja na dva načina:

- a) osnovna presoja – zanjo je odgovoren pripravljavec predpisa (resorno ministrstvo) in se izvaja za vse možne rešitve predlogov predpisov z vseh področij določenih v poslovniku vlade (področja javnih financ, okolja, gospodarstva, socialnega položaja posameznika in administrativnih stroškov). Vse ugotovitve pripravljavec vnese v vladno gradivo.
- b) poglobljena presoja – opravi se v primeru, ko osnovna presoja identificira vidik, ki ga pripravljavec predpisa ne more ali ne zmore ocenit. Opravi jo zunanji izvajalec, na podlagi usmeritev nosilca predpisa (resornega organa).

Proces izvajanja presoje se izvede v treh stopnjah:

1. identifikacija neposrednih in posrednih posledic, ki izhajajo iz predvidenih ukrepov predpisa ali politike. Niso vse posledice, ki izhajajo iz nekaterih ukrepov zaželeni. Pri identifikaciji takih posledic, pa tudi drugih, želenih, se uporabljajo preglednice, ki natančneje razdeljujejo področja in s tem izpostavljajo nove poglede in možne posledice, tudi izven resorja nosilca predpisa:

- presoja na področju gospodarstva zajema presojo posledic za poslovne stroške in poslovanja, premoženjske pravice, inovacije in raziskave, potrošnike in gospodinjstva, določene regije in sektorje, druge države in mednarodne odnose ter makroekonomsko okolje.
- presoja na področju okolja zajema presojo posledic na kakovost zraka, cilje upravljanja voda, kakovost ali vire prsti, podnebne spremembe, biotsko raznovrstnost, varovana in zavarovana območja, nastajanje in ravnanje z odpadki, verjetnost ali stopnjo tveganj za okolje, aktivnost podjetij na okolje, organizacijo dejavnosti v prostoru in rabo prostora, prostorsko identiteto ter na varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami (preprečevanje in reševanje).
- presoja na področju socialnega položaja posameznikov zajema posledice za zaposlenost in trg dela, standarde in pravice v zvezi s kakovostjo dela, socialno vključenost in zaščito določenih skupin, pravice iz starševskega varstva in družinskih prejemkov ter na družinska razmerja, enakost spolov, enako obravnavo družbenih skupin glede na različne osebne okoliščine (nediskriminacija), sodno varstvo, tudi učinkovito sodno varstvo človekovih pravic in svoboščin, upravljanje, udeležbo, dobro asimilacijo, dostop do sodišč, medije in etiko, javno zdravje in zdravstveno varstvo.
- pri presoji posledic na administrativne stroške je potrebno odgovoriti na vprašanje kakšni so razlogi za uvedbo novega postopka ali dodatnih administrativnih bremen in javni

interes, ki naj bi se s tem dosegel. Presoja zajema posledice ukinitve posameznih postopkov in dejavnosti, posledice na upoštevanje načela VEM, »vse na enem mestu« in načela »enkratne prijave podatkov«, posledice na upoštevanje načela izmenjave podatkov med organi javne uprave (podatki oz. dokumenti, potrebni za izvedbo postopka, ki jih bo organ pridobil po uradni dolžnosti), posledice ustanovitve novih organov, reorganizacije ali ukinitve obstoječih organov, posledice na upravljanje s človeškimi viri (potrebni novi kadri, dodatno usposabljanje, dodatna materialna sredstva?), posledice ukrepa na obveznosti strank v okviru izvajanja postopkov – dokumentacija, ki jo mora stranka predložiti ter posledice na stroške in čas.

Oprelitev posledic za različne skupine predstavlja odločilen del analize. Potrebno je natančno preveriti na katere vse skupine bo vplivala posamezna alternativna možnost za rešitev problematike. To se opravi s pomočjo posvetovanja z javnostjo. Ko so različne skupine identificirane, se jih razvrsti na tiste, na katere bodo posamezne alternativne rešitve imele negativne posledice in tiste, na katere bodo imele pozitivne posledice. Preveri se tudi statuse različnih socialnih in gospodarskih skupin v družbi in v medsebojnih odnosih. S tem se sestavi seznam »zmagovalcev« in »poražencev« v prihodnji situaciji. Prav tako se identificira in spremlja posledice na obstoječe neenakosti (spol, socialni status, regijska pripadnost ...)

2. ocena relevantnosti posledic. Predvidene posledice se primerjajo z oceno trenutnega stanja. Določimo naravo posledic:

- verjetnost pojava posledice (mala, srednja, velika) – predvidi se tudi zunanje faktorje, ki lahko vplivajo na verjetnost pojava in niso v naši moči
- razsežnost pojava posledic (mala, srednja, velika) – predvsem v smislu vpliva na obnašanje prizadetih v luči socialno – gospodarskega vidika in okolja v katerem poteka (ali bodo prizadeti upoštevali predpis); možnost vrnitve v prejšnje stanje.
- moč pojava posledice se določi na podlagi zgornjih dveh predpostavk, in sicer z oznakami (velika verjetnost/malih razsežnosti, mala verjetnost/velikih razsežnosti ...)

3. podrobnejša kvalitativna in kvantitativna analiza. Poglobljena kvalitativna analiza pomeni pripravo celotnega scenarija ukrepov in se lahko izvede samostojno, največkrat pa skupaj s kvantitativno analizo. Poglobljena kvantitativna analiza pa pomeni predstavitev posledic s številkami ali vsaj merljivimi kazalci; iz analize morajo biti razvidne finančne in druge ekonomske posledice, ki nato omogočajo primerjavo ukrepov predpisov in politik.

6. *Primerjava alternativnih rešitev glede na opravljeno presojo.* Za primerjavo se uporabljajo različne analize, ki imajo vsaka svoje prednosti in pomanjkljivosti.

a) Analiza stroškov in koristi za vsako možnost. Pri izvedbi te analize se uporabi izmerljive koristi in stroški, nekatere je namreč nemogoče finančno ovrednotiti oz. številčno opredeliti, zato se te opredeli le pisno in se jih upošteva pri izidu analize. Prednosti te analize so: obračun vseh (pozitivnih in negativnih) učinkov na orodja javne politike, omogoča primerjavo med stroški in koristmi predloga za določen čas in omogoča razvrstitev predlogov glede na njihovo družbeno korist (ali izgubo). Pomanjkljivosti pa so naslednje: ne vključuje učinkov, ki jih ne moremo izmeriti ali oceniti (finančno), težko se opredeliti družbene koristi, je dražja in bolj dolgotrajna metoda, kot so druge in lahko spregleda razpršene učinke.

b) Analiza stroškov in učinkovitosti. Uporablja se, ko se predvideva določen vložek za doseg cilja, ki se ga ne da denarno ovrednotiti, je pa določljiv s številkami ter je načeloma časovno determiniran. Omogoča pregled različnih stroškov ali drugačnih vložkov za doseg določenega cilja v danem času. Poda lestvico učinkovitosti različnih možnosti, osnovano na ceni za enoto učinkovitosti. Prednost te metode je, da ne zahteva natančno (količinsko) oceno koristi in je uporabna za primerjavo možnosti s podobni rezultatom (ciljem). Kot njena pomanjkljivost pa se šteje, da ne opredeli, katera možnost ima optimalne koristi, osredotoči se zgolj na en tip koristi (učinkovitost), ne upošteva pa se stranskih učinkov, analiza tudi ne opredeli, ali bo predlog imel družbene koristi.

c) Analiza več kriterijev. Uporablja se, ko imamo na voljo veliko informacij, v različnih oblikah. S kombinacijo več tehnik se naredi ogrodje za analizo vseh učinkov za lažjo primerjavo med predlogi. S to metodo se lahko opredeli in opiše učinke glede na vrednost, količino, denarno vrednost in različne stopnje zanesljivosti. Prednosti te metode so, da upošteva večdimenzionalnost vzdržljivih argumentov, omogoča različnih tipom podatkov (monetarnih, kakovostnih in vrednostnih) lažjo primerljivost in analizo v istem okvirju z različnimi stopnjami varnosti in omogoči poudarjanje distribucijskih učinkov in zamenjav. Pomanjkljivosti te metode pa so, da vsebuje elemente subjektivnosti, posebno pri tehtanju možnosti v analizi, kjer je treba pripisati relativno pomembnost kriteriju; zaradi kombinacije različnih tipov podatkov ne more vedno pokazati ali koristi pretehtajo slabosti in ne odseva vedno časovne prednosti.

d) Analiza tveganj. S to analizo se oceni tveganje nastopa neželenih dogodkov in možne posledice za posameznika in družbo. Prednosti znanstvene ocene tveganj je, da so le-te lahko odločilne za zakonodajne odločitve, saj kažejo na to, ali bo javna politika

učinkovita v zmanjševanju tveganj. Ocene tveganj pa so lahko raznovrstne in nesorazmerne in navadno ne vključujejo ocene stroškov, če se neželjeni dogodek zgodi. Prav tako ne upošteva ne upošteva negativnih in pozitivnih učinkov, razen tveganj, povezanih s predlaganimi aktivnostmi za ravnanje s tveganje in posledicami. Ta metoda se ne sme uporabiti kot edina osnova za odločanje, ali se bo delovalo na tem področju in če se bo, kako.

e) Predstavitev optimalne možnosti. Katera je optimalna možnost politike oz. pravnega urejanja je odvisno od: učinkovitosti (v kolikšni meri se dosežejo želeni rezultati), zmogljivosti (koliko lahko dosežemo z razpoložljivimi sredstvi) in koherentnosti (v kolikšni meri se predlagana rešitev vklopi v sprejete strategije in ostale ukrepe politike; ravnotežje med pozitivnimi in negativnimi posledicami). Če imamo več rešitev, podobnih po moči, se sestavi lestvica rešitev po različnih kriterijih. Velja domneva, da prinašajo najbolj učinkovite in najbolj zmogljive rešitve tudi največ neto koristi. V kolikor je takih rešitev več, se izpostavi med njimi razlike, rešitve, ki so neprepričljive v višini neto koristi se nato opustijo.

7. *Odločitev o ukrepih (načrt implementacije).* Ko se izbere najboljša rešitev, se določi izvajalca, ki bo pristojen za uveljavitev politike oz. predpisa (npr. občine, agencije, ministrstva, uradi ...) in način, kako bo uveljavitev potekala. Pri tem je treba predvideti morebitne probleme in dodatne stroške (npr. usposabljanje javnih uslužbencev). Pri uveljavljanju predpisa je potrebno spremljati, kako se uresničujejo cilji, ki so bili zastavljeni na začetku. K temu je potrebno pritegniti predstavnike strokovne in druge zainteresirane javnosti. Organ oz. resor, ki pregleduje dejansko izvajanje ciljev predpisa v praksi po določenem času (okvirno dve leti) pripravi poročilo o izvajanju predpisa, doseženih ciljeh ter morebitnih priporočilih.

V Priročniku je ob koncu vsake od naštetih faz v okvirčku prikazano, kje je mesto za izsledke te faze v vladnem gradivu, s čimer je olajšano delo pripravljavca regulacije in sestavljavca vladnega gradiva.

Čeprav priročnik v delu ponavlja določbe Resolucije o normativni dejavnosti, ki se nanašajo na načela priprave politik in predpisov ter vključevanja javnosti, in določbe Poslovnika Vlade glede vladnih postopkovnih pravil, je odličen pripomoček pripravljavcem regulacij, ki se, ob definiranju posameznih možnih vplivov predloga,

izkaže predvsem z indikativnimi – pomožnimi vprašanji ter naborom možnih področij, stanj in pravic, na katere ukrep vpliva.

Kot sem že omenila, lahko kot sestavni del PUR/RIA obravnavamo tudi sodelovanje zainteresirane javnosti v procesu priprave predpisov. Ker pa sodelovanje javnosti ni le element PUR/RIA, temveč ima širše dimenzije zlasti na področju demokratičnih procesov javnega upravljanja, bom sodelovanje javnosti pri oblikovanju predpisov v nadaljevanju predstavila posebej.

6.2.6 Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti

Priročnik je junija 2008 izdalo Ministrstvo za javno upravo. Njegova uporaba ni obvezna, ima pa dokument naravo delovnega pripomočka oziroma priporočil. Namenjen je predvsem javnim uslužbencem kot pomoč pri načrtovanju sodelovanja zainteresirane javnosti pri oblikovanju politik in zakonodaje.

Namen vključevanja javnosti je predvsem vplivanje na izbiro rešitev in ukrepov, zato je prav, da pripravljavci regulacije načrtujejo sodelovanje javnosti le, ko odločitve še niso sprejete in so odprte za dopolnitve. Pri načrtovanju vključevanja javnosti morajo pripravljavci opredeliti možne cilje, ki jih želijo zasledovati:

- pridobiti stališča javnosti o njihovih prioritetah na ravni ciljev;
- identificirati možnost konfliktnih vsebin;
- pridobiti dodatne informacije in stališča javnosti o predlagani vsebini;
- preveriti celovitost, zadostnost in konsistentnost predlaganega besedila;
- zagotoviti obveščenost vseh prizadetih zaradi predlagani vsebine besedila.

Pri načrtovanju sodelovanja javnosti mora načrtovalec politik najprej identificirati ključne deležnike (*stakeholders*), t. j. posameznike ali skupine ljudi, ki bodo lahko z neko politiko prizadeti. Pri tem Priročnik načrtovalcem pomaga s pomožnimi vprašanji za določanje ključnih deležnikov, npr: kdo bi lahko bil prizadet; kdo so njihovi predstavniki; kdo bi še lahko prispeval k vsebini dokumentov; kdo bi bil lahko proti izvedbi predvidenih vsebin in kdo za; kdo bi še lahko bil prizadet, pa je neorganiziran ipd.

Deležniki so lahko naslednji:

- deležniki, ki zastopajo interese kot »državljeni« ali kot »uporabniki« nekih storitev;
- posebne skupine prebivalcev (invalidi, manjšine, mladi, veterani);
- skupine civilne družbe (nevladne organizacije, predstavniške organizacije, civilne iniciative ...)
- uradniki/zaposleni

Pri načrtovanju sodelovanja javnosti Priročnik posveča pozornost tudi predhodni pripravi udeležencev iz javne uprave, ki pripravljajo strokovna gradiva. Pri pripravi pravnega akta ali strateškega dokumenta je potrebno določiti odgovorno osebo (največkrat so to državni sekretarji ali vodje direktoriatov), pa tudi neposrednega nosilca in rok priprave dokumenta. Preuči naj se tudi možnost sodelovanja zunanjih strokovnjakov, ki bodo poskrbeli za načrt, izvedbo in vrednotenje celotnega procesa.

V zvezi s samo izvedbo procesa sodelovanja javnosti, Priročnik namenja pozornost pripravi gradiv, ki se bo posredovala javnosti v razpravo. Gradivo mora biti vsebinsko jasno in razločno, biti mora oblikovano tako, da javnosti omogoča enostavno posredovanje predlogov in mnenj, jezik naj ne bo preveč »strokovnjaški«, opremljeno naj bo z referencami o virih, podatkih, literaturi ali pravnih aktih, lahko se uporabi brošure in zloženke ipd. Javnost se o možnosti sodelovanja pri oblikovanju politik/pripravi regulacije lahko obvešča na več načinov: preko spletne strani, e-Obvestila (na deležnikov e-naslov), objava v strokovni reviji ter preko oglasov v dnevnikih časopisih.

Kot možne oblike sodelovanja javnosti Priročnik navaja naslednje:

- javna predstavitev: pripravljavec pripravi predlog dokumente in ga predstavi, informacije potekajo predvsem enosmerno;
- javna obravnava: vsebina se obravnava z udeležbo javnosti, ki lahko posreduje vprašanja, pripombe ali predloge;
- delavnica: uporaba te oblike je priporočljiva, da se uporabi čim bolj zgodaj v procesu odločanja, saj z njo preverjamo možne izbire in alternative za doseganje ciljev (predpisa ali dokumenta):
 - sestanki z zainteresiranimi deležniki (npr. nevladne organizacije, GZS),
 - skupine za oblikovanje vizij in scenarijev: gre za skupine državljanov, vladnih uslužbencev in strokovnjakov, ki razvijejo vizije ali scenarije o možnostih razvoja

dogodkov v prihodnosti in pri tem vključijo preko informacijskih orodij državljane v aktivno razpravo o možnih politikah;

- ciljne skupine: izbere se reprezentativni vzorec javnosti in z vsakim članom se opravi poglobljen razgovor ter skupaj obravnava njihova stališča in odzive;
- ankete: odprti vprašalniki (državljeni prosto odgovarjajo) ali vprašalniki zaprtega tipa (možnost izbire med več že navedenimi odgovori);
- raziskave javnega mnenja;
- elektronsko posvetovanje.

Odzive udeležencev v postopku sodelovanja javnosti je potrebno analizirati in pri tem, kot poudarja Priročnik, identificirati vsaj tri pomembne elemente za vsebino predloga dokumenta: ali vsebuje kakšno noviteto ali nov pristop k vsebini; ali prinaša kakšen dokaz o (pozitivnih, negativnih ali nevtralnih) učinkih predlagane vsebine; kolikšna je stopnja podpore predlagani vsebini. Omogočiti je potrebno dostop do vseh mnenj in predlogov, ki so bili pridobljeni v procesu sodelovanja javnosti; objaviti je potrebno tudi razloge za neupoštevanje posameznega mnenja ali predloga.

Izvajanje procesa sodelovanja javnosti je potrebno spremljati in vrednotiti, da se ugotovi njegova uspešnost in učinkovitost. Kot navaja Priročnik, je pomembno, da se proces izvajanja programa z uporabo izbranih metod in orodij spremlja sproti, po fazah, od dejavnosti do dejavnosti. Le na podlagi sprotnih ocen in vrednotenj se lahko prilagaja, spreminja ali dopolnjuje proces vključevanja in sodelovanja javnosti, z namenom doseči zadane cilje. Izvajanje programa se lahko spremlja z različnimi orodji, npr. anketni vprašalnik, lista prisotnosti (udeležencev na posameznem dogodku), zapisovanje prispevkov udeležencev, poročilo o dogodkih ali srečanje koordinacijskega telesa, z namenom spremljanja in prilagajanja procesa sodelovanja javnosti.

Samo vrednotenje procesa sodelovanja javnosti je lahko usmerjeno na samo izvajanje procesa (procesno usmerjeno vrednotenje) in na doseganje ciljev procesa (ciljno usmerjeno vrednotenje). Nekateri značilni kriteriji vrednotenja po Priročniku so odgovori na naslednja vprašanja: v kolikšni meri dosegamo cilje; kako pregleden je proces; v kolikšni meri je program sodelovanja ustrezen; pomen rezultatov itd. Indikatorji, ki se jih pri vrednotenju uporablja so lahko število udeležencev, število udeležencev po ciljnih skupinah, število pripomb, obiskanost spletnih strani itd.

Priročnik posebno poglavje nameni tudi e-posvetovanju, ki pomeni uporabo internetnih storitev za posredovanje mnenj, komentarjev in pripomb zainteresirane javnosti o posamezni politiki, predlogu predpisa ali vladni strategiji. Prednosti elektronskega posvetovanja so: doseganje širšega občinstva; krajevno in časovno neodvisno posvetovanje; omogočanje številnih tehnik posvetovanja; omogočanje posvetovanj, pri katerem je na voljo več informacij (npr. povezovanje na ostale internetne vire, videovsebine ...); omogočanje sprotne razprave; omogočanje sprotne analize prispevkov; omogočanje sprotnih povratnih informacij zainteresirani javnosti in omogočanje dekonflikacije nasprotnih mnenj in stališč. E-posvetovanja terjajo sprejetje naslednjih odločitev: ali bo posvetovanje dostopno le določenemu občinstvu in če bo, kateremu; ali bo drugim dostopno samo kot bralna različica; ali se zahteva postopek prijave in registracije; kako strog mora biti postopek registracije ter kakšen postopek moderiranja in facilitacije se zahteva. Kot navaja Priročnik predstavlja E-posvetovanje učinkovito dodatno orodje posvetovanja z zainteresirano javnostjo pri oblikovanju predpisov/politik, ki pa se izkaže za najučinkovitejšo, če je vključeno v celotni zakonodajni postopek, od načrtovanja do sprejetja predpisa.

Soodločanje javnosti v zadevah javnega pomena je pomemben element odprte javne uprave. Da bi bilo sodelovanje javne uprave z zainteresirano javnostjo pri oblikovanju odločitev čim bolj uspešno, je potreben skrbno načrtovan postopek, v katerem imajo državljani in vsi ostali subjekti enake možnosti vplivati na izbiro neke rešitve oziroma ukrepa. Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti pristojnim državnim uslužbencem nakaže pot, kako te subjekte pritegniti v postopek in kako s prejetimi informacijami ravnati. Soodločanje javnosti tako pomembno dopolnjuje predstavniško demokracijo, vse to pa z namenom, da bo rešitev, ki bo ob sodelovanju vseh zainteresiranih izbrana, najpravičnejša in širše družbeno sprejemljiva.

6.2.7 Program »minus 25%«

Program Vlade RS za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25% do leta 2012 je bil sprejet leta 2009. Program je sestavljen iz dveh delov:

1. del predstavlja Akcijski program znižanja administrativnih bremen za 25% v obdobju do leta 2012 v Republiki Sloveniji in pomeni temeljno zavezo vlade k zniževanju bremen na nacionalni ravni. Vlada je s sprejetjem tega programa prvič v celoti zadolžila

vsa ministrstva k doseganju cilja »minus 25 odstotkov«. Hkrati je bila sprejeta tudi Enotna metodologija za merjenje administrativnih stroškov (EMMAS), ki je privzeta po mednarodni metodologiji SCM⁴⁷, kot mednarodno najbolj uporabljeni metodologiji za merjenje administrativnih stroškov, in na podlagi katere se bi tudi jasno lahko prikazali učinke programa.

2. del programa zajema 41 konkretnih ukrepov za odpravo administrativnih ovir ter konkretnih poenostavitev. Konkretni ukrepi so bili pripravljene na podlagi predlogov državljanov, poslovnih subjektov, zbornic, ministrstev ipd . Z izvajanjem tega programa je želela Vlada RS vplivati tudi na organizacijsko kulturo in način razmišljanja strokovnjakov na ministrstvih, ki pripravljajo zakone in druge predpise, na način, da se pri pripravi predpisov med ostalimi načeli priprave boljših predpisov, poseben poudarek nameni tudi 4 načelom OAO:

- *»6 poti k poenostavitvam«*: 1. Razveljaviti, zmanjšati , združiti, izboljšati predpise; 2. Poenostaviti procese; 3. Izmenjavati podatke v okviru uprave (»potujejo naj podatki, ne ljudje«); 4. Razvoj informacijsko-telekomunikacijskih rešitev in storitev; 5. Storitve približati uporabnikom; 6. Zagotavljati boljša, bolj dostopna, preprosta in razumljiva navodila in informacije;

- *»Najprej pomisli na male«* - pri oblikovanju predpisov naj se upoštevajo značilnosti malih in srednje velikih podjetij (MSP), z namenom poenostavitve regulativnega okolja; poda naj se natančna ocena vpliva regulacije na ta podjetja (MSP test); pred sprejemom predpisa, ki vpliva na navedena podjetja naj se opravi učinkovito posvetovanje s organizacijami MSP in ostalimi ključnimi deležniki; za mala in mikro podjetja naj se uporabijo milejši ukrepi (prehodna obdobja, izjeme, odstopanja ...) in prilagojeni pristopi, kadar je to primerno;

- *»Vse na enem mestu«* - od MSP naj se ne zahtevajo podatki, ki so že na voljo znotraj uprave, razen če jih je potrebno posodobiti. Potrebno je odpraviti tudi podvajanje zahtev s strani organov javne uprave za informacije, ki so že na voljo;

- *»Samo enkrat«* - ustanovitev enotnih kontaktnih točk, preko katerih bodo podjetja lahko pridobivala ustrezne informacije in ki bodo podjetjem omogočala elektronsko izpolnjevanje formalnosti in postopkov.

⁴⁷ Standard Cost Model (model standardnih stroškov). Razvila ga je Nizozemska, kasneje pa sta k modelu pristopili še Danska in VB, po vzpostavitvi Mreže SCM (SCM Network) se je uporaba modela razširila na dodatnih 16 držav, leta 2005 pa ga je prevzela tudi OECD.

Da bi bila javnost čim bolj seznanjena z vsemi informacijami glede izvedbe in realizacije programa »minus 25%«, je MJU vzpostavilo spletni portal »Minus 25%«, ki se je kasneje preimenoval v »stopbirokraciji.si«. Portal je namenjen izmenjavi dobrih praks na nacionalni in EU ravni, izpisu poročil o administrativnih bremenih na posameznem predpisu ter posredovanju dodatnih predlogov poenostavitev s strani uporabnikov. Namenjen je državljanom, podjetnikom, pripravljavcem predpisov in drugim zaposlenim v državni upravi. Program omogoča vpogled v opravljene analize meritev predpisov, ki vsebujejo meritveni obrazec, poročilo in povezavo na predpise ter konkretne realizirane in izračunane ukrepa za OAO. Preko portala uporabniki lahko vpogledajo v obveznosti, aktivnosti in stroške, ki jih bremenijo s strani zakonodaje; preko portala pa lahko podajajo predloge za OAO in poenostavitev postopkov. Navedeni predlogi in komentarji se vsak mesec odstopijo v reševanje pristojnim ministrstvom, da nanje podajo odgovore, ki so tudi dostopni na spletni strani.

Na podlagi predhodnih ugotovitev iz opravljenih analiz na podlagi opisanega Programa za odpravo administrativnih ovir iz leta 2009 in vrste novih pobud s strani strokovne in zainteresirane javnosti, je Vlada RS julija leta 2012 sprejela prenovljen Akcijski program za odpravo administrativnih bremen in zmanjšanje zakonodajnih bremen za leti 2012 in 2013, katerega cilj je poenostavitev poslovnega in zakonodajnega okolja za razvoj gospodarstva in zadovoljstvo državljanov. Prenovljeni program vključuje 269 ukrepov, od tega jih je 136 prenesenih oz. v letu 2011 nerealiziranih ukrepov in 133 dodatnih ukrepov po posameznih prioritethih področjih. Največji poudarek je namenjen procesu razbremenjevanja na področju okolja in prostora, na delovno pravnem področju, področju kohezij, financ in na področju gospodarstva.

Akcijski program znižanja administrativnih bremen je sestavljen iz posameznih faz. Izvedene so bile tri faze in sicer: I. faza, ko se je oblikoval seznam predpisov, ki so se na podlagi EMMAS izmerili; II. faza, ko so se meritve izvedle in III. faza, ko so se s strani posameznih ministrstev pripravili nabori ukrepov za zmanjševanje administrativnih bremen. Trenutno poteka IV. faza, v kateri se, na podlagi sprejetih ukrepov, izvaja postopek normativnih sprememb predpisov. V zadnji, V. fazi pa bo izvedena evalvacija, s katero se bo ugotavljala učinkovitost sprememb z namenom uresničevanja ciljev Akcijskega načrta.

Več kot 200 ukrepov, s katerimi se zmanjšujejo zakonodajna bremena, pa je bilo iz Akcijskega programa leta 2013 preneseno v Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti, ki na enem mestu združuje več posameznih dokumentov⁴⁸, ukrepe iz teh dokumentov pa smiselno združuje po šestnajstih področjih, z namenom doseganja večjih sinergijskih učinkov ukrepov, ki so tudi podlaga za oblikovanje usmeritev in programov Vlade RS, in v izogib poročanju različnim organom o istovrstnih ukrepih, zasledovanju enotne koordinacije in posledično večjim vplivom na realizacijo.

Vsi navedeni ukrepi, ki pomenijo OAO in poenostavitev zakonodaje, ob skrbnem pregledovanju starih predpisov in novih, ki šele nastajajo, pripomorejo k večji transparentnosti in kakovosti regulative. Kot poudarja Zatler (2009, 299), morajo vse aktivnosti potekati usklajeno in sistematično, ob močni politični volji. Akcijskega programa -25% se morajo še posebej konstruktivno lotiti ministrstva, predvsem s pripravo konkretnih predlogov za spremembo predpisov, ki bodo pripomogli k znižanju administrativnih bremen, kajti hitra izvedba Akcijskega programa -25% lahko pomembno omili posledice finančne ozirom gospodarske krize.

6.3 IZVAJANJE UKREPOV ZA PRIPRAVO BOLJŠIH PREDPISOV V PRAKSI

Ministrstvo za javno upravo (MJU) je v svojem vmesnem poročilu o izvajanju nalog in realizaciji ciljev na področju priprave boljših predpisov ter programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25% do leta 2012 (za leto 2011) preverilo, kako se pri pripravi zakonodaje spoštujejo določila Resolucije o normativni dejavnosti ter Poslovnika Vlade RS in navodil generalnega sekretarja vlade za izvajanje določb Poslovnika Vlade.

V zvezi z izvajanjem PUR/RIA je MJU ugotovilo, da je od 165 vladnih gradiv (sem niso vključeni predlogi zakonov po nujnem postopku) zadovoljilo kriterijem opravljene presoje 119 oz. približno 72% gradiv (87 gradiv, ki je imelo opravljeno presojo učinkov in 32 gradiv, sprejetih po skrajšanem postopku, za katere se predvideva, da je navedba »nima

⁴⁸ Poleg Akcijskega programa za OAO in zmanjšanje zakonodajnih bremen za 25%, dokument združuje še Akcijski načrt za izvajanje Akta za mala podjetja, Tuje neposredne investicije, Agenda +46, Agenda Malega Gospodarstva, Zahteve slovenske obrti, Pobude Trgovinske zbornice Slovenije, Program ukrepov za spodbujanja gospodarstva in Obvladovanje sive ekonomije v RS.

posledic« tudi resnična). Od 87 gradiv so bile upoštevane največkrat administrativne posledice v 82,75%, najmanjkrat 6,89% pa posledice na okolje, prostor in varstveni vidik; v 44% so se upoštevale posledice na gospodarstvo, mala in srednja podjetja in konkurenčnost, v 34,48% posledice na socialnem področju in v 9,19% posledice glede na dokumente razvojnega načrtovanja. MJU pri tem navaja, da kvaliteta presoje učinkov varira od primera do primera in obsega lahko študijo primera ali pa samo oceno v nekaj stavkih. Razlogov za tako stanje je več. Lahko bi jih pripisali izpolnjevanju obsežnega obrazca vladnega gradiva, ki za nekatere pripravljavce predstavlja nepotrebno dodatno delo in si dodelanih metodologij po resorjih, niti ne želijo; pomanjkanje kadra in časa za izvedbo nadzora nad podatki v vladnem gradivu, ki naj bi ga izvajal vsak resor s svojega področja, kar ima za posledico neizvajanje nadzora; nezadovoljivo usposabljanje predstavnikov resorjev, pripravljavcev regulacije in odločevalcev (pomanjkanje metodologij, kadra in časa) in nekonsistentna angažiranost ključnih ministrstev pri opravljanju integrirane presoje.

V zvezi z sodelovanjem z javnostjo je MJU ugotovilo, da je bilo v letu 2011 od 165 gradiv 99 (ali 61%) predlogov objavljenih vsaj 30 dni na spletni strani pristojnega ministrstva, 68 (ali 49%) na pod-portal E-demokracija (tu štejejo le predlogi, katerim so pripete datoteke predpisov, da se javnost lahko seznanila z besedilom predpisa), v 96 primerih (ali 60%) pa je bil v predlogih vsebovan povzetek sodelovanja z javnostjo, ki je obvezna sestavina vladnega gradiva (kdaj, komu, kakšni so bili predlog, katere so sprejeli in zakaj, kateri niso bili sprejeti in zakaj). Pri sodelovanju se je kot problem pokazala tudi neažurnost pri osvežitvi osnutkov predlogov, saj pripravljavci novejših osnutkov velikokrat ne pripnejo na portale, zato prihaja do komentiranja določb, ki so bile že spremenjene ali celo umaknjene.

Uresničevanje Resolucije o normativni dejavnosti, v delu, ki se nanaša na časovni okvir, v katerem ima javnost možnost s pripombami vplivati na vsebino akta, kritično spremlja tudi Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS), ki je takoj po sprejetju Resolucije vzpostavil števec kršitev resolucije. Po ugotovitvah CNVOS je bila Resolucija, v obdobju od novembra 2009 do vključno februarja 2010, kršena v 87 od 137 primerov, največ na Ministrstvih za gospodarstvo, kulturo, obrambo, visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in zdravje (Računsko sodišče 2012). V zadnjem obdobju od 29. 12. 2013 do vključno 18.12.2013 je CNVOS evidentiral 20 (oz. 60% od 33 objavljenih

predlogov predpisov) kršitev Resolucije. Največji odstotek kršitev, štetih od 21. 3. 2013 do vključno 18. 12. 2013 (če odmislimo 100% kršitev Ministrstva za zunanje zadeve, ki je objavilo dva predloga zakona), kar 83%, je CNVOS zabeležil na Ministrstvu za finance, kjer je bila resolucija kršena v 45 primerih od 54 objavljenih predlogov predpisov. Najmanjkrat, v 27% pa je bila Resolucija kršena na Ministrstvu za kulturo (11 objavljenih predpisov). Posebej zaskrbljujoče je dejstvo, da je bilo v tem obdobju še vedno 27 predlogov aktov objavljenih samo na spletni strani vlade (ne pa tudi na spletnih straneh resornih ministrstev in portalu E-demokracija), nekateri med njimi pa še to ne.

Na področju OAO MJU v svojem vmesnem poročilu ugotavlja, da so cilji Akcijskega programa znižanja administrativnih bremen za 25% do leta 2012, realizacija katerih je bila predvidena v petih fazah, v delu, ki se nanaša na I., II. in III. fazo v celoti realizirani:

-I. faza, ki se je nanašala na pregled zakonodaje po posameznih področjih in določitev nabora predpisov, ki bodo zajeti v merjenje administrativnih bremen, je bila realizirana novembra 2009;

-v okviru II. faze je bilo na podlagi enotne metodologija za merjenje administrativnih stroškov na 14 področjih pregledanih 71 zakonov in 3.529 podzakonskih predpisov, od katerih je bilo 996 administrativno obremenjujočih, kar gospodarstvu in državljanom povzroča 1,5 milijarde EUR administrativnih bremen. Za uresničitev cilja minus 25% bi bilo potrebno znižati bremena za 362 milijonov EUR. Druga faza, ki se je nanašala na izmero stroškov in bremen za posamezno področje, je bila realizirana marca 2011;

-III. faza, ko so morali posamezni resorji, na podlagi izvedenih administrativnih meritev bremen v predpisih, pripraviti nabor ukrepov za doseganje cilja »minus 25%«, je bila realizirana junija 2011. Dodatni predlogi so bili posredovani tudi s strani zunanje strokovne javnosti. Pristojni resorji so MJU posredovali podatke o 295 ukrepih, skupni programski načrt za četrto fazo je tako zajemal 196 novih predlogov ukrepov. V obdobju 2009–2011 je bilo že realizirano 102 ukrepov.

Rok za dokončanje IV. faze je bil maj 2012, za dokončanje V. faze pa december 2012. Oba roka sta se zaradi bistveno upočasnjene sprejemanja zakonov, zlasti v drugi polovici leta 2011, in dejstva, da so bili nekateri zakoni na referendumu zavrženi, časovno zavlekla in sta še v fazi realizacije.

Program ukrepov OAO, ki se v Sloveniji sistematično odvija od leta 2005 dalje, je prinesel pomembne rezultate v smeri poenostavitve poslovnega okolja, saj je Slovenija, po podatkih analize Svetovne banke, v zadnjih petih letih napredovala za 24 mest in se tako iz 61. mesta povzpela kar na 37. mesto. Na področju plačevanja davkov, kjer se je poenostavitev odvijala predvsem v smeri zmanjševanja plačilnih nalogov in števila podračunov, kar je posledično pomenilo manjšo porabo časa in nižje stroške plačilnega prometa, bo po napovedih Slovenija v letu 2013 zasedala 63. mesto in bo v primerjavi s predhodnim letom napredovala za 17. mest (MPJU 2012).

7 PRIPRAVA ZAKONODAJE S Poudarkom NA VLOGI DRŽAVNE UPRAVE

7.1 VLOGA UPRAVE PRI OBLIKOVANJU POLITIK/PREDPISOV

Državna uprava ima pri pripravi zakonodaje pomembno vlogo. Sicer pa uprava kot nujno sredstvo regulacije gospodarskih in drugih družbenih odnosov nasploh postaja vse pomembnejši dejavnik v globalnem svetu, saj je razvoj upravnega sistema predpogoj družbenogospodarske rasti (Brezovšek 2003, 71). Da bi vlogo državne uprave pri pripravi zakonodaje lažje razumeli, se moramo najprej seznaniti s samim pojmom državne uprave in njenih nalog.

Državna uprava je del javne uprave⁴⁹, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju, in ki zadovoljuje potrebe teh ljudi, hkrati pa izvršuje državno prisilo (Kovač 2007, 101). O državni/javni upravi lahko govorimo samo v okviru javnopravnih skupnosti, katerih najširši predstavnik je država, ki preko državne/javne uprave, kot svojega strokovnega aparata, izvršuje svoje naloge in cilje ter dosega svoje koristi (Virant 1998, 23).

⁴⁹ Javna uprava je tesno povezana s pojmom javno upravljanje, ki pomeni upravljanje, ki je v interesu družbe kot celote in pomeni upravljanje v javnih zadevah; javna uprava pa je uprava v javnih zadevah (Virant, 1998, 18), t. j. zadevah, ki se opravljajo neposredno v javnem interesu. Katere so te zadeve pa določa pravni red (ustava in zakoni) države; to pa v bistvu pomeni, da je javna uprava celotna dejavnost, ki omogoča uresničevanje veljavnega pravnega reda (Grafenauer in Brezovnik 2006, 4).

Grafenauer in Brezovnik (2006, 49) definirata državno upravo kot instrument države, s katerim izvaja njene izvršilne funkcije. Državno upravo opredeljujeta v funkcionalnem in organizacijskem smislu:

- v funkcionalnem smislu zajema državna uprava izvrševanje dejavnosti in nalog izvršilne veje oblasti, kar pomeni, da v dejanskem življenju uresničuje veljavni družbeni in pravni red;
- v organizacijskem smislu pomeni državna uprava skupek organov, ki preko katerih država uresničuje naloge, ki ji nalaga širša družbena skupnost. Tu je državna uprava sestavljena iz sistema upravnih organov (represivna funkcija) in upravnih organizacij (servisna funkcija) (Kovač 2007, 101).

Zakon o državni upravi (ZDU) opredeljuje državno upravo kot del izvršilne oblasti⁵⁰ v Republiki Sloveniji, ki izvršuje upravne naloge⁵¹.

Če povzamemo na kratko definicije državne uprave ugotovimo, da so državna uprava državni upravni organi, s katerimi država opravlja svoje naloge (Rakočević 1994, 155).

Kateri organi se v posamezni državi štejejo za organe državne uprave, določajo zakoni ali drugi splošni akti v tej državi. V slovenski zakonodaji določa državne upravne organe že omenjeni ZDU⁵², in sicer so to: ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote.

⁵⁰ V teoriji ustavnega prava ni dvoma, da pojem izvršilne oblasti vključuje poleg državne uprave tudi vlado (Šinkovec 1993, 111), ki jo Zakon o Vladi RS opredeljuje kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave v Republiki Sloveniji. Izvršilna oblast se je v tradicionalnih pojmovanjih štela kot veja državne oblasti, ki ji je zaupana funkcija izvrševanja zakonov, ki jih je sprejel zakonodajni organ. Danes pomeni izvršilna oblast center politične moči in odločanja ter center politične oblasti. Izvršilna oblast se ne ukvarja več le z izvrševanjem zakonov, ampak politiko tudi aktivno oblikuje, s sprejemanjem strateških političnih odločitev. Izvršilna funkcija oblasti se tako vse bolj deli na funkcijo vlade, to je funkcijo vodenja politike, ki se izvaja preko zakonskih predlogov vlade, ter upravno funkcijo, ki se kaže v sprejemanju upravnih odločitev, katerih cilj je vsakodnevno izvrševanje konkretnih nalog, ki jih ima država (Brezovšek 1996, 1001). Bugarič in drugi (2004, 476) navajajo, da ima členitev izvršilne oblasti na vlado in upravo velik pomen, saj je poudarek na ločitvi med političnim delom izvršilne oblasti (vlada) in strokovnim delom izvršilne oblasti (uprava). Nasprotno Kerševan (2004, 122) meni, da bi izvrševanje nalog v okviru izvršilne veje oblasti težko delili na vladni del, kot tistega, ki je predmet političnega odločanja in upravni del, kot del, ki se izvršuje zgolj na podlagi strokovne presoje, saj gre za enoten in povezan proces, pri čemer je potrebno upoštevati, da je vsaka končna konkretna odločitev oziroma dejanje kar najbolj v skladu s postavljenimi političnimi izhodišči. Ali drugače povedano, niže kot je v okviru upravne strukture posamezni organ, več aktov (predpisov, navodil, pravil, usmeritev), v katerih so prenesene politične odločitve vlade, mora pri svojem delu upoštevati, manjše polje proste presoje mu je pri tem prepuščeno. »Strokovnost« takih upravnih organov tako pomeni predvsem ugotavljanje, kako naj take politične odločitve kar najbolje upoštevajo pri izvrševanju svojih nalog.

⁵¹ 1. člen

⁵² 14. člen

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)⁵³ pa k državnim upravnim organom prišteva še vladno službo.

Kriterij za opredelitev upravnih organov so upravne naloge državne uprave.

Virant (1998, 67) pravi, da ima na splošno gledano, državna uprava dve funkciji:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev DZ in Vlade,
- pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje DZ in Vlade.

Znotraj teh dveh temeljnih funkcij po Virantu obstoji več nalog državne uprave, ki jih različni teoretiki klasificirajo na različne načine.

Po Godcu so funkcije državne uprave naslednje (Rakočević 1994, 174):

- eksekutivna funkcija, ki pomeni izvajanje politike in pravnih predpisov ter skrb za njihovo uveljavitev, odločanje o upravnih stvar in upravni nadzor;
- kurativna funkcija, ki zajema odgovornost za stanje na področju, za katerega je posamezni upravni organ ustanovljen
- servisna funkcija, ki zajema vse tiste naloge, ki jih opravljajo upravni organi za druge, predvsem za predstavniške organe in vlado (npr. priprava zakonov)

Grafenauer in Brezovnik (2006, 50) razvrščata dejavnost državne uprave na naslednje vrste nalog:

- regulativne, ki pomenijo izdaja pravnih predpisov (uredb, pravilnikov, odredb, navodil), posredno pa tudi sodelovanje pri pripravi zakonov, kot strokovni organi s posameznih področij;
- kontrolno-nadzorne, ki pomenijo kontrolo nad tem, kako posamezniki in organizacije spoštujejo veljavne družbene predpise (npr. inšpekcijski nadzor);
- operativne, ki pomenijo izdajanje individualnih in konkretnih upravnih aktov ter opravljanje materialnih dejanj (npr. odločanje v upravnem postopku);
- študijsko-analitične, ki pomenijo pripravo raznih analiz, elaboratov in drugega strokovnega gradiva, z namenom prikazati stanje na nekem področju ter podati predloge ukrepov za njegovo izboljšavo;

⁵³ 2. točka 6. člena

- represivne, ki pomenijo represivno izvrševanje posameznih upravnih funkcij in jih opravljajo posebni upravni organi, ki so za to posebej pooblašteni.

Naloge slovenske državne uprave predpisuje ZDU⁵⁴. Te so:

- sodelovanje pri oblikovanju politik: državna uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonski predpisov in drugih aktov ter druga gradiva, zagotavlja tudi drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik
- izvršilne naloge: državna uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade ter v ta namen izdaja razne akte in opravlja materialne naloge
- inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov
- spremljanje stanja družbe na področjih, za katere je pristojna in skrb za razvoj družbe v skladu s prejeta politiko države
- spodbujanje in usmerjanje družbenega razvoja
- zagotavljanje javnih služb v skladu z zakoni.

Kot vidimo je sodelovanje pri oblikovanju politik ena temeljnih nalog državne uprave. Uprava tu deluje kot strokovni servis vladi, preko nje pa tudi državnemu zboru. Uprava razpolaga z obsežnim fondom potrebnih informacij o pomembnih družbenih dejstvih in potrebah v družbi. Te informacije pa politika (vlada) potrebuje za oblikovanje ustrezne politike države in za sprejemanje strateških odločitev (Bugarič in drugi 2004, 504).

Vlada je oblikovana iz strank politične večine. Politične stranke pred tem oblikujejo svoj strankarski program, ki je naravnano pragmatično in konkretno, tako da je uresničljiv prek ukrepov državne oblasti. V programih političnih strank se oblikujejo vrednote, ki jih stranke politične večine, ki oblikujejo vlado opredelijo v koalicijskih sporazumih, kot skupnem imenovalcu vrednot, pretvorjenih v politične cilje. Na podlagi le-teh se oblikujejo posebno programski dokumenti vlade, katerih vsebino se skuša pretvoriti v zakonske določbe. Shema prehajanja vrednot v zakonske akte je naslednja (Igličar 2011):

Programi stranki → koalicijski sporazum → normativni program vlade → zakon

⁵⁴ 8. – 13. člen

Ko politika določi smer delovanja, je tu uprava, da oblikuje prva gradiva, ki se kasneje oblikujejo v zakonski osnutek. Uprava pripravi obrazložitve zakonov, predvidi finančne posledice teh zakonov in druge pogoje za izvajanje zakona. Uprava mora vladi predlagati ustrezne strokovne alternativne rešitve določenega vprašanja oz. problema, z vsemi pozitivnimi in negativnimi učinki, ki jih posamezna rešitev prinese, pri tem pa navesti razloge, zakaj priporoča sprejem ene od teh rešitev. Katera rešitev bo sprejeta pa odloči vlada in tako rešitev tudi predlaga državnemu zboru. Čeravno je oblikovanje politike najbolj tipično mesto, kjer se politika in uprava prepletata, pa naloga uprave nikakor ni, da bi med alternativami izbirala politično najbolj primerno rešitev, niti da bi sama sprejemala politične odločitve. Glavno vodilo delovanja uprave so lahko samo pravila stroke (Bugarič in drugi 2004, 504).

Uprava zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor tudi izvršuje, v ta namen pa sama izdaja predpise in posamične akte ter interne akte⁵⁵. Nad izvajanjem zakonov uprava opravlja inšpekcijski nadzor⁵⁶. Uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za to, da je stanje v družbi čimbolj ustrezno sprejeti politike države⁵⁷, pa tudi splošno sprejetim merilom o dobrem gospodarskem in drugem položaju v družbi. Ker ima uprava pogoste stike z javnostjo, lahko neposredno sprejema odzive javnosti na določen zakon oz. na sprejete vladne politike in o tem obvešča vlado.

Vlada ali ministrstva v posameznih sektorjih torej, s svojim strokovnim aparatom - upravo, postavljajo pravila, kar pomeni, da je država, kot najširša javnopravna skupnost (Virant 1998, 23), neposredni regulator; le-ta pa poskrbi tudi za organizirano družbeno prisiljevanje v obliki avtoritativnih sankcij: od denarnih, preko prepovedi poslovanja do zapornih, do katerih pripelje neupoštevanje postavljenih pravil.

⁵⁵ prvi odstavek 9. člena ZDU

⁵⁶ 10. člen ZDU

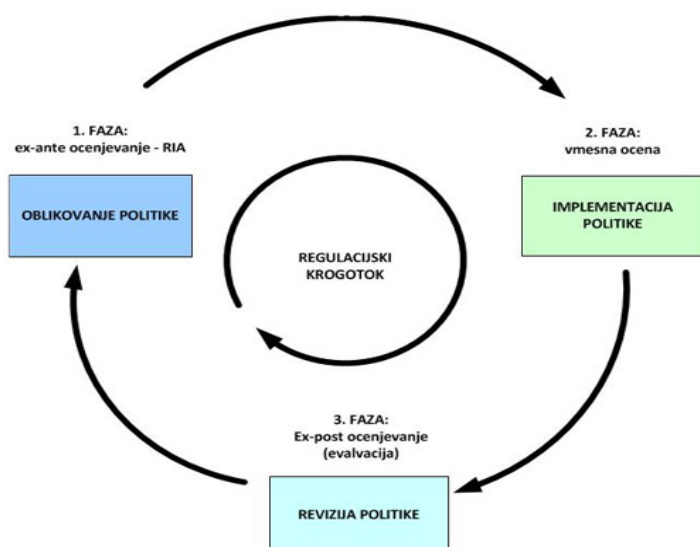
⁵⁷ 11. člen ZDU

7.2 PREDPARLAMENTARNI POSTOPEK NA MINISTRSTVIH IN VLADI, KOT NAJVIŠJEMU PREDSTAVNIKU DRŽAVNE UPRAVE

SIGMA (2007) ugotavlja, da v Sloveniji poteka postopek priprave osnutka zakona v hkrati z oblikovanjem politike⁵⁸.

Oblikovanje politike je del t. i. regulacijskega krogotoka, s katerim se lahko prikaže proces sprejemanja politik. Regulacijski krogotok je sestavljen iz treh faz, znotraj katerih politični in drugi akterji (javni uslužbenci, stroka, zainteresirana javnost) sodelujejo v različnih vlogah z različnimi nalogami (Priročnik za izvajanje presoj posledic predpisov in politik 2011).

Slika 7.1: Regulacijski krogotok



Vir: Priročnik za izvajanje presoj posledic predpisov in politik (2011)

Javni uslužbenci se v fazi oblikovanja politik pojavijo v vlogi oblikovalcev politike; v fazi implementacije politik se pojavijo kot izvajalci zakonodaje, v fazi revizije pa kot zbiralci informacij o izvajanju zakonodaje ter kot ocenjevalci, koliko so predpisi uspešni glede na zadane cilje v fazi načrtovanja.

⁵⁸ V svojem poročilu SIGMA sicer predlaga reformo v smeri ločitve oblikovanja politike od priprave osnutkov zakonodaje, saj gre za dva ločena in različna postopka, mešanje obeh postopkov pa lahko privede do tveganja, da se nekatera bistvena vprašanja politike izpustijo. Mnoge članice OECD zato postopka ločujejo. V nekaterih državah celo tako, da sta obe področji ločeni v celoti in se s pripravo osnutkov zakonodaje ukvarjajo le specializirani pravniki (SIGMA 2007, 17).

Stroka je akter, ki v fazi oblikovanja politik pomaga identificirati pomanjkljivost trenutne ureditve in sodeluje v iskanju rešitev; v fazi implementacije politike spremlja samo izvajanje zakonodaje; v fazi revizije politike pa opozarja na pomanjkljivosti samih predpisov oz. na pomanjkljivosti samega izvajanja predpisov.

Zainteresirana javnost se v fazi oblikovanja politik identificira določen problem na terenu in podaja predloge rešitev; v fazi implementacije politike spremlja samo izvajanje zakonodaje; v fazi revizije politike pa opozarja na pomanjkljivosti pri sami realizaciji predpisa in odpravi problemov, ki so bili identificirane že v fazi načrtovanja.

V nadaljevanju se bom, glede na namene te naloge, osredotočila le na fazo oblikovanja politike oziroma natančneje na fazo priprave regulacije, ki je z njo tesno povezana.

Tudi v Sloveniji ima vlada kot predlagatelj politik posebno vlogo, saj je v najširšem smislu pristojna za reševanje problemov in določanju prednostnih zadev pri zakonodajnem urejanju, v procesu priprave predlogov regulacije pa je konkretno odgovorna za številna opravila (Zajc, 2009).

Vlada v zakonodajnem procesu monopol nad zakonodajno iniciativo. Vlada oblikuje politiko in sklepe, ki so natančno razčlenjeni in strokovno pregledani v številnih vladnih in upravnih organih in so zato s strani predstavniškega telesa, poslanci katerega so odgovorni predvsem vodstvom političnih strank, ki so jih kandidirale, modificirani le v manjši meri. Kot poudarja Igličar (2009) strokovnost in ekspeditivnost vladnih in upravnih organov potiskajo predstavniško telo v senco in ga spreminjajo v formalne potrjevalce ter blage kontrolorje izvršne upravne veje oblasti. Ključne odločitve se tako sprejemajo v vladnih in upravnih službah, zato se tja seli tudi pozornost nosilcev različnih družbenih interesov.

Vlada zastavi smernice oziroma pripravi *normativni program dela*, iz katerega izhajajo potrebe po spremembi zakonodaje ali nastanku novih procesov. Gre za obsežen dokument, s katerim se usmerja zakonodajna politika in v katerem so naštet predlogi zakonov in drugih aktov, ki jih bo Vlada predložila DZ; pri vsakem aktu se tudi na kratko navede, zakaj je potreben. Vlada sprejme delovni program vlade za prihodnje leto do konca

decembra tekočega leta in ga predloži DZ⁵⁹. Normativni program dela vlade ni pravno zavezujoč dokument, člane vlade zavezuje le moralno–politično (Igličar 2009).

Nosilci priprave zakonodaje so običajno ministrstva, ki skrbijo za področje, ki je predmet predpisa, tako novega kot tudi predpisa, podvrženega spremembi.

Resorno ministrstvo mora v času spremljanja področja, izvajanja sprejete ali priprave nove regulacije, opravljati naslednje aktivnosti (Velišček 2008, 232):

- stalno spremljanje posameznega področja resorja in sprejetih predpisov;
- analizo uresničevanja ciljev po opredeljenih metodah;
- zaznavo problema;
- analizo vzrokov za nastanek problema;
- dodatna poizvedovanja o problemu;
- opredelitev problema;
- ugotovitev alternativnih rešitev z oceno učinkov;
- ugotovitev, na kakšni ravni se bo problem reševal ter za to pristojnih organov in organizacij;
- odločanje o načinu reševanja problemov, določanje plana aktivnosti, vključno s sodelovanjem zainteresirane javnosti.

O pobudi za nov zakonodajni projekt pa se odloča predvsem na dveh ravneh (SIGMA 2007, 10):

- ministrstvo začne in pripravi nov zakonodajni predlog, ki ga predloži vladi v odobritev;
- vlada sprejme sklep, da je potrebno neko področje zakonsko urediti in naloži ministrstvu obveznost priprave zakonodajnega predloga.

Šele po predložitvi predloga (osnutka) regulacije vladi, se običajno odobrijo in potrdijo cilji politike.

Regulacija v upravnem procesu se začne z opredelitvijo sestave gradiva vlade (Zatler in Čarni Pretnar 2009, 57).

⁵⁹ 42. člen PoV

Gradivo vlade je skupek dokumentov s predlogi vladnih odločitev, ki jih predlagatelj, jezikovno in nomotehnično urejeno, predloži vladi v obravnavo⁶⁰. Gradivo vlade predlagajo predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade, direktorji vladnih služb in drugi pooblaščen, pa tudi nepooblaščen, predlagatelji⁶¹.

Gradivo vlade sestavljata spremni dopis in jedro gradiva. Spremni dopis vsebuje: podatke, ki se nanašajo na identifikacijo gradiva, podatke o fizični ali pravni osebi, kadar je kot zunanji strokovnjak sodelovala pri pripravi dela ali celotnega gradiva, in s tem povezanih stroških, ki bremenijo javnofinančna sredstva, predlog sklepov, ki naj jih vlada sprejme v zvezi z gradivom, predlaganim v jedru gradiva, postopek obravnave gradiva vlade, povzetek podatkov z zagotovilom predlagatelja o opravljenih aktivnostih in opredelitvijo posledic, ki jih prinaša gradivo, kratek povzetek gradiva in druge podatke, pomembne za odločanje vlade. Jedro gradiva pa vsebuje predlog zakona, podzakonskega predpisa ali akta in drugih odločitev vlade⁶². Predlog zakona vsebuje: naslov, uvod, besedilo členov, obrazložitev posamezne člena ali zaokroženih vsebinskih sklopov členov, besedilo členov, za katere se predlaga sprememba in druge sestavine in podatke, ki jih določa Poslovnik DZ. Predlogu zakona se predložijo tudi osnutki podzakonskih predpisov, katerih izdajo določa predlog zakona. Uvod predloga zakona vsebuje sestavine, določene s Poslovnik DZ (oceno stanja in razloge za sprejem zakona, cilje, načela in poglobitve rešitve predloga zakona, oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva, navedbo, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katerega je bil državni proračun že sprejet, prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu EU; prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih mora vsebovati prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic EU, ter druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona) in presojo posledic na posamezna področja ter povzetek o sodelovanju javnosti pri pripravi predloga zakona (slednji dve sestavini nista potrebni v kolikor gre za predlog zakona, ki se predlaga za obravnavo in sprejem po nujnem postopku in predlog zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe). Presoja posledic obsega vsaj: presojo finančnih posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva z načinom zagotovitve, presojo administrativnih posledic, presojo posledic na

⁶⁰ 8. čl. PoV

⁶¹ 7. in 7.a člen PoV

⁶² 8. člen PoV. Sestavni deli spremnega dopisa gradiv in jedra gradiva ter način njune priprave so podrobneje določeni v Navodilu za izvajanje Poslovnika Vlade RS št. 10 – Gradivo vlade

gospodarstvu, predvsem na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij, presojo posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike, presojo posledic na socialnem področju, presojo posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja. Presojo posledic na posamezna področja pri predlogu zakona, katerega predlagatelj ni vlada, pripravi pristojno ministrstvo ali vladna služba v mnenju, s katerim vlada podpre obravnavo in sprejem predloga zakona⁶³. Gradivo vlade vsebuje tudi prilogo, ki je namenjena izvedbi notranjih postopkov pred odločitvijo na seji vlade in vsebuje podatke, kot so npr. zahteva predlagatelja za način obravnave gradiva, podatke o tem ali se gradivo sme objaviti na svetovnem spletu, ali je gradivo lektorirano, predstavitev medresorskega usklajevanja ...

V postopke priprave predpisa in gradiva morajo pripravljavci predpisov vključiti *javnost*. Ministrstva in službe se morajo odzvat na predloge javnosti v času, ko priprava predpisa oz. spremembe predpisa še ni v teku. Po preučitvi predloga se lahko resorno ministrstvo ali služba odloči, da vključi predlog v prihodnjo spremembo zadevanega predpisa. Strokovna in druga javnost se povabi k sodelovanju s splošnih vabilom na spletnih straneh ter priloženim osnutkom predpisa ali s posebnih vabilom, naslovljenim na konkretno organizacijo, civilno-družbeni subjekt ali strokovnjaka s priloženim osnutkom in izpostavljenimi odprtimi vprašanji. Gradivo, ki se objavi na spletnih straneh vsebuje osnutek predpisa, povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje, čas trajanja javne predstavitve, v katerem je mogoče posredovati stališča, predloge, mnenja in pripombe, datum in kraj morebitne javne obravnave ali druge oblike sodelovanja in naslov in telefon predlagatelja. Rok za odzivnost javnosti je minimalno 30 dni, vendar se ob kompleksnejših rešitvah pričakuje, da je rok vsaj 60 dni od objave na spletnih straneh. V kolikor predlagatelj predpisa predloge in mnenja strokovne in druge javnosti ni upošteval, le-te pisno seznaniti z razlogi za nesprejem. Javnost se k sodelovanju ne povabi, če sodelovanje javnosti ureja zakon⁶⁴ (npr. ZVO, ZON).

Kljub standardom, ki določajo vključevanje javnosti pri pripravi predpisa, pa Poslovnik Vlade določa izjeme od pravila o sodelovanju javnosti⁶⁵, in sicer pri pripravi:

⁶³ 8. b člen PoV

⁶⁴ 9. in 9.a člen PoV

⁶⁵ 9. člen PoV

- predlogov predpisov v primerih, ko po naravi stvari to ni mogoče (ukrepi, ki se sprejemajo po nujnem postopku, ukrepi, ki morajo biti sprejeti in uveljavljeni nemudoma, z določenim začetkom veljavnosti brez predhodne seznanitve javnosti);
- predloga državnega proračuna in iz njega izhajajočih dokumentov;
- predloga poslovnika vlade;
- predloga odloka;
- predloga resolucije, z izjemo predloga resolucije o nacionalnem programu na posameznem področju;
- predloga dokumentov razvojnega načrtovanja in izvajanja razvojnih politik;
- predloga deklaracije;
- predloga aktov o ratifikaciji mednarodnih pogodb in
- predloga sklepov.

Gradiva vlade morajo biti pred predložitvijo vladi v obravnavo *predhodno medresorsko usklajevana* z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo⁶⁶. (10 čl. PoV). Medresorsko usklajevanje je namreč nujno potrebno že zaradi kolektivnega dela vlade, ki mora delovati homogeno in koordinirano, da lahko skladno usmerja politike države in državo kompetentno vodi (Pogorelec 2009, 279); pa tudi predpisi, ki so uravnoteženi z vidika raznovrstnih javnih interesov in ne zasledujejo javnega interesa le na enem področju, pridobijo na legitimnosti (Virant 2010, 119).

Medresorsko sodelovanje, ki pomeni sodelovanje med različnimi resorji v postopku priprave politike/regulacije, je potrebno zagotoviti že v zgodnjih fazah priprave politike/regulacije. Na ta način se lahko pridobi informacijo o tem ali se problem odraža tudi na drugih področjih in ali možni ukrepi posegajo vanje in do kakšne mere. V fazi poizvedovanja je najhitrejši neformalni stik z drugim resorjem, kateremu lahko nato sledi še uradno povabilo k sodelovanju. Če se ugotovi, da neka politika/regulacija posega na področje več resorjev lahko vlada imenuje delovno skupino vlade, določi njeno nalogo ter rok za izpolnitev te naloge (Priročnik za izvajanje presoj posledic predpisov in politik 2011, 10).

⁶⁶ 10. člen PoV

Če je medresorsko sodelovanje kvalitetno izvedeno, je potem formalno predhodno medresorsko usklajevanje, kot ga določa PoV, le še faza »nadzora« predložene presoje posledic predloga predpisov (Priročnik za izvajanje presoj posledic predpisov in politik 2011, 10).

Predlogi splošnih aktov in aktov poslovanja vlade morajo biti vedno predhodno usklajeni z Ministrstvom za finance⁶⁷ in Službo Vlade RS za zakonodajo, ki o usklajenosti podata svoje mnenje⁶⁸.

Služba Vlade RS za zakonodajo (SVZ) je samostojna strokovna služba Vlade RS, ki opravlja naslednje naloge⁶⁹: obravnava, z vidika skladnosti z ustavo in pravnim sistemom ter s pravom EU in z vidika pravil pravne tehnike, predloge zakonov in drugih aktov, ki jih vlada predlaga Državnemu zboru oziroma ki jih Državni zbor predloži v mnenje vladi, predloge pravnih aktov vlade in osnutke pravnih aktov ministrov; po sklepu vlade pripravlja tudi predloge zakonov in drugih aktov; obravnava vprašanja izgradnje pravnega sistema ter v sodelovanju z vlado in resornimi ministrstvi skrbi za uresničevanje ustavnosti in zakonitosti; po sklepu vlade ali predsednika vlade pripravlja poročila, stališča in pravna mnenja o posameznih pravnih vprašanjih s področja dela vlade; primerjalno pravno proučuje pravo drugih držav in mednarodnih organizacij; oblikuje pravila pravne tehnike pri izdelavi predlogov zakonov in drugih aktov, ki jih vlada predlaga Državnemu zboru, ter pravnih aktov vlade in ministrov; opravlja za vlado strokovne naloge v zvezi z nadzorstvom ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki jih izdajajo ministri; spremlja in proučuje vpliv pravnega reda EU na notranji pravni red in vprašanja, povezana z izvajanjem pravnega reda EU, ter o tem daje vladi in ministrstvu mnenja in predloge, opravlja notifikacijo nacionalnih predpisov, ki so bili sprejeti za zagotovitev prenosa direktiv v pravni red RS, in o stanju poroča vladi; koordinira in v sodelovanju z resornimi ministrstvi pripravlja stališča v predsodnih postopkih, sproženih zaradi nenotifikacije;

⁶⁷ Ministrstvo za finance spremlja predloge zakonov že v fazi objave na spletni strani E-demokracija. V koliko so objavljeni predlogi v nasprotju z javnofinančnimi predpisi, poda nanje pripombe. Predlog, ki ga Ministrstvo za finance prejme v mnenje, se dodeli direktoratu, ki je pristojno za konkretno vsebino. Ostali direktorati mu pošljejo svoje pripombe. Izbrani direktorat nato pripravi skupno mnenje MF, pri tem pa prouči finančni učinke predloga zakona in način zagotavljanja sredstev za izvedbo predloga zakona; poda tudi vsebinske pripombe (Računsko sodišče 2007, 27).

⁶⁸ 3. odstavek 10. čl. PoV. PoV v tem členu sicer omenja še medresorsko usklajevanje gradiv v zvezi z dokumenti razvojnega načrtovanja in gradiva v zvezi s sklepanjem mednarodnih aktov, vendar ker sem se v nalogi osredotočila zgolj na pripravo splošnih pravnih aktov, ostalih gradiv ne bom posebej omenjala.

⁶⁹ 2. člen Odloka o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

spremlja izvajanje delovnega programa vlade z vidika pravnega reda EU; sodeluje pri delu vlade v Državnem zboru; izdaja, v skladu z zakonom, Uradni list RS; upravlja, vodi in koordinira Pravno-informacijski sistem RS; zagotavlja objavo predpisov vlade in ministrov v Uradnem listu RS ter opravlja vse druge naloge v skladu s sprejeto zakonodajo.

Vsako naprošeno ministrstvo in vladna služba mora podati svojo mnenje k pripravljenemu gradivu najpozneje v 14 dneh po njegovem prejemu, rok pa se lahko podaljša do največ 30 dni od prejema gradiva⁷⁰.

Če se v postopku predhodnega medresorskega usklajevanja gradivo naknadno spremeni, je potrebno v primeru splošnih aktov in aktov poslovanja vlade potrebno ponovno pridobiti mnenje Službe vlade za zakonodajo, mnenje Ministrstva za finance pa samo, če se naknadno bistveno spremeni obseg predvidenih javnofinančnih izdatkov⁷¹.

Da neko gradivo medresorsko ni bilo usklajeno, ni formalna ovira za njegovo predložitev v vladni postopek. V obravnavo vladi se namreč lahko predložijo tudi neuskklajena gradiva, če uskladitve po predhodnem medresorskem usklajevanju ni mogoče doseči ali če predhodnega usklajevanja zaradi nujnega postopka ni mogoče izvesti⁷². Pa tudi samo sodelovanje drugih organov za predlagatelja ne pomeni obveznosti upoštevati vse njihove pripombe in predloge; sodelovanje ravno tako ne pomeni, da imajo ti organi pravico veta na gradivo. Pomeni le to, da jim je treba dati možnost sodelovanja pri pripravi predpisov, da se poskuša čim več vprašanj rešiti z dialogom in da se v gradivu natančno navede, katera vprašanja so ostala odprta in zakaj (Tičar in Rakar 2011, 167).

Ko je vladno gradivo poslano v vladno proceduro, se najprej objavi v informacijskem sistemu vlade, da lahko na gradivo podajajo svoje pripombe tudi tista ministrstva in vladne službe, ki z gradivom niso neposredno povezana.

Medresorskemu usklajevanju je namenjena tudi obravnava vladnih gradiv pred vladnimi odbori. Šele po obravnavi na teh odborih gradivo obravnava tudi vlada.

⁷⁰ 6. odstavek 10. člena PoV

⁷¹ 7. odstavek 10. člena PoV

⁷² 11. člen PoV

Na rednih sejah vlade se obravnavajo zahtevnejša vladna gradiva, s katerimi se predlaga sprejem pomembnih odločitev in usmeritev politične ali ekonomske narave, s tem povezani predlogi odločitev Državnega zbora, neusklajena gradiva, gradiva, ki so bila na podlagi zahtev člana ali članov vlade umaknjena z dnevnega reda dopisne seje vlade, ter vsa druga gradiva, razen tistih, ki so bila dokončno obravnavana na pristojnem delovnem telesu ali sprejeta na dopisni seji vlade.⁷³ Druge zadeve vlada obravnava na dopisnih sejah. Končni izdelek zakonskega predloga vlada posreduje v obravnavo v Državni zbor.

7.3 INFORMACIJSKA PODPORA PRIPRAVE PREDPISOV (IPP) IN PORTAL E-DEMOKRACIJA

7.3.1 Splošno

Glavni akterji priprave predpisa ali spremembe že obstoječega predpisa so državni igralci: ministrstva, Služba Vlade RS za zakonodajo, Vlada RS, Državni zbor RS ter nedržavni igralci, kot so razne zbornice, združenja, nevladne organizacije, volivci in splošna ter laična javnost.

Še do nedavnega je komunikacija med navedenimi organi v glavnem potekala v papirnati obliki in preko elektronske pošte, vendar brez uporabe elektronskega podpisovanja. Objava predlogov predpisov, sprejetih predpisov in neuradnih prečiščenih besedil se je vršilo na različnih mestih, kot so spletne strani ministrstev, Vlade RS, DZ, Uradnega lista itd. Sprejeti predpisi se niso usklajevali z zainteresirano javnostjo, v objavo na Uradni list pa so bili posredovani v pisni obliki. Ker je bil tak sistem zelo razpršen in je postopek priprave predpisov nemalokrat nepotrebno podaljšal, je vlada, v želji da bi se postopek priprave in sprejemanja predpisov v RS uredil, na 55. redni seji dne 19. 11. 2009 sprejela Informacijo o projektu informacijske podpore postopkov priprave predpisov (IPP) in naložila ministrstvu in vladnim službam, da izvedejo vse aktivnosti, ki izhajajo iz sprejete Informacije.

IPP je sistem, ki omogoča pokrivanje vseh bistvenih korakov v postopku sprejemanja zakona, namenjen pa je dvema ključnima skupinama uporabnikov – na eni strani so to

⁷³ 5. odstavek 16. člena PoV

pripravljavci predpisov na strani ministrstev in vladnih služb, na drugi pa t. i. »zunanj uporabniki« - zainteresirana javnost. IPP omogoča enotno poslovanje na vseh resorjih, ki so vključeni v proces priprave in sprejemanja predpisov (vsa ministrstva in vladne službe, generalni sekretariat vlade RS, Uradni list) in omogoča vključevanje prispevka zainteresirane javnosti k vsebinam zakona. (Pernar in drugi 2012).

Z vzpostavitvijo sistema IPP, ki je s 1. 4. 2010 prešel v polno produkcijsko delovanje, so bili doseženi ključni cilji, ki so narekovali razloge za potrebo po takem sistemu, in sicer:

- izdelava enotne programske podpore za vse uporabnike na vseh ministrstvih, vladnih službah in vladi;
- zagotovitev javnostim preprostega spletnega dostopa do predpisov v pripravi, hkrati pa tudi dodatno vzpodbujanje te javnosti h komunikaciji in aktivnemu sodelovanju v vseh fazah postopkov sprejemanja predpisov, kar narekuje tudi Resolucija o normativni dejavnosti;
- racionalizacija procesa – omogočena je hitrejša izmenjava dokumentov in gradiv med uporabniki, hkrati pa minimalizirano število vnosov enega in istega podatka (Infosrc 2011).

S pričetkom polnega produkcijskega delovanja so ministrstva, Vlada RS in njene službe ter generalni sekretariat vlade opustile do tedaj veljaven način sprejemanja predlogov predpisov in začela sprejemati izključno gradiva, ki so prispela preko aplikacije IPP. Sistem danes uporablja tudi Uradni list (Infosrc 2011).

Preko sistema IPP je takratno MJU vzpostavilo tudi pod-portal E-demokracija, kot glavno komunikacijsko orodje za obveščanje javnosti o tem, da je posamezni predpis v postopku nastajanja, v kateri fazi postopka se predlog nahaja in kakšni so predvideni roki sprejetja. Vsakemu uporabniku je omogočen pregled objavljenih predpisov, svoje iskanje po seznamu predpisov pa si lahko olajša z uporabo iskalnih parametrov, kot so naziv predpisa, organ, ki ga pripravlja, področje predpisa, leto, vrsto predpisa (zakon, podzakonski akti) ali status, v katerem se predpis trenutno nahaja (v pripravi znotraj ministrstva, predlogi predpisov in sprejeti predpisi). Uporabniku je omogočeno iskanje tudi po prikazu predpisov, ki so v fazi podajanja komentarjev, lahko pa se s posebnim orodjem naroči na novice o predlogih, ki jih prejme na svoj elektronski naslov.

Poleg vpogleda v nastajanje predpisa, pa podportal E-demokracija javnosti omogoča tudi vpogled v program dela vlade, lahko pa tudi aktivno sodeluje pri odločanju s podajo mnenj, predlogov, pripomb in pobud predlagateljem predpisov in odločevalcem preko naslova »predlagam.vlad.si«. Prav tako lahko zunanji uporabniki, s svojimi konkretnimi predlogi in pripombami, sodelujejo pri OAO, kar posredno večkrat pomeni tudi spreminjanje veljavnih predpisov. Preko E-demokracije pa lahko tudi neposredno kontaktirajo svoje izvoljene predstavnike in s tem pripomorejo k bolj učinkovitem delovanju javne uprave. Lahko pa se tudi podučijo o delovanju uprave tako, da si preberejo informacije s področja demokratičnih procesov, zakonodaje, pravnih pravil v EU, informacij javnega značaja ali volitev.

7.3.2 Delovanje aplikacije IPP in kratek opis postopkov priprave predpisov, ki so objavljeni na spletnem podportalu E-demokracija

1. PDV (program dela vlade)

Nov predpis se kreira v aplikaciji IPP. Ministrstvo ali vladna služba na spletnem podportalu E-demokracija objavi novo zadevo, ki nosi naslov predpisa, ki se spreminja ali na novo pripravlja. V sklopu te zadeve se objavi dokument, imenovan PDV (program dela vlade), kjer pripravljavec predpisa v imenu pristojnega organa zapiše osnovne informacije o nastajajočem predpisu ter namen in cilje njegovega nastanka. Na ta dokument, ki je na E-demokraciji objavljen z naslovom »Informacija o predpisu« lahko javnost podaja komentarje, mnenja in predloge.

2. Predpis – v pripravi

Gre za pripravo gradiva znotraj pristojnega organa (npr. podajanje komentarjev, pripomb, dopolnitev s posameznih direktorats, organov v sestavi, ...). V tej fazi je status predpisa viden na E-demokraciji pod naslovom »Predpis v pripravi znotraj ministrstva«.

3. Predpis – delovno gradivo

V naslednjem koraku gre za pripravo delovnega gradiva predpisa. V tej fazi se predpis oblikuje znotraj pristojnega ministrstva, priporočeno pa je, da se v pripravo gradiva vključijo tudi organi, ki so odgovorni za druge resorje ter ostali ključni akterji/deležniki (občine, zbornice, sindikati, društva ...). To je še posebno pomembno v primerih, kjer je čimprejšnje usklajevanje med resorji zaradi specifičnosti predpisa, ki nastaja, nujno.

Namen posredovanja delovnega gradiva ključnim organom in javnostim je v tem, da se vsi ključni akterji uskladijo na temeljnih vprašanjih, ki zadevajo določen predpis in da se tako uskladijo oz. oblikujejo najpomembnejši deli predpisa. Praviloma organ pripravljavec gradiva v obliki delovnega gradiva ne objavlja na spletu, podajanje komentarjev s strani javnosti pa je še vedno mogoče. Status predpisa je na E-demokraciji še vedno viden kot »Predpis v pripravi znotraj ministrstva.«

4. Predpis - osnutek

Naslednja faza procesa je osnutek predpisa in je mišljena kot »final chicking«, kjer se naredijo manjše dopolnitve in popravki. Pristojno ministrstvo oziroma vladna služba osnutek predpisa posreduje v medresorsko usklajevanje na vsa ministrstva in vladne službe (predvsem na SVZ, ki poda mnenje na posredovano gradivo; v primeru pravilnikov pa tudi na MJU), pa tudi na ostale sodelujoče deležnike, saj je namen te faze predvsem ta, da se vsi akterji uskladijo na temeljnih vprašanjih, ki zadevajo določeni predpis. Celotno besedilo predpisa pristojni organ objavi na spletni strani podportala E-demokracija. S obvezno spletno objavo osnutka predpisa se prične obdobje 30-60 dni posvetovanja z javnostmi, ki na objavljeni osnutek lahko pošiljajo svoje predloge, mnenja in pripombe. V tem obdobju pripravljavec predpisa še vedno prejema tudi mnenja ostalih ministrstev, oziroma vladnih služb. Vsi komentarji, mnenja ter pripombe, ki jih organ pripravljavec prejme v fazi posvetovanja z javnostmi, se zberejo v enotnem dokumentu z naslovom »Poročilo o posvetovanju z javnostmi«, ki ga pripravljavec objavi na spletu skupaj s predlogom predpisa v naslednji fazi in ki vsebuje pojasnila, katere predloge in mnenja ključne in širše javnosti je pripravljavec pri pripravi predloga predpisa upošteval in katere ne ter razloge za svojo odločitev. V tem koraku je status predpisa viden na E-demokraciji pod naslovom »V medresorsko usklajevanje in na SVZ«.

5. Predpis - predlog

Zadnji glavni korak je predlog predpisa. Pripravljavec predpisa na spletni strani E-demokracija objavi tekst predpisa, ki je bil v medresorskem usklajevanju ter je s ključnimi deležniki in širšo javnostjo usklajen do te mere, da se lahko pošlje v vladno obravnavo. Pripravljavec objavi, poleg besedila predloga predpisa, tudi poročilo o posvetovanju z javnostmi, kjer zapiše, kakšne predlogi, pripombe, mnenja je prejel s strani javnosti v fazi osnutka predpisa, kaj izmed naštetega je pri pripravi predloga predpisa upošteval in kaj ne ter razloge za svojo odločitev. V primeru pravilnikov se predlog predpisa posreduje na

SVZ, ki predlog predpisa parafira. V tej fazi je statut predpisa na E-demokraciji viden kot »V parafo SVZ«, v zaključni fazi se tak predpis objavi v Uradnem listu RS. Uredba ali zakon pa se posredujeta v vladno obravnavo, kjer se postopek nadaljuje po notranjih pravilih vlade. Po zaključeni vladni proceduri vlada predlog uredbe lahko sprejme ali zavrne, zakon pa posreduje v DZ RS. Javnosti imajo tudi pri predlogu predpisa možnost oddaje svojih komentarjev, kar potencialno lahko vpliva na spremembo/dopolnitev predpisa, tudi ko je le-ta že v vladni proceduri.

8 REVIZIJSKA POROČILA RAČUNSKEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

8.1 ALI V SLOVENIJI PREVERJAMO UČINKE PREDLAGANIH PREDPISOV NA DRUŽBO (1)

a) Predstavitev revizije

Računsko sodišče je leta 2007 izdalo prvo revizijsko poročilo o oceni stanja na področju priprav in izvajanja analiz učinkov predlaganih predpisov, ki se nanaša na obdobje od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2005.

Glavno vprašanje revizije je bilo, *ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo oziroma ali proces sprejemanja predpisov predvideva predhodno izvedbo analize učinkov in ali se v postopku sprejemanja zakonov izvajajo analize učinkov.* Odgovore na ta vprašanja so revizorji iskali na Vladi RS, kot glavnemu pripravljavcu in predlagatelju zakonov, ter na posameznih ministrstvih, predvsem na Ministrstvu za finance in Ministrstvu za javno upravo. Odgovorni osebi na vladi sta bila premiera Anton Rop, ki je funkcijo nastopil 19. 12. 2002 in Janez Janša, ki je funkcijo nastopil 4. 12. 2004.

b) Ali proces sprejemanja predpisov predvideva predhodno izvedbo analize učinkov

V okviru tega vprašanja je Računsko sodišče predstavilo ugotovitve in ocene, ki izhajajo iz odgovorov na naslednji podvprašanji: *ali obstajajo pravne podlage, ki predvidevajo predhodno izvedbo analize učinkov predpisa in kaj je na tem področju do priprave revizijskega poročila naredila Vlada.*

Računsko sodišče je na podlagi posameznih določb Poslovnika Vlade, Poslovnika DZ, Navodila za izvajanje določb Poslovnika Vlade št. 10, z dne 6.4.2006 in Zakona o javnih financah z revizijo ugotovilo, da pravne podlage, ki nalagajo izvedbo analize učinkov regulacije obstojijo. Kot navaja revizor, navedeni akti določajo sestavine in obliko gradiva, ki ga predlagatelj predloži Vladi v obravnavo, izvedbo presoje učinkov predlaganih odločitev Vlade na področju javno finančnih sredstev, medresorsko usklajevanje ter posvetovanje s predstavniki civilne družbe.

Kot ugotavlja računsko sodišče, se je namera po vpeljavi analize učinkov v Sloveniji pojavila v letu 2002, z izraženo potrebo Vlade, da pripravi ustrezne podlage za vzpostavitev sistema za pripravo in sprejemanje boljših in učinkovitejših predpisov v skladu z mednarodnimi priporočili. Pri tem pa revizor ugotavlja, da Vlada k tej problematiki v preteklosti ni pristopila dovolj celovito in dosledno. Vlada je namreč v določenih časovnih obdobjih z vsebinsko in pomensko različnimi vladnimi dokumenti navajala potrebo po predhodnem izvajanju postopka analize učinkov v procesu sprejemanja predpisa.

Vlada je leta 2005 sprejela Program ukrepov za odpravo administrativnih ovir, ki določa, da morajo vsa ministrstva svoje izdane pravilnike poslati v pregled tudi Ministrstvu za javno upravo, da jih pregleda z vidika odprave administrativnih ovir, o čemer tudi izda obvestilo o (ne)usklajenosti gradiva. Računsko sodišče navedeno ocenjuje za velik korak na področju sprejemanja predpisov, predvsem z vidika odprave administrativnih ovir, pri metodologiji pa pogreša odgovore na vprašanja, *ali določen predpis resnično potrebujemo, ali s predpisom res dosegamo cilj, ki smo si ga zastavili, in ali cilja ni mogoče doseči na drugačen način, brez regulacije*. Kot korak dalje Računsko sodišče šteje tudi spremembo Poslovnika Vlade v letu 2006, v katerem je vlada bolj natančno in širše določila izvajanje presoje učinkov predlaganih predpisov.

c) Ali se v postopku sprejemanja zakonov izvajajo analize učinkov

V tem delu revizije je Računsko sodišče zanimala predvsem priprava ocene finančnih posledic in izdaja mnenj o oceni finančnih posledic predlogov zakonov, preverjanje predvidenih učinkov predlogov zakonov in vključevanje javnosti v postopek priprave predlogov zakonov.

Pri preučevanju priprave ocene finančnih posledic predloga zakona in izdaji mnenj je Računsko sodišče preverilo predvsem *ali predlagatelji zakonov pripravljajo ocene finančnih posledic za državni proračun in druga javno finančna sredstva in ali Ministrstvo za finance izdaja mnenja o ocenah finančnih posledic za državni proračun*. Odgovore na ta vprašanje je sodišče poiskalo na vzorcu 88 predlogov zakonov za obdobje od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2005.

Na podlagi preučevane dokumentacije na Ministrstvu za finance je Računsko sodišče ugotovilo, da je:

- 86,21% zaprosil za izdajo mnenja v letu 2004 vsebovalo oceno finančnih posledic, v letu 2005 je bilo takih zaprosil 97,78%;
- 58,2% zaprosil v letu 2004 vključevalo oceno finančnih posledic na predpisanem obrazcu, v letu 2005 je bilo takih zaprosil 75,56%;
- 27,59% zaprosil v letu 2004 je vključevalo samo opisno oceno finančnih posledic, v letu 2005 je bilo takih zaprosil 22,22%;
- Ministrstvo za finance v letu 2004 podalo pripombe na oceno finančnih posledic v 65,52% primerih, v 24,14% primerih k oceni finančnih posledic zakona ni imelo pripomb, v 10,34% primerih pa ministrstvo ni podalo nobenega mnenja;
- Ministrstvo za finance v letu 2005 podalo pripombe na oceno finančnih posledic v 82,22% primerih, v 6,67% primerih k oceni finančnih posledic zakona ni imelo pripomb, v 11,11% primerih pa mnenja ni podalo.

Računsko sodišče je tudi ugotovilo, da naj skoraj polovica zakonov, predlaganih v letih 2004 in 2005, ne bi imela finančnih posledic oziroma so bile te ocenjene z 0 tolarjev, za kar navedeno sodišče meni, da predlagatelji zakona oceno finančnih posledic obravnavajo zgolj kot administrativno obveznost.

Z analizo pregleda vzorca izdanih mnenj Ministrstva za finance v letih 2004 in 2005 pa je Računsko sodišče ugotovilo, da navedeno ministrstvo izpolnjuje zakonska določila v zvezi z izdajo mnenj o ocenah finančnih posledic predlogov zakonov (podaja mnenja, pripombe, predlagatelje poziva na dopolnitve), hkrati pa je ocenilo, da je v posameznih primerih težko razbrati ali Ministrstvo za finance soglaša s predlogom zakona ali ne.

V okviru preverjanja predvidenih učinkov predloga zakona je Računsko sodišče na ravni Vlade preverjalo, *ali se zneski ocen finančnih posledic v posameznih delih postopka sprejemanja zakona (na Ministrstvu za finance, na Vladi in pri predložitvi v Državni zbor) med seboj ujemajo in ali predlagatelji pri pripravi zakonov predvidevajo tudi druge posledice, ki jih bo imel sprejeti zakon na družbo.*

Revizorji so pri tem ugotovili, da se podatki o oceni finančnih posledic, posredovani na Ministrstvo za finance (v fazi zaprosila za izdajo mnenja), v nekaterih primerih ne ujemajo s podatki, poslanimi na Vlado, prihaja pa tudi do razlik v navedbi podatkov, ki so poslani v Državni zbor.

Glede vrednotenja drugih posledic, ki jih bo imel sprejeti zakon na družbo kot celoto, pa so revizorji ugotovili, da so druge posledice opisane v 30% primerov in še takrat v obliki splošnega opisa, brez jasnih in natančnejših obrazložitvev, do katerih bi predlagatelj zakona prišel z opravljenimi predhodnimi analizami učinkov; 41,67% predlogov zakonov v letu 2004 in 61,36% v letu 2005 pa naj ne bi imelo drugih posledic (na okolje, gospodarstvo in socialno varnost). Navedeno Računsko sodišče ocenjuje kot tveganje, da predlagatelji tako pripravo ocene drugih posledic zakona obravnavajo bolj kot administrativno obveznost v postopku priprave in sprejemanja zakona.

Pri vprašanju vključevanja javnosti v postopek sprejemanja predpisov pa je Računsko sodišče želelo preveriti, *ali vlade ter ministrstva in vladne službe spremljajo obisk spletišča, kjer so objavljeni predlogi zakonov, in ali se pripombe in mnenja javnosti v postopku sprejemanja zakonov upoštevajo in kako.*

Revizorji računskega sodišča so pri tem ugotovili, da posamezniki in ostala zainteresirana javnost lahko podajajo svoje pripombe na predlog zakona tako, da jih posredujejo tistemu ministrstvu oziroma vladni službi, ki je ob objavljenem gradivu navedena kot predlagatelj zakona. Ministrstva v večini primerov podatkov o obisku njihovih spletnih strani, na kateri objavljajo predloge zakonov nimajo, oz. so podatki o tem netočni in nepopolni, čeprav Ministrstvo za javno upravo vsem upravnim organom redno izdeluje statistiko obiska njihovih spletnih strani. Na podlagi proučevanja zbranih podatkov in navedb ministrstev Računsko sodišče ocenjuje, da je odziv javnosti v obliki podajanja pripomb, predlogov in mnenj po večini skromen in da je možnost vključevanja javnosti redko izkoriščena.

Računsko sodišče je tudi ugotovilo, da so ministrstva in vladne službe v fazi obravnave gradiva na Vladi podala pripombe na več kot polovico predlogov zakonov (54,41% od skupnega vzorca 68 predlogov zakonov za leto 2004 in 2005).

d) mnenja in priporočila

Računsko sodišče je na koncu revizijskega poročila pripomnilo, da so temeljna vprašanja, na katera bi si morali predlagatelji predpisov odgovoriti pred odločitvijo o spreminjanju obstoječega oziroma pripravo novega predpisa, predvsem naslednja: *ali določen predpis resnično potrebujemo, ali s predpisom res dosegamo cilj, ki smo si ga zastavili in, ali cilja ni mogoče doseči na drug način, brez regulacije.*

Računsko sodišče je vladi priporočilo, naj pripravi smernice za pripravo in izvedbo analiz učinkov predlaganih predpisov in naj pri tem vzpodbudi medresorsko delovno skupino, da v čim krajšem času prične dosegati cilje, ki si jih je zastavila na tem področju. Vlada naj tudi razmisli o naknadni analizi učinkov že sprejetih predpisov ter o možnosti vzpostavitve dialoga z lokalnimi skupnostmi na področju problematike analiz učinkov predlaganih predpisov ter širjenju dobre prakse na lokalno raven.

Prvo revizijsko poročilo je bilo izhodišče za nadaljnje spremljanje aktivnosti na področju priprav in izvajanja analize učinkov predlaganih predpisov. Z njim je računsko sodišče želelo vplivati na način razmišljanja v državni (javni) upravi, kar se regulacije tiče; predvsem pa je želelo ozavestiti pripravljavce in predlagatelje zakonov, pa tudi vse druge, ki so vključeni v postopek priprave in sprejemanja predpisov, kako pomembno je preverjati učinke predlaganih predpisov na družbo (Zimšek in Železnik 2007, 16).

8.2 ALI V SLOVENIJI PREVERJAMO UČINKE PREDLAGANIH PREDPISOV NA DRUŽBO (2)

a) Predstavitev revizije

Drugo revizijsko poročilo o oceni stanja na področju priprav in izvajanja analiz učinkov predlaganih predpisov, ki se nanaša na obdobje od 1. 1. 2006 do 30. 5. 2012 je Računsko sodišče Republike Slovenije izdalo leta 2012.

Z novo revizijo je Računsko sodišče želelo proučiti, kaj se je na področju sprejemanja predpisov in izvajanja PUR/RIA od prvega revizijskega poročila spremenilo. Računsko sodišče je predvsem zanimalo, ali morebitne spremembe omogočajo učinkovitejše sprejemanje predpisov in ali se ob sprejemanju predpisov preučijo in pretehtajo vse posledice, ki bi jih tak predpis imel na družbo kot celoto.

Revizija zajema dva segmenta. V prvem segmentu je Računsko sodišče znova obravnavalo in nadgradilo vprašanja iz prvega revizijskega poročila: *ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo oz. ali proces sprejemanja predpisov predvideva predhodno izvedbo analize učinkov in ali se v postopku sprejemanja zakonov izvajajo analize učinkov*. V drugem segmentu pa je sodišče preverjalo ali so bila upoštevana priporočila iz prvega revizijskega poročila o vpeljavi naknadne analize učinkov.

Kot revidiranec je bila določena Vlada RS, kot odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se revizija nanaša pa sta bila izpostavljena premiera Janez Janša (za obdobje od 1. 1. 2006 do 21. 11. 2008 ter za obdobje od 10. 2. 2012 do izdaje revizijskega poročila) in Borut Pahor (za obdobje od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012, ko je še opravljal tekoče posle do prisega nove vlade).

Računskemu sodišču so v okviru Vlade podajali odgovore na vprašanja revizije tudi posamezna ministrstva in vladne službe, ki so vključene v proces sprejemanja predpisov, kot so: Generalni sekretariat Vlade RS, Ministrstvo za javno upravo, kasneje Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Ministrstvo za finance in Služba vlade RS za zakonodajo. Podatke je Računsko sodišče pridobivalo tudi od drugih organov, uporabljalo pa je tudi javno dostopne podatke Državnega zbora, Ustavnega sodišča RS, CNVOS in drugih.

b) Odgovori na vprašanje »Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo?«

Računsko sodišče je v okviru analize stanja na področju priprave predpisov zanimalo predvsem kaj je bilo s strani vlade narejenega na tem področju od izdaje prvega revizijskega poročila, predvsem, ali je vlada upoštevala priporočila računskega sodišča. Računsko sodišče je zanimalo tudi, ali se je proces sprejemanja predpisov spremenil v delu, ki se nanaša na predhodno PUR/RIA in kako se je spremenil.

V revizijskem poročilu je računsko sodišče ugotovilo, da je v obdobju po pripravi prvega revizijskega poročila vlada leta 2007 imenovala novo medresorsko delovno skupino za področje priprave boljših predpisov in OAO, delo katere naj bi pripomoglo k izboljševanju zakonodajnega procesa in zakonodaje same ter zmanjšanju administrativnih stroškov. Računsko sodišče navaja, da je omenjena delovna skupina opravila veliko dela na področju odprave administrativnih ovir in zmanjšanju administrativnih bremen, kot njeno največje delo pa sodišče omenja pripravo Resolucije o normativni dejavnosti.

Na področju OAO Računsko sodišče omenja sprejete ukrepe vlade, kot so: programi ukrepov za odpravo administrativnih ovir leta 2006, 2007, 2008 in 2009 ter program minus 25%, v okviru katerega je bilo pregledanih 71 zakonov s skupaj 3.529 podzakonskimi predpisi. Administrativne ovire so bile ugotovljene pri 996 podzakonskih predpisih, njihova vrednost je ocenjena na 1.1449 milijona evrov. Računsko sodišče v okviru programa minus 25% omenja tudi vzpostavitev spletnega portala minus 25%, ki je namenjen seznanitvi z aktualnimi informacijami o izvedbi programa minus 25% in objavi dobrih praks, uporabniki pa preko njega lahko posredujejo dodatne predloge poenostavitvev.

Glede pripravljavcev predpisov Računsko sodišče ugotavlja, da so ministrstva v obdobju od leta 2006 do vključno leta 2011 dala v pripravo zunanjim izvajalcem 57 predlogov zakonov, za kar so plačala 904.296 evrov. V pripravo zunanjim izvajalcem je dala predlog zakona tudi ena od vladnih služb, za kar je plačala 4.006 evrov. Računsko sodišče v zvezi s tem omenja tudi Sklep Vlade o sodelovanju zunanjih strokovnjakov pri pripravi predpisov in drugih dokumentov, v katerem so določeni pogoji, pod katerimi lahko zunanji strokovnjaki sodelujejo pri pripravi predpisov. V zvezi z navedenimi pogoji Računsko sodišče ocenjuje, da niso dovolj natančno določeni in da še vedno omogočajo najemanje zunanjih strokovnjakov. Računsko sodišče na koncu omenja sklep vlade iz leta 2012, ki začasno prepoveduje sklepanje vseh avtorskih in svetovalnih pogodb v javnem sektorju.

V zvezi s pravnimi podlagami na področju sprejemanja predpisov Računsko sodišče ugotavlja, da je po izdaji prvega revizijskega poročila prišla do sprememb in dopolnitev poslovnika vlade, ki se nanašajo predvsem na natančno določenost vsebine predloga zakona; določenost presoje posledic, ki jih mora pripraviti predlagatelj zakona in so obvezni del predloga zakona; določenost postopka sodelovanja javnosti in objave predpisa na spletnih straneh; ločitev predloga sklepov, vsebine predloga zakona, predloga

podzakonskega predpisa vlade, predloga akta ali druge odločitve vlade ter vsebine predloga podzakonskega predpisa ministra ali nosilca javnega pooblastila in na presojo posledic in pripravo poročila po dvoletnem izvajanju zakona, sprejeta po nujnem postopku. Računsko sodišče omenja tudi spremembe Navodila vlade št. 10 v letu 2010, ki določajo vsebino in obliko gradiva vlade in se nanašajo na sodelovanje javnosti, medresorsko usklajevanje, opredelitev drugih posledic, način predstavitve zakona in upoštevanje zahtev iz resolucije. Glede na navedeno Računsko sodišče ocenjuje, da se pravne podlage, ki določajo pripravo gradiva predloga predpisa spreminjajo tako, da vedno bolj podrobno opredeljujejo vsebine predhodne analize predpisov, s čimer se dviga kvaliteta priprava predloga predpisa.

Računsko sodišče je v reviziji preverilo kako ministrstva pri pripravi predloga predpisa upoštevajo nove določbe, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti. Kot vzorec je sodišče vzelo 46 predlogov zakonov, ki jih je v sprejem vladi predlagalo posamezno ministrstvo po 4. 6. 2010, ko je začelo veljati Navodilo vlade št. 10 in pri tem ugotovilo, da je bil 30- oziroma 60-dnevni rok za sodelovanje javnosti upoštevan pri 15 predlogih zakonov, neupoštevan pri 10 predlogih, za 21 predlogov zakonov pa ni bilo mogoče ugotoviti, ali je bil predpisan rok upoštevan ali ne. Pri 3 predlogih zakonov so bile pripombe javnosti v celoti upoštevane, pri 19 predlogih so bile upoštevane v pretežni meri, pri 5 delno, pri enem predlogu pripombe niso bile upoštevane, pri 6 predlogih pripomb ni bilo, pri 12 predlogih pa ni razvidno, kako so bile prejete pripombe upoštevane. 14 ministrstev in 3 službe vlade so v obdobju od leta 2006 do vključno leta 2011 skupaj prejela 1.165 mnenj, 1.152 predlogov in 3.281 pripomb na objavljenih 877 predlogov zakonov. 8 ministrstev je navedlo, da oceni in smiselno upošteva vsako mnenje, predlog in pripombo javnosti na predlog predpisa, 5 jih upošteva večino, eno ministrstvo pa to izvaja redko.

Poslovník vlade določa, da morajo biti predlogi zakonov vedno prej usklajeno vsaj z Ministrstvom za finance in Službo vlade za zakonodajo, ki morata o usklajenosti podati pisno mnenje.

Računsko sodišče je v reviziji ugotovilo, da je bil delež zaprosil, ki so vsebovala oceno finančnih posledic ob obdobju od leta 2006 do vključno leta 2011 98% (najvišji 100% delež zaprosil v letih 2008, 2009 in 2010, najnižji 95,1% v letu 2011), od tega 46,3% na predpisanem obrazcu. Ministrstvo za finance je na ocene finančnih posledic predlogov

zakonov podalo pripombe v 63,2%, na 9,1% predlogov ni imelo pripomb, na 27,7% predlogov zakonov pa ni podalo mnenja (gre za zakone, katerih predlagatelj je bilo samo Ministrstvo za finance).

Na podlagi rezultatov analiz, izdanih mnenj Ministrstva za finance v obdobju od leta 2006 do vključno leta 2011, je Računsko sodišče ugotovilo: da Ministrstvo za finance nima točnega in popolnega pregleda nad izdanimi mnenji k predlogom zakonov, kar naj bi predstavljajo tveganje za učinkovito izvajanje nalog, ki se tičejo načrtovanja in spremljanja finančnih učinkov predlagani oziroma sprejetih predpisov (zato tudi ni mogoče potrditi, da navedeno ministrstvo izda mnenje na vse predloge zakonov); da predlagatelj predloga zakona v 17,6% primerih predloži vladi drugačno oceno finančnih posledic, kot jo je v mnenje posredoval Ministrstvu za finance; da je v posameznih mnenjih težko razbrati, ali je mnenje pozitivno ali negativno; da mnenje ne izda Ministrstvo za finance kot celota, ampak se k posameznim predlogom pripravi več mnenj posamezne organizacijske enote navedenega ministrstva; da Ministrstvo za finance podaja tudi povsem vsebinske in tehnične pripombe na pripravljeno gradivo oz. predloge zakonov, ki so bili dani v oceno finančnih posledic. Računsko sodišče ugotavlja, da v primerjavi z prejšnjim ocenjevalnim obdobjem Ministrstvo za finance ni izvedlo izboljšav v postopku izdaje mnenj na predloge zakonov. Sodišče hkrati tudi ugotavlja, da se ocene finančnih posledic iz predlogov zakonov tudi v letih 2010 in 2011, po spremembi Poslovnika vlade in Navodila vlade št. 10, ki je natančneje določil vsebino gradiva predloga zakona, niso bistveno spremenile oziroma izboljšale.

Glede mnenja SVZ k predlogom zakonov Računsko sodišče ugotavlja, da je SVZ v obdobju od leta 2006 do vključno leta 2011 podala mnenje k skupaj 1.285 predlogom zakonov. Po njenih navedbah, da mnenje k vsakemu predlogu, pri tem pa pogostokrat tudi neformalno komunicira s pripravljavci. SVZ o tem, kaj se je zgodilo s posameznim mnenjem, ne vodi posebne evidence. Splošna ocena SVZ je, da posamezni organi še vedno ne upoštevajo pravil, določenih v Resoluciji o normativni dejavnosti, prav tako tudi ne dobre prakse pri pripravi predpisov, kar največkrat vodi v nižjo kakovostno raven predpisa in posledično v zmanjšanje pravne varnosti, pogosto spreminjanje in oteženo izvajanje.

Kar se obravnave predlogov zakonov na vladi tiče, je Računsko sodišče v reviziji preverilo število pripomb na gradivo predloga zakona, podanih s strani ministrstev in vladnih služb v

medresorskem usklajevanju na vladi. Pri tem je ugotovilo, da so bile dane pripombe na skoraj dve tretjini vseh predlogov zakonov (66%), največ pripomb 93,8% je bilo podanih v letu 2008, najmanj 54,6% pa v letu 2009.

Glede priprave in usklajenosti finančnih posledic predlogov zakonov v letih 2006 do vključno 2011 Računsko sodišče ugotavlja, da v vladni postopek ni bil dan niti eden predlog zakona, ki ne bi imel navedene ocene finančnih posledic. V 57% naj zakon po mnenju predlagateljev ne bi imel finančnih posledic oz. so bile te ocenjene z nič evrov, v 43% pa naj bi predlog zakona finančne posledice za državni proračun imel; zneski finančnih posledic, vsebovani v predlogu zakonov, ki so vloženi v vladni postopek pa se le v 41,7% ujemajo z zneski iz zaprosila, posredovanega Ministrstvu za finance, za izdajo mnenja o oceni finančnih posledic za proračun. Računsko sodišče ocenjuje, da je kakovost podatkov v ocenah finančnih posledic predlogov zakonov neustrezno, kar je razvidno predvsem iz velikega deleža predlogov zakonov, v katerih predlagatelj navaja, da predlog ne bo imeli finančnih posledic; nejasnosti navedb glede finančnih posledic; neustreznega izpolnjevanja obrazcev za oceno finančnih posledic in nizkega deleža zaprosil, na katero Ministrstvo za finance ni imeli pripomb. Revizorji ocenjujejo, da se priprava ocene o finančnih posledicah s strani predlagateljev še vedno razume bolj kot administrativna obveznost v postopku sprejemanja zakona in ne kot pomemben element preverjanja potencialnih učinkov zakona.

Poleg ocene finančnih posledic zakona mora pripravljavec, preden predloži predlog zakona na vlado, opraviti še presojo drugih posledic oz. učinkov. Računsko sodišče ugotavlja, da od leta 2006 do vključno leta 2011 predlagatelji pri 4,6% niso opredelili glede drugih posledic, pri 54,2% predlogov so opredelili, da zakon nima predvidenih drugih posledic, pri 26,1% so druge posledice opredelili le okvirno, le pri 15% odstotkih pa so druge posledice podrobneje opredelili.

c) Odgovori na vprašanja, »Ali v Sloveniji preverjamo učinke sprejetih predpisov na družbo?«

Resolucija o normativni dejavnosti in Navodilo vlade št. 10 predvidevata tudi naknadno analizo učinkov sprejetega predpisa. Računsko sodišče ugotavlja, da od leta 2010, ko so začele veljati spremembe in dopolnitve PoV, kar 78,3% predlogov zakonov, ki so bili

poslani na vlado, ni vsebovalo navedb, kako nameravajo predlagatelji spremljati izvajanje sprejetega zakona, v 71,7% primerih predlogov zakonov predlagatelji tudi niso navedli podatkov o rezultatih spremljanja izvajanja obstoječega predpisa, kot to narekuje Navodilo vlade št. 10. Iz navedenega je razvidno, da pripravljavci zakonov v večini primerov ne spremljajo izvajanja sprejetih zakonov in v gradivih predlogov zakonov tudi ni opredeljene načrt spremljanja zakona, če bi bila ta sprejet.

d) druge ugotovitve

Računsko sodišče v drugem revizijskem poročilu tudi ugotavlja, da se je število predpisov, pri katerih je ustavno sodišče ugotovilo neskladnosti oziroma jih je razveljavilo v obdobju od leta 2004, ko je bila ugotovljena neskladnost pri 114 pravnih aktih (oz. so bili akti razveljavljeni) do leta 2010, ko je bilo neskladnost ugotovljena pri 17 aktih (oz. so bili akti razveljavljeni), zmanjševalo.

V revizijskem poročilu je Računsko sodišče preverilo tudi kaj se je zgodilo s predlogi zakonov, obravnavanimi v prvem revizijskem poročilu (gre za predloge zakonov iz vzorca za leti 2004 in 2005).

Pri tem je na vzorcu 37 predlogov zakonov iz leta 2004 ugotovilo, da ni bilo sprejetih 6 zakonov; ostalih 31 zakonov pa je bilo od leta 2004: 72-krat sprejeto ali spremenjeno in dopolnjeno, 11-krat popravljeno, pripravljenih je bilo 34 uradnih prečiščenih besedil, o njih se je 31-krat izreklo ustavno sodišče, 39-krat so bili za njih izvedeni popravki v drugih zakonih. Med 53 predlogi zakonov iz vzorca za leto 2005 nista bila sprejeta dva zakona, ostalih 52 zakonov je bilo 96-krat sprejeto ali spremenjeno in dopolnjeno, 13-krat popravljeno, pripravljenih je bilo 46 uradnih prečiščenih besedil, 62-krat se je o njih izreklo ustavno sodišče, 45-krat pa so bili izvedeni popravki v drugih zakonih.

e) mnenja in priporočila Računskega sodišča

Računsko sodišče je mnenja, da bi resorna ministrstva in drugi organi, odgovorni za področja, ki ga predpis obravnava, morali stalno spremljati izvajanje predpisov, saj bi se tako lažje pravočasno in ustrezno odzvali na spremenjene okoliščine.

Vladi RS pa je sodišče priporočilo, naj zagotovi, da bodo resorna ministrstva in drugi organi stalno spremljali dejavnosti na svojih področjih in se preudarno odzvali na morebitne spremembe in zahteve okolja; naj zagotovi kontrole, da bodo v obravnavo na vladi sprejeti le predlogi, ki bodo zadostili določbam Resolucije o normativni dejavnosti, Poslovniku Vlade RS in Navodilu št. 10; naj zagotovi, da bodo predpisi pripravljene znotraj resornega organa.

Sodišče je Vladi RS priporočilo tudi, naj preuči možnost vzpostavitve dialoga z lokalnimi skupnostmi na področju problematike analiz učinkov predlaganih predpisov.

Računsko sodišče je, kot neodvisna in strokovno usposobljena revizijska institucija, z izdajo obeh revizijskih poročil, širšo javnost opozorila na nepravilnosti in pomanjkljivosti, ki v zvezi s pripravo predlogov predpisov nastajajo v predparlamentarnem postopku. Davkoplachevalci imajo namreč pravico, da dobijo verodostojne informacije o tem, kako so bile programske naloge, ki se financirajo iz javnih sredstev, izvedene. Hkrati z obveščanjem javnosti o nepravilnostih pa Računsko sodišče z izdajo obeh revizijskih poročil javnost tudi opozarja na njeno pravico, da se vključuje v postopek priprave predpisov in tako pripomore k pripravi odločitev, ki bodo širše družbeno sprejemljive.

9 PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O KMETIJSKIH ZEMLJIŠČIH (ZKZ-C)

9.1 ZKZ-C – SPLOŠNO

Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ) je bil sprejet leta 1996 kot zakon, ki ureja rabo kmetijskih zemljišč, njihovo varstvo, promet in zakup, agrarne operacije in skupne pašnike⁷⁴. Zakon je bil nato večkrat spremenjen, nekaj njegovih določb pa je bilo celo razveljavljenih s strani Ustavnega sodišča.

Leta 2003 je bilo sprejeto uradno prečiščeno besedilo zakona⁷⁵ in tak zakon je nespremenjen veljal do leta 2011, ko so bile sprejete njegove spremembe in dopolnitve (ZKZ-C), priprava katerih je predmet moje magistrske naloge. Predmet urejanja je z

⁷⁴ 1. člen

⁷⁵ UPB-1

novelo zakona postalo varstvo kmetijskih zemljišč in njihovo upravljanje, tako da zakon določa njihovo razvrstitev, rabo in obdelovanje, njihov promet in zakup, agrarne operacije in skupne pašnike⁷⁶.

Spremembe in dopolnitve ZKZ so bile ena izmed glavnih programskih prioriteta takratnega Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano na področju kmetijstva in so bile vključene v Normativni program dela Vlade Republike Slovenije za leto 2010⁷⁷.

Novela je bila v Državnem zboru sprejeta 24. maja 2011, njen cilj pa je bil trajno varovanje kmetijskih zemljišč, ki so za slovensko kmetijstvo posebnega pomena, ohranjanje in izboljšanje proizvodnega potenciala kmetijskih zemljišč in trajnostno ravnanje in upravljanje s kmetijskimi zemljišči. V zvezi z navedenimi cilji je novela uvedla spremembe na področju prostorskega načrtovanja; opredelila je trajna kmetijska zemljišča, ki so za proizvodnjo hrane v Sloveniji najbolj pomembna in so izjemno zaščitena tako, da prostorsko načrtovanje na njih ni možno. Z novelo ZKZ naj bi se gradnja usmerila na območja nekmetijskih zemljišč in degradirana območja. Novela je uvedla tudi finančno nadomestilo v obliki odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijske kmetijskega zemljišča, ki jo bo plačal investitor v postopku izdaje dovoljenja za gradnjo. Z novelo zakona naj bi se vlada za aktivno politiko ponovne aktivacije kmetijskega prostora ter z občutno spremenjenimi sankcijami spopadla tudi s problemom zaraščanja kmetijskih zemljišč. Predlog novele zakona odpravlja tudi določene administrativne ovire na področju agrarnih operacij, znižuje odstotek soglasij za uvedbo komasacijskih postopkov iz 80 na 67% ter na novo ureja področje agromelioracij.

Ker se je predlog novele dan v javno razpravo oktobra 2010 in poslan v Državni zbor 3. 2. 2011, torej v obdobju po sprejetju Resolucije o normativni dejavnosti ter sprememb Poslovnika vlade in Navodila št. 10 (št. 00400-4/2008/28 z dne 26.5.2010), bom v nadaljevanju pregledala, kako so se pri pripravi predloga ZKZ-C upoštevala določbe omenjenih aktov, ki se nanašajo uporabo orodij »boljše regulacije« v proces sprejemanja zakonov. Za naveden zakon pa sem se odločila zato, ker sem se kot zaposlena na Upravni enoti Nova Gorica vsakodnevno srečevala z določbami tega zakona, ki se nanašajo na

⁷⁶ 1. člen

⁷⁷ Normativni program dela Vlade RS je bil sprejet 24. decembra 2009 na 60. redni seji.

pravni promet s kmetijskimi zemljišči in gozdovi ter izračunom odškodnine v primeru spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča.

Informacije o nastajanju predloga ZKZ-C sem prejela na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, kjer so mi omogočili vpogled v pomembnejše dokumente v zvezi z nastajanjem predloga ZKZ-C in odgovorili na posamezna vprašanja, na katere odgovore iz dokumentacije ni bilo razbrati. Podatke sem poleg tega pridobila tudi iz javno dostopnih podatkov na spletnih straneh Vlade RS, informacijskega pooblaščenca in Državnega zbora RS.

9.2 PRIPRAVLJAVEC PREDLOGA ZKZ-C

Resolucija o normativni dejavnosti poudarja, da je priprava oziroma sprejemanje predpisov poglavitna naloga državne uprave, torej ministrstev, ki imajo najboljši pregled nad stanjem na svojem področju.

Predlagatelj ZKZ-C je bila vlada, njegov pripravljavec pa Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP). Pri pripravi osnutka predloga zakona zunanji izvajalci niso sodelovali.

9.3 SODELOVANJE JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA PREDPISA

Državna uprava mora, v skladu z določili Poslovnika Vlade RS in Resolucije o normativni dejavnosti, v postopek priprave zakonskega predloga omogočiti vključitev vse zainteresirane javnosti. Javnost se v postopek priprave predpisov vključuje v različnih fazah postopka (takoj po oblikovanju osnutka besedila zakona, v fazi medresorskega usklajevanja ali v postopku vladne obravnave gradiva) in na različne načine (npr. uporaba informacijske tehnologije, sodelovanje na podlagi posebnega povabila itd.)

MKGP je dalo osnutek besedila novele ZKZ v javno razpravo dne 1. 9. 2010, ko ga je tudi objavilo na svoji spletni strani. Osnutek je bil na spletni strani ministrstva objavljen do 2. 10. 2010. Osnutek predloga predpisa za javno razpravo pa je bil dne 1. 9. 2010 objavljen tudi na pod-portal E-demokracija. Na podlagi vpogleda v navedeni portal pa ugotavljam, da je bil nadaljnji postopek objave dokumentov na tem portalu pomanjkljiv in da se osnutki

predpisa niso osveževali. Zadnja verzija predloga ZKZ-C je bila namreč objavljena 27. 10. 2010, ki pa ni tekst predpisa, ki bi bil v medresorskem usklajevanju in s ključnimi deležniki in širšo javnostjo usklajen do te mere, da bi se lahko poslal v vladno obravnavo. Iz dokumentov zadeve št. 007-392/2010 MKGP je namreč razvidno, da so po tem datumu potekalo intenzivno medresorsko usklajevanje, pa tudi usklajevanje z ostalimi deležniki, končni izid pa je bil predlog ZKZ-C z dne 3.2.2011. Ažurirani niso tudi podatki, ki se nanašajo na status predpisa. Tu je še vedno navedeno, da gre za predpis v podpisu na vladi, čeprav je bil predpis že maja 2011 sprejet v Državnem zboru.

V okviru javne razprave je MKGP dne 29. 9. 2010 organiziralo javno obravnavo in soočenje mnenj, na katero je povabilo Združenje občin Slovenije (ZOS), Skupnost občin Slovenije (SOS), Odbor za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano DZ RS, Odbor za okolje in prostor DZ RS, Kmetijsko gozdarsko zbornico Slovenije (KGZS), Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov RS (SKZG RS), Sindikat kmetov Slovenije, zveze in združenja društev na področju kmetijstva ter medije. V okviru javne razprave se je ministrstvo usklajevalo tudi z nekaterimi drugimi nevladnimi organizacijami, npr. Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije, Društvom krajinskih arhitektov Slovenije, Združenjem SIC kmetijske stroke Slovenije in Zadružno zvezo Slovenije in v ta namen organiziralo več sestankov. V medresorskem usklajevanju pa je MKGP vsebino ZKZ-C dodatno usklajevalo s predstavniki združenj občin (ZOS, SOS) in KGZS.

Poleg zgoraj naštetih subjektov so mnenja, pripombe in predloge podale tudi upravne enote in Geodetska uprava RS. Ministrstvo pa je iz spletne strani E- demokracija prejelo tudi dva komentarja/predloga na osnutek predloga ZKZ-C, posredovana s strani dveh posameznikov. Ministrstvo sicer navaja, da obiske spletnih strani, kjer je bil objavljen osnutek predpisa, ni spremljalo.

Ministrstvo je vse predloge in pripombe pregledalo ter presodilo katere pripombe je smiselno upoštevati in katere ne, ni pa vsako mnenje, predlog in pripombo tudi ocenilo in sodelujoče, predvsem posameznike, obvestilo o razlogih za upoštevani ali neupoštevanje njihovih mnenj, pripomb in predlogov.

Mnenja, predlogi in pripombe, ki so jih podali Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje občin Slovenije, Zbornica za arhitekturo in prostor

Slovenije, Društvo krajinskih arhitektov Slovenije, Informacijski pooblaščenec, Zavod za varstvo narave, Združenje SIC kmetijske stroke Slovenije, Zadružna zveza Slovenije, Upravne enote in Geodetska uprava RS so bili upoštevani v pretežni meri. Vprašanja, ki so ostala odprta so bila vprašanja s področja pravnega prometa s kmetijskim zemljišči in delno s področja načrtovanja in gradnje na kmetijskih zemljiščih.

Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije, Skupnost občin Slovenije in Združenje občine Slovenije so do konca priprave predloga zakona podali še dodatne pripombe, ki so se nanašale na načrtovanje in gradnjo na kmetijskih zemljiščih, način določanja območja trajno varovanih kmetijskih zemljišč, obdobje zaščite trajno varovanih kmetijskih zemljišč in višino odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč. Navedene pripombe so bile delno upoštevane, niso pa bile upoštevane pripombe glede oprostitev odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča.

Sodelovanje javnosti mora biti, v skladu s prilogama 1 in 2 Navodila št. 10, ustrezno evidentirano v predlogu zakona.

V Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZKZ (ZKZ-C) je v 8. točki, v skladu z določili priloge 1, navedeno da je bilo gradivo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja, datum objave, kdo je bil ključen v razpravo, kdo je podal mnenja, predloge in pripombe, v kakšni meri so bile pripombe upoštevane in bistvena vprašanja, ki so ostala odprta. Ugotavljam pa, da Predlog ZKZ-C ne vsebuje povzetka Poročila o sodelovanju javnosti pri pripravi predloga zakona, kot to nalaga 2.3/d točka Priloge 2. Predlagatelj bi namreč moral v predlogu zakona navesti spletni naslov, na katerem je bil predpis objavljen; čas trajanja javne predstavitve, v katerem je bilo mogoče posredovati stališča, predloge, mnenja in pripombe; datum in kraj morebitne javne obravnave ali druge oblike sodelovanja; seznam subjektov, ki so sodelovali; bistvena stališča, predloge, mnenja in pripombe javnosti; katere pripombe niso bile upoštevane in zakaj, kar pa v podanem Predlogu zakona ni storil. Na Ministrstvo sem naslovila vprašanja, ali je Poročilo o sodelovanju javnosti pri pripravi predloga predpisa, kot to predvideva navedena Priloga 2 in pa Resolucija o normativni dejavnosti, sploh bilo pripravljeno. Odgovor, ki sem ga dobila, je bil nikalen.

V zvezi s sodelovanjem zainteresirane javnosti me je zanimalo tudi, ali je pripravljavec predloga predpisa pri svojem delu uporabljal Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti. Odgovor, prejet s strani ministrstva, je bil tudi tu nikalen.

9.4 OCENE POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA NA POSAMEZNA PODROČJA

Poslovnik Vlade določa, da mora predlog zakona vsebovati presojo finančnih posledic za državni proračun in druga javno finančna sredstva z načinom ugotovitve, pred predložitvijo predloga zakona na vlado pa mora pripravljavec opraviti vsaj še presojo administrativnih posledic, posledic na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij, na okolje, na socialno področje in na dokumente razvojnega načrtovanja. Na dosledno izvajanje presoje posledic na vseh področjih, z namenom zagotovitve čim večje legitimnosti sprejetega predpisa, napotuje tudi Resolucija o normativni dejavnosti. V skladu z Navodilom št. 10 mora biti presoja posledic ustrezno evidentirana v gradivu za predlog zakona.

Predlog ZKZ-C vsebuje presojo finančnih posledic ter posledic na vsa zgoraj navedena področja.

a) ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva

V predlogu je navedeno je, da bo imel predlog zakona finančne posledice na proračun RS. Na podračunu javnofinančnih prihodkov se bodo namreč zbirala plačila zaradi odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča, MKGP pri tem ocenjuje da bo letni prihodek iz tega naslova znašal približno 20 milijonov evrov. Navedena ocena temelji na predpostavkah dinamike gradnje v letih 2009 in 2010, realna višina prihodka pa da bo odvisna predvsem od dinamike oziroma obsega izdanih gradbenih dovoljenj. V predlogu je dalje opredeljen način porabe tako zbranih finančnih sredstev. Sredstva naj bi bila namenjena pripravi in izvedbi ukrepov kmetijske zemljiške politike in financiranju izdelave strokovnih podlag s področja kmetijstva, za izdelavo katerih so ocenjeni stroški v višini od 7.420.000 do 9.540.00 evrov. Predlog tudi, da se bodo na posebni proračunski postavki MKGP zbirala dodatna finančna sredstva (okrog 50.000 evrov letno), namenjena vzdrževanju osuševalnih in velikih namakalnih sistemov. Predlog novele zakona

predvideva, da bo imel zakon finančne posledice tudi za proračune lokalnih skupnosti, saj bodo morale le-te za gradnjo objektov, katerih investitor bodo, plačati odškodnino zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča, za kar morajo v svojih proračunih predvideti zadostna sredstva. Lokalnim skupnostim pa ne bo potrebno zagotavljati sredstva za financiranje izdelave strokovnih podlag s področja kmetijstva, saj bodo le-ta zagotovljena iz naslova odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča. Predlog navaja, da se bodo sredstva za pripravo in izvajanje ukrepov kmetijske zemljiške politike zagotavljala tudi iz drugih sredstev iz proračuna RS t. j. v okviru proračunskih virov, iz katerih se je do takrat že podpiralo izvajanje določenih agrarnih operacij (Program razvoja podeželja RS 2007-2013, EU in slovenska udeležba) s predvidenim zneskom 5.000.000 evrov za tekoče leto oz. 6.500.000 evrov za naslednje leto.

V predlogu ZKZ-C je navedeno, da v okviru sprejetega državnega proračuna sredstev za izvajanje zakona ni potrebno zagotavljati.

b) ocena administrativnih posledic

Novela predvideva dodatne naloge za upravne enote (odmera odškodnine zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča, izdajanje komasacijskih dovoljenj za izvajanje pogodbene komasacije, preverjanje skladnosti območja pogodbene komasacije s prostorskim aktom lokalne skupnosti po uradni dolžnosti in preverjanje lastništva komasacijskih udeležencev v zemljiški knjigi po uradni dolžnosti). Pridobivanja podatkov in preverjanje skladnosti po uradni dolžnosti s strani upravnih enot pa obenem pomeni zmanjševanje obveznosti strank do javne uprave.

c) ocena posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike

Predlog ocenjuje, da bo novela zakona pozitivno vplivala na okolje, saj nova ureditev sledi ciljem ustreznjšega načrtovanja na lokalni in državni ravni in zagotavljanja ustreznega varstva tistih kmetijskih zemljišč, ki so strateškega pomena za pridelavo hrane v državi. V nadaljevanju je pojasnjen način določitve varovanih in ostalih kmetijskih zemljišč v postopku priprave prostorskih aktov lokalnih skupnosti, varstveni režim na teh zemljiščih ter strokovna podlaga za določitev območij trajno varovanih in ostalih kmetijskih zemljišč, ki bo temeljila na podrobnejših analizah pedoloških lastnosti tal in bo namenjena konkretnemu vrednotenju kmetijskih zemljišč, njen končni rezultat pa bo podrobnejša boniteta kmetijskih zemljišč. V predlogu je ocenjeno, da bo plačilo odškodnine zaradi

spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč posredno spodbujalo zapolnjevanje urbanih naselij, racionalnejše gospodarjenje s kmetijskimi zemljišči in gradnja na zemljišču nižjih bonitet. Novela zakona ureja tudi ravnanje z rodovitno zemljo, odstranjeno pri gradbenih posegih, kar naj bi imelo neposredne pozitivne posledice na kakovost prsti ter posredne pozitivne posledice na biotsko pestrost ter na varovana in zavarovana območja.

č) Presoja posledic na gospodarstvo

Kot posledice na gospodarstvo je v predlogu ocenjen nov pristop kmetijskega resorja v postopkih prostorskega načrtovanja, saj bodo morale biti razvojne potrebe, načrtovane na kmetijskih zemljiščih strokovno utemeljene, izkazovati pa bodo morale tudi dejanske potrebe po širitvi na kmetijska zemljišča. Določa tudi dovoljena načrtovanja na območju trajno varovanih kmetijskih zemljišč, ki se tičejo prometne, energetske in vodne infrastrukture, obrambe, varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter zračnega prometa. V predlogu je tudi pri presoji posledic na gospodarstvo omenjena odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča, kar naj bi imelo finančne posledice na gospodarstvo. Povprečna ocenjena odškodnina bi znašala 10 evro/m², nižja pa bi bila odškodnina v primeru, če bi se na kmetijskem zemljišču nižje bonitete gradili objekti, načrtovani z državnimi prostorskimi načrti in objekti, katerih investitor je država ali lokalna skupnost in se nanašajo na področja športa, kulture, znanosti, socialnega varstva, šolstva ipd.

d) Presoja posledic na socialnem področju

Odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča je v predlogu zakona kot posledica opredeljena tudi na socialnem področju, saj naj bi plačilo odškodnine, ki naj bi znašala v povprečju 10 evrov/m² imela finančne posledice na prebivalstvo.

e) Presoja posledic na dokumente razvojnega načrtovanja

Z zakonom naj bi se na novo uvedlo določitev območij za kmetijstvo in pridelavo grane, ki so strateškega pomena za RS. Območja bo določila Vlada RS ob upoštevanju državnega strateškega prostorskega akta. Z novelo zakona naj bi se na novo uredilo tudi vključevanje kmetijskega resorja v postopke prostorskega načrtovanj.

Ker se pri presoji finančnih in drugih posledic določene ocene ponavljajo, me je zanimalo, ali so bile te ocene opravljene na podlagi poglobljenih študij in analiz, kot to predvideva

Resolucija o normativni dejavnosti in ali je šlo zgolj za pavšalne ocene. Pri tem me je zanimalo tudi, ali je pripravljavec pri pripravi ocen uporabljal Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik. Iz ministrstva sem dobila odgovor, da gre zgolj za pavšalne ocene ter da so ocene posledic predpisa na različna področja bile opravljene na podlagi informacij in znanj, s katerimi je ministrstvo razpolagalo. Ministrstvo pri pripravi predloga predpisa Priročnika ni uporabljalo.

9.5 PREDHODNO MEDRESORSKO USKLAJEVANJE

MKGP je Predlog ZKZ-C poslal dne 27. 10. 2010 v medresorsko usklajevanje vsem ministrstvom, SVZ, Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, informacijskemu pooblaščenču, Varuhu človekovih pravic RS, Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije, Skladu kmetijskih zemljišč in gozdov RS, Sindikatu kmetov Slovenije, Združenju občin Slovenije in Skupnosti občine Slovenije. Rok za posredovanje pripomb je bil določen do 5. 11. 2010 in kasneje podaljšan do 10. 11. 2010. Po medresorskem usklajevanju, v katerem so se poskušali uskladiti interesi zainteresiranih deležnikov je MKGP popravljen predlog ZKZ-C dne 24. 12. 2010 poslalo vsem ministrstvom, Službi vlade za zakonodajo in Službi Vlade RS za lokalno samoupravno in regionalno politike v ponovno medresorsko usklajevanje, z najkasnejšim rokom 7. 1. 2011 za podajo mnenj in pripomb. Iz dokumentov, ki se nanašajo na pripravo predloga predpisa je razvidno, da se je gradivo se je med pripravljavcem in posameznimi ministrstvi, službami in informacijskim pooblaščenčem usklajevalo tudi na več medsebojnih sestankih. Gradivo je bilo z ministrstvi, ki so posredovala pripombe (Ministrstvo za finance, Ministrstvo za promet, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za obrambo ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo), v celoti usklajeno. Usklajeno je bilo tudi z Informacijskim pooblaščenčem in Službo Vlade RS za zakonodajo ter Službo Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Služba Vlade za zakonodajo je v svojem mnenju zapisala, da je zadnji predlog ZKZ-C primeren za nadaljnjo obravnavo na delovnih telesih vlade, še vedno pa da bi kazalo (tudi v sodelovanju z drugimi resorji) razmisliti o nekaterih odprtih vprašanjih, katerih ustrezna rešitev bi lahko pripomogla k še boljši pravno-sistemski ureditvi, k boljšemu izvajanju zakona v praksi in k doseganju ciljev, ki jih zakon želi doseči. Sicer pa je omenjena služba pripravljavcu predloga podala v razmislek še nekaj delim, in nekaj pravno-sistemskih pripomb glede nekaterih rešitev, s katerimi se ni strinjala. Pripombe se

nanašajo predvsem na razmislek o sprejemu novega zakona (zaradi številnih novel in razveljavitev s strani Ustavnega sodišča); na razmislek o pripravi dodatnih podzakonskih predpisov (Služba sicer ugotavlja, da so bili k predlogu zakona, v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti ustrezno priloženi tudi osnutki nekaterih podzakonskih aktov, ki se bodo zaradi sprejetja tega zakona spremenili, dopolnili ali sprejeli na novo); na nujnost ustrezne ureditve vprašanja prometa s kmetijskimi zemljišči; na nejasnosti posameznih obrazložitvev ...

Medresorsko usklajevanje je bilo, v skladu z 9. točko priloge 1 Navodila št. 10, v Predlogu ZKZ-C ustrezno navedeno.

9.6 OBRAVNAVA PREDLOGA ZAKONA NA VLADI

Končno gradivo predloga zakona je MKGP poslalo vladi v obravnavo dne 3. 2. 2011.

Vlada je še istega dne, ko je prejela končno gradivo predloga ZKZ-C s strani pripravljavca (torej pred potekom najmanj treh delovnih dni), gradivo obravnavala na 119. redni seji in sprejela sklep, da se določi besedilo predloga zakona in da se predlog zakona pošlje v obravnavo Državnemu zboru RS po skrajšanem postopku.

9.7 EPILOG

ZKZ-C je bil noveliran julija 2012. ZKZ-D je bil v državnem zboru sprejet na predlog skupine koalicijskih poslank in poslancev s prvopodpisanim Jožetom Tankom, po skrajšanem postopku.

Med postopkom sprejemanja ZKZ-D je Komisija za preprečevanje korupcije podala mnenje glede postopkov sprejemanja navedenega zakona, pa tudi ostalih zakonov s področju urejanja okolja in prostora⁷⁸. V mnenju je komisija poudarila, da morajo biti spremembe zakonov domišljene in sprejete na transparenten način, tako v smislu medresorskega usklajevanja kot v smislu omogočanja javne razprave. Predlogi zakonov, ki jih je komisija v konkretnem mnenju obravnavala, so v uvodih in v predvidenih postopkih

⁷⁸ »Mnenje glede neustreznosti spreminjanja zakonodaje s področja okolja in prostora v luči pomanjkanja transparentnosti in (ne)obvladovanja korupcijskih tveganj«

sprejema (skrajšani ali nujni), po mnenju komisije kršila več pravil in sicer: Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah – 8 člen; Resolucije o normativni dejavnosti; Zakona o varstvu okolja; Poslovnika Vlade RS; Navodil o sodelovanju javnosti pri sprejemanju predpisov, ki lahko pomembneje vplivajo na okolje in Poslovnika DZ (glede opravičila za sprejem zakona po nujnem postopku). Ker je komisija skozi svoje postopke ugotovila, da gre pri regulaciji okolja in prostora za korupcijsko izrazito izpostavljeno področje, na katerem deluje veliko zasebnih interesov in lobijev, hkrati pa gre za problematiko, pri kateri je izrazit javni interes (preskrba s čisto pitno vodo, obdelovalno zemljo ...), je menila, da bi bilo primerno in nujno, da se predlogi zakonov zadržijo, dajo v javno razpravo, postavijo jasni roki in pripravijo vsebinske utemeljitve posameznih rešitev. Komisija je tudi opozorila, da je brez predhodne analize problemov nevarno postopke zakonsko, časovni in vsebinsko skrajšati, ne da bi pred tem preverili vse morebitne druge razpoložljive možnosti.

Zoper navedeno novelo je skupina nevladnih organizacij s statusom delovanja v javnem interesu na področju okolja⁷⁹ vložila pobudo za oceno ustavnosti. Vsebina spornega zakona se namreč nanaša na zmanjševanje zaščite kmetijskih zemljišč pred nenadzorovano pozidavo, kar zmanjšuje možnosti zagotavljanja samooskrbe s hrano, s čimer se krši 71. in 72. člen Ustave RS, ki državi nalagata posebno varstvo kmetijskih zemljišč in skrb za zdravo življenjsko okolje. Skupina nevladnih organizacij navaja tudi, da novela, ki je bila sprejeta po skrajšanem postopku, ni bila sprejeta v skladu z Aarhuško konvencijo, katere podpisnica je tudi Slovenija in ki zahteva udeležbo javnosti pri odločanju o okoljskih zahtevah, saj se javnost do zakona ni mogla opredeliti, ker javne razprave ni bilo. V postopku naj bi bilo preslišano enoglasno odklonilno mnenje kmetijske in prostorske stroke, spregledan poziv civilne družbe z več kot 5000 državljanov in na kratko odpravljen odločilni veto Državnega sveta. Upoštevalo naj se ne bi niti zgoraj navedeno mnenje KPK. Skupina nevladnih organizacij je pobudo za oceno ustavnosti vložila tudi zoper Poslovnik DZ, ki omogoča sprejetje zakonov z vplivom na okolje brez sodelovanja strokovne in širše javnosti. Poslovnik DZ namreč omogoča, da se v primerih, ko so vlagatelji zakona poslanci, zakonodajni postopek odvije brez udeležbe javnosti, s čimer naj bi bila kršena določila 2., 8. in 153. člena Ustave RS, ki govorijo o Sloveniji kot pravni državi.

⁷⁹ Umanotera, Inštitut za trajnostni razvoj, Slovenski E-forum, Društvo za energetska ekonomijo in ekologijo, Focus – društvo za sonaraven razvoj, Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC, Lutra-inštitut za ohranjanje naravne dediščine.

Ustavno sodišče o pobudi za oceno ustavnosti še ni odločilo.

10 TESTIRANJE HIPOTEZ

Slovenija je sledila mednarodnim smernicam, priporočilom in politikam na področju boljše regulacije in v ta namen sprejela kar nekaj dokumentov, tako obvezujočih, kot tistih v obliki raznih priporočil in smernic.

Na ravni obvezujočih dokumentov je treba najprej omeniti spremembe Poslovnika Vlade RS (PoV), s katerimi so se na obvezujoči ravni v postopek priprave zakonodaje postopoma uveljavljala pomembnejša orodja priprave boljših predpisov. PoV natančno določa vsebino predloga zakona, skupaj z obveznostjo priložitve osnutkov predzakonskih predpisov; določena je obveznost predlagatelja zakona, da pripravi PUR/RIA, ki je tudi obvezni del predloga zakona; v kolikor gre za zakon, sprejet po nujnem postopku, pa je določena obveznost, da se o presoji posledic na posameznih področjih pripravi poročilo po dveletnem izvajanju; določen je tudi postopek vključevanja zainteresirane javnosti v pripravo regulacije, skupaj z obveznostjo, da se predpis objavlja na spletnih straneh. Vsebina in oblika gradiv vlade je podrobneje določena z Navodilom vlade št. 10.

Načela priprave boljših predpisov definira Resolucija o normativni dejavnosti, ki je navedeno področje, vsaj na simbolni ravni, dvignila na višjo politično raven (Virant 2010, 128). Resolucija je določila tudi nekatera minimalna priporočila za sodelovanje javnosti v procesu regulacije, prav tako pa je opisala splošen namen presoje in smernic za pripravo presoje učinkov regulacije. Poudarila je vlogo strokovno usposobljene, politično nevtralne in motivirane državne uprave pri pripravi predpisov.

Na področju vključevanja zainteresirane javnosti ima pripravljavec predlogov predpisov, poleg zavezujočih določb PoV in priporočil Resolucije o normativni dejavnosti, na voljo tudi metodološki pripomoček v obliki Priročnika za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti, ki podrobneje razlaga in svetuje o metodah in načinih sodelovanja z zainteresirano javnostjo. Postopek vključevanja javnosti v proces oblikovanja politike/predpisov pa je opisan tudi v Priročniku za izvajanje presoje posledic predpisov in politik.

Zainteresirana javnost se lahko s predlogi predpisov seznanila na spletnih straneh pristojnih ministrstev, pa tudi na spletni strani vlade, v postopek priprave regulacije pa se lahko vključi predvsem preko spletnega pod-portala E-demokracija, kjer imajo državljani, strokovna javnost in ključni deležniki možnost vpliva na izbiro. Čeprav gre za neke vrste vodnika po postopkih priprave predpisov, pa se na tem mestu moram strinjati z mnenjem Računskega sodišča (2012), da ni povsem uporabnikom prijazen, saj ne omogoča enostavnega in lahko razumljivega iskanja besedil predlogov regulacije in dajanja pripomb.

Državljeni lahko opozarjajo na neustrezno veljavno ureditev določenega področja in predlagajo ustrezne rešitve tudi preko spletnega portala *predlagam.vladi.si*.

Sodelovanje javnosti pri pripravi regulacija na nek način določa tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki je uredil ustavno pravico vsakogar do informacij javnega značaja, državljanom pa je omogočil tudi ustavno pravico, ki govori o neposrednem in posrednem sodelovanju državljanov pri upravljanju javnih zadev. Navedeni zakon jasno določa, katere informacije javnega značaja je treba posredovati na svetovni splet, med njimi so tudi predlogi zakonov .

Podlaga za PUR/RIA sta že omenjena PoV (skupaj z Navodilom za izvajanje PoV št. 10) in Resolucija o normativni dejavnosti; kot pripomoček pri pripravi vladnega gradiva, s pomočjo katerega sestavimo poročilo o izvedbi presoje, pa pripravljavcem regulacije služi Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik. Priročnik umešča postopek pripravo regulacije v celoten regulacijski krogotok od načrtovanja in priprave do uveljavitve, spremljanja in evalvacije politik/predpisa; njegov namen pa je podrobnejša opredelitev in razlaga elementov, ki služijo kot dodatni argument v presoji vplivov na administracijo, gospodarstvo, okolje in družbo.

Pripravljavci predlogov predpisov morajo poskrbeti za to, da so predpisi jasni in razumljivi, da njihove določbe niso same s seboj v nasprotju oz. v nasprotju z določbami drugih zakonov in Ustavo ter mednarodnim pravnim redom. Pri oblikovanju strukture in besedila zakona imajo pripravljavci »pomočnika« v obliki natančno določenih navodil, ki so razdelana v Nomotehničnih smernicah, s katerimi se zagotavlja enoten nomotehnični pristop, »z namenom vzpostavitve čim bolj jasnega, preglednega in konsistentnega

pravnega sistema in s tem tudi zagotavljanja načel pravne varnosti, enakosti in zakonitosti« (Božič 2009, 324).

Tudi na področju OAO je vlada sprejela vrsto ukrepov in strategij, ki bi državljanom in poslovne subjekte razbremenili zakonodajnih obremenitev, ki jih v vsakodnevnem življenju povzročajo nevšečnosti in nepotrebne ovire. MJU je pripravilo Programe ukrepov za odpravo administrativnih ovir za leta 2006, 2007, 2008 in 2009, ki so skupaj vsebovali 108 ukrepov za OAO. Leta 2009 je bil sprejem temeljni strateški in operativni dokument zmanjševanja administrativnih bremen in OAO – Program Vlade RS za odpravo administrativnih ovir in zmanjševanje administrativnih bremen za 25% do leta 2012 (Program »minus 25%«), ki je pomenil del prizadevanja za boljšo javno upravo in nadgradnjo sistematičnega delovanja vlade na področju OAO (Akcijski program 2012). Da bi bila javnost čim bolj seznanjena z vsemi informacijami glede izvedbe in realizacije programa »minus 25%«, je MJU vzpostavilo Portal *Minus 25%* oz. *StopBirokraciji.si*. Več kot 200 ukrepov, s katerimi se zmanjšujejo zakonodajna bremena, pa je bilo iz Akcijskega programa leta 2013 preneseno v Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti, ki na enem mestu združuje več posameznih dokumentov, ukrepe iz teh dokumentov pa smiselno združuje po šestnajstih področjih, z namenom doseganja večjih sinergijskih učinkov ukrepov, ki so tudi podlaga za oblikovanje usmeritev in programov Vlade RS, in v izogib poročanju različnim organom o istovrstnih ukrepih, zasledovanju enotne koordinacije in posledično večjim vplivom na realizacijo.

Iz vseh navedenih dokumentov, priporočil, smernic in strategij je razvidno, da Slovenija, vsaj na normativni ravni, dosledno sledi načelom priprave boljših predpisov, kot jih predvidevajo dokumenti in strategije EU in OECD. Navedeni predpisi namreč omogočajo, da se neka politika ustrezno in kvalitetno oblikuje ter da se pripravi kvalitetna regulacija oz. njena najpogostejša oblika zakon, ki bo nomotehnično dovršen in ne bo dopuščal dvoma o svoji vsebini; zakon, ki je bil na podlagi presoj posledic na vsa področja družbenega življenja izbran kot najboljša alternativa za rešitev nekega problema oziroma zakon, ki za podjetja in družbo ne predstavlja dodatnih obremenitev ter je plod partnerskega sodelovanja različnih državnih in nedržavnih akterjev.

Povsem druga zgodba pa se kaže pri udejanjanju teh pravil v praksi.

V obdobju po osamosvojitvi pa nekako do leta 2009 se v Sloveniji orodja, pomembna za pripravo dobrih predpisov, pri pripravi zakonodaje niso uporabljala. Zakoni so se pripravljali brez sodelovanja javnosti ter brez ocene učinkov takih zakonov na javne finance in na vse segmente družbenega življenja, nasploh. Predpisi so večinoma nastajali izven državne uprave, kar je pomenilo nesmotrno porabo javnega denarja, pa tudi tveganje za sistemsko korupcijo in nasprotje interesov. Predpisi so največkrat pripravljali in sprejemali v naglici, njihova besedila pa so bila nepremišljena in polna napak, rešitve pa celo ustavno sporne. Vse navedeno je pripeljalo do pogostega noveliranja zakonov, pa tudi sprejemanja novih zakonov, zato je na nekaterih področjih družbenega življenja število predpisov (predvsem podzakonskih), preprosto postalo neobvladljivo.

Stvari na področju priprave predpisov so se začele izboljševati po letu 2009, ko je bila sprejeta Resolucija o normativni dejavnosti in ko so bile sprejete spremembe Poslovnika Vlade. Vendar stanje še zdaleč ni zadovoljivo.

Kljub temu da se je Slovenija že osamosvojila od pravnega reda Jugoslavije in svoj pravni red harmonizirala s pravnim redom EU, kar je v preteklem obdobju pomenilo izgovor za pripravljanje in sprejemanje zakonov po nujnem postopku, pa se navedena praksa »zakonodajnega rokohitrstva« (Cirman 2012) kar nadaljuje, tokrat z izgovorom, da je država v krizi. Posledica hitenja vodi do slabše kakovosti zakonov, kar posledično pomeni, da jih je slej ko prej potrebno popravljati z dopolnitvami in spremembami. Značilen primer takega zakona je zloglasni ZUJF (Zakon o uravnoteženju javnih financ) ali »pravna »zlepljenka«, kot ji pravi dr. Cerar (Cirman 2012), čigar nekatere določbe je Ustavno sodišče že razveljavilo.

Kar se tiče sodelovanja pripravljavcev predlogov predpisov z zainteresirano javnostjo, na podlagi poročil ministrstva, pristojnega za javno upravo ter poročil Računskega sodišča, ugotavljam, da do pomanjkljivosti prihaja predvsem pri objavi predlogov predpisov na spletni strani pristojnega ministrstva oz. na pod-portal E-demokracija (npr. neobjava osnutkov predlogov; nepripenjanje datotek predpisov z besedilom predpisa; neažurnost pri osvežitvi osnutkov predlogov, kar pripelje do komentiranja določb, ki so bile že spremenjene ali celo umaknjene; kršitev predpisanega časovnega okvirja, v katerem ima javnost možnost s pripombami vplivati na vsebino predpisa). Ugotavljam tudi, da 40%

predlogov predpisov ne vsebuje povzetka sodelovanja z javnostjo, ki je obvezna sestavina vladnega gradiva.

Nezadovoljivo je stanje tudi pri pripravi ocene učinkov predpisov, predlagatelji zakonov to fazo še vedno obravnavajo bolj kot administrativno obveznost v postopku priprave in sprejemanja zakona in ne kot pomoč pri pripravi boljših predpisov.

Tudi na področju nomotehnik pripravljavci zakonov še vedno ne upoštevajo pravil, določenih v Resoluciji o normativni dejavnosti, prav tako tudi ne dobre prakse pri pripravi predpisov, kar pa največkrat vodi v nižjo kakovostno raven predpisa in posledično v zmanjšanje pravne varnosti, pogosto spreminjanje in oteženo izvajanje.

V nasprotju z določili Resolucije o normativni dejavnosti pa večina predpisov še vedno nastaja izven državne uprave, čeprav gre za delo, ki bi ga bila, vsaj v večini primerov, morala biti sposobna opraviti državna uprava sama.

Iz vseh pregledanih vladnih dokumentov, strategij ter spletnih strani pa ugotavljam, da se v Sloveniji največ pozornosti namenja odpravljanju administrativnih ovir in stroškov, ki jih take ovire državljanom in podjetjem povzročajo. Na ravni EU se uvršča med tri države, ki so v zadnjih letih na tem področju najbolj napredovale. Stanje je torej optimistično, čeprav bo potrebno še ogromno dela, da državljanom bremen pri vsakodnevnih urejanjih stvari in dogodkov ne bomo več čutili.

Glede na vse navedeno ugotavljam, da ostaja stanje na področju priprave kvalitetne zakonodaje, kljub spremembam poslovniškimi določili, sprejetjem Resolucije o normativni dejavnosti, nomotehničnim smernicam, izboljševanju informacijske podpore in nekaterim izboljšavam v praksi še vedno nezadovoljivo ter da se vsa navedena pravila, vključno z vsemi potrebnimi orodji, pri pripravi pravne regulacije v Republiki Sloveniji še vedno ne upoštevajo v zadostni meri.

Glede na dokaj jasna pravila, vsebovana v Poslovniku Vlade in Resoluciji o normativni dejavnosti, ki pripravljavcu predloga zakona omogočajo, da predlog zakona pripravi v skladu z načeli priprave boljših predpisov, sem domnevala, da je ministrstvo, pristojno za

kmetijstvo, pri pripravi predloga ZKZ-C omenjena načela upoštevalo. V zvezi z navedenim sem ugotovila naslednje:

- predlog zakona so pripravljali uradniki na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, kar je v skladu z načeli Resolucije o normativni dejavnosti;
- zainteresirani javnosti je bila dana možnost vključitve v postopek: osnutek zakona je bil objavljen na spletni strani ministrstva in na pod-portal E-demokracija. Pomanjkljivost vidim predvsem v neažurnosti pri osvežitvi podatkov, objavljenih na spletni strani E-demokracija in pa v dejstvu, da predlog zakona ne vsebuje poročila o sodelovanju javnosti pri pripravi predloga predpisa. Čeprav je ministrstvo iz spletne strani E-demokracija prejelo le dva predloga k osnutku zakona s strani dveh posameznikov, ju ministrstvo o razlogih za (ne)upoštevanje njunih pripomb ni obvestilo;
- predlog zakona sicer vsebuje ocene učinke predpisov na javne finance in na različna področja družbenega življenja, vendar so bile le-te pripravljene na podlagi informacij in znanj, s katerim ministrstvo razpolaga, poglobljene študije in analize pri tem niso bile opravljene;
- predlog zakona je bil predhodno medresorsko usklajen in kot tak poslan v vladno obravnavo, kar je zagotovo pozitivno vplivalo na formalno usklajevanje na vladi;
- k predlogu zakona so bili ustrezno priloženi tudi osnutki nekaterih podzakonskih aktov, sprejem katerih predvidevajo določbe zakona,;
- zakon je bil poslan v Državni zbor v obravnavo po skrajšanem postopku, saj naj bi vseboval manj zahtevne spremembe in dopolnitve, ki naj bi se v glavnem nanašale na uskladitev zakona s prostorsko zakonodajo. Z navedeno obrazložitvijo, ki opravičuje obravnavo po skrajšanem postopku se ne strinjam, saj naj bi navedeni zakon po mnenju takratnega premiera Boruta Pahorja in kmetijskega ministra Dejana Židana pomenil kmetijsko reformo, kar pa je dovolj pomembno dejstvo, da se neki zakon v Državnem zboru obravnava po rednem postopku. Da ne gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve kaže tudi dejstvo, da je omenjeni zakon uvedel odškodnine za spremembo namembnosti kmetijskega zemljišča, kar je, kot se je kasneje izkazalo v praksi, potencialnim investitorjem, zaradi odškodnine tudi več deset tisoč evrov, onemogočil gradnjo. Zaščita kmetijskih zemljišč na račun nedovoljenosti gradenj (oz. dovoljenosti proti visokim odškodninam) sama po sebi ni sporna, je pa vsekakor dejstvo, ki bi v parlamentu terjalo širšo razpravo v rednem postopku.

Glede na navedeno ugotavljam, da so se pri pripravi predloga ZKZ-C, načela priprave dobrih predpisov, kot so navedena v Resoluciji o normativni dejavnosti, upoštevala predvsem v delu, ki se nanaša na potrebo po nastajanju predpisa znotraj državnega organa, medresorsko usklajenost, pripravo ustreznih podzakonskih aktov ter v pretežni meri na možnost sodelovanja zainteresirane javnosti. Ugotavljam pa, da so ocene učinkov predpisa na javne finance ter na različna področja družbenega življenja navedene zgolj pavšalno, kar pritrjuje ugotovitvam Računskega sodišča, da pripravljavci predlogov predpisov to fazo še vedno obravnavajo bolj kot administrativno obveznost v postopku priprave in sprejemanja zakona.

11 ZAKLJUČEK

Priprava predpisov je umetnost, ki od pripravljavca zahteva natančno in predvsem dobro premišljeno delo, ki terja razmislek o tem, kaj se z določenim predpisom želi doseči. Glavno vlogo pri pripravi predlogov predpisov, ki jih vlada predlaga Državnemu zboru mora odigrati državna uprava, ki edina razpolaga s potrebnimi informacijami o pomembnih dejstvih in potrebah družbe. Na podlagi teh informacij uprava vlado tudi opozarja na probleme in potrebe, ki narekujejo potrebo po regulaciji, vladi pri oblikovanju politik nudi tudi strokovno pomoč.

Izboljševanje kakovosti regulacije je na ravni OECD in institucij EU postala pomemben projekt, ki se nenehno razvija, dopolnjuje in vključuje stalne izboljšave. Takemu projektu se je kot članica obeh organizacij zavezala tudi Slovenija, kjer je po osamosvojitvi vladala (in še vlada) slaba regulatorna oziroma zakonodajna politika. Izboljšava procesa regulacije gre predvsem v smeri upoštevanja vrste orodij, ki jih imajo pripravljavci na razpolago, da se doseže kvaliteten predpis. Regulatorna orodja kot so: PUR/RIA, sodelovanje javnosti, OAO in medresorsko usklajevanje pa so garancija kvalitetne regulacije le, če niso uporabljena sama zase, ampak kot deli celote, ki skupaj s svojimi nosilci stopajo v medsebojne odnose.

Vendar zgolj pisana pravila niso dovolj. Izboljševanje kakovosti regulacije mora prodreti globoko v zavest vsakega oblikovalca in pripravljavca politik/regulacij, uradnika,

političnega odločevalca in državljana, saj le visokokvalitetni predpisi krepijo pravno varnost, pravno državo in demokracijo nasploh.

12 LITERATURA

1. Baldwin, Robert. 2005. *Is better regulation smarter regulation?* Dostopno prek: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3239 (1. september 2013).
2. Božič, Katja. 2009. Nomotehnične smernice – smer proti dobri praksi? V *Pravni letopis 2009*, ur. dr. Lojze Ude, 323–326. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti.
3. Brezovšek, Marjan. 1996. Teoretičen pojem uprave. *Teorija in praksa* 33 (6): 997–1008.
4. --- 2003. Državna uprava v procesih globalizacije. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 71–89. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver, ur. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Bugarič, Bojan. 2002. Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. V *Zbornik referatov/IX. dnevi slovenske uprave, Portorož, 26., 27., 28. september 2002*, ur. Zvone Vodovnik, 51–60. Ljubljana: Visoka upravna šola.
7. --- 2003a. Brez politične podpore malo možnosti za uspeh. *Slovenska uprava; revija Ministrstva za notranje zadeve RS* 3 (3): 22–24.
8. --- 2003b. Globalizacija in državna uprava: od intervencijskega k regulatornemu modelu? V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 89–111. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. --- 2004. Mit ali realnost. *Slovenska uprava; revija Ministrstva za notranje zadeve RS* 4 (5): 15–17.
10. --- 2005. Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov. *Uprava* 3 (1): 7–27.
11. Bugarič, Bojan, Tone Jerovšek, Erik Kerševan, Roman Kladošek, Štefka Korade Purg, Polona Kovač, Rajko Pirnat, Senko Pličanič, Natalija Sajevec Plavčak, Gorazd Terpin in Grega Virant, ur. 2004. *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.

12. Cirman, Primož. 2012. Komu koristi zakonodajno rokohitrstvo?. *Dnevnik*, 6. julij. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/slovenija/1042540204> (6. julij 2012).
13. CNVOS (Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij). *Števec kršitev Resolucije o normativni dejavnosti*. Dostopno prek: <http://stevec-krsitev.si/> (7. januar 2014).
14. Den Hertog, Johan. 1999. *General Theories of Regulation*. Dostopno prek: <http://encyclo.findlaw.com/5000book.pdf> (1. september 2013).
15. Državni zbor Republike Slovenije. 1996. *Poročilo o delu Državnega zbora v obdobju 1992-1996*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (1. september 2013).
16. --- 2000. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996-2000*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (1. september 2013).
17. --- 2004. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2000-2004*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (1. september 2013).
18. --- 2008. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2004-2008*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (1. september 2013).
19. --- 2012. *Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2008-2011*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/raziskovalnaDejavnost/Knjige> (1. september 2013).
20. Džinić, Jasmina. 2011. Regulacijska tijela i regulacija: neki problemi u pogledu (ne) donošenja uredbi za izvrševanje zakona. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11 (3). Dostopno prek: http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2011-3%2003%20Dzinic.pdf (1. september 2013).

21. *E-demokracija*. Dostopno prek: <https://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija.euprava> (6. januar 2013).
22. Eurofound. 2011. *Smart regulation*. Dostopno prek: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/smartregulation.htm> (27.3.2013).
23. European Commission. 2013. *Better regulation*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm (30. maj 2013).
24. Evropska komisija. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/index_sl.htm (1. september 2013).
25. --- 2006. *Boljša pravna ureditev – preprosta razlaga*. Dostopno prek: https://www.google.si/url?q=http://bookshop.europa.eu/sl/bolj-a-pravna-ureditev-preprosta-razlaga-pbKA7606161/downloads/KA-76-06-161-SL-C/KA7606161SLC_002.pdf%3Bpgid%3Dy8dIS7GUWMdSR0EAlMEUUsWb0000P7QR28--%3Bsid%3DLXssvH8ODR4sqi5I9ZuyGx0rKqgqb3jdK6g%3D%3FFileName%3DKA7606161SLC_002.pdf%26SKU%3DKA7606161SLC_PDF%26CatalogueNumber%3DKA-76-06-161-SL-C&sa=U&ei=8YUxU_28J4ekyAPaw4CYCA&ved=0CCMQFjAB&sig2=W8RDuSuvbL6HYu7aMuN4OQ&usg=AFQjCNF_nAwZS7DBVAb4KiMSnyjB9J4s-A (25. marec 2014).
26. --- 2012. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in odboru regij: Ustreznost predpisov EU*. Dostopno prek: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0746:FIN:SL:DOC> (6. januar 2014).
27. Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.
28. Gramberger, Marc. 2001. *Citizens as Partners: OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making*. Dostopno prek: http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Citizens_as_partners_hanbook_oecd.pdf (1. september 2013).
29. Igličar, Albin. 2009. *Pogledi sociologije prava*. Ljubljana: GV Založba.

30. --- 2010. Na rob resolucijskim smernicam o sodelovanju javnosti pri pripravi predpisov. V *Pravni letopis 2010*, ur. dr. Lojze Ude, 211–225. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti.
31. --- 2011. *Zakonodajna dejavnost*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
32. --- 2012. Vrednote v zakonodajni dejavnosti. V *Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote: integriteta, odgovornost, vladavina prava*, ur. Bećir Kečanović, 189-199. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
33. *Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije*. Dostopno prek: <https://www.ip-rs.si/> (6. januar 2014).
34. Infosrc. 2011. *Andraž Pernar: to je šele začetek*. Dostopno prek: <http://infosrc.wordpress.com/2011/05/15/andraz-pernar-to-je-sele-zacetek/> (30. januar 2012).
35. International Association of Public Participation (IAP2). 2007. *Spectrum of public participation*. Dostopno prek: http://www.iap2.org/associations/4748/files/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf (30. maj 2013).
36. Jordana, Jacint in David Levi-Faur. 2004. *The politics of regulation in the age of governance*. Dostopno prek: <http://poli.haifa.ac.il/~levi/chapter1.pdf> (1. september 2013).
37. Kerševan, Erik. 2004. *Uprava in sodni nadzor*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
38. Komisija za preprečevanje korupcije. 2012a. *Mnenje glede neustreznosti spreminjanja zakonodaje s področja okolja in prostora v luči pomanjkanja transparentnosti in (ne)obladovanja korupcijskih tveganj*. Dostopno prek: [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/0071-18-2012-1%20%20%20%20002\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/0071-18-2012-1%20%20%20%20002(1).pdf) (6. januar 2014).
39. --- 2012b. *Sistemska načelno mnenje in priporočilo št. 1/2012 glede obstoja in odpravljanja sistemskih tveganj za korupcijo in nasprotja interesov v povezavi z netransparentnim najemanjem zunanjih izvajalcev pri pripravi predpisov*. Dostopno prek: [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Sistemsko_anaelno_mnenje___048_pdf\[1\].pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Sistemsko_anaelno_mnenje___048_pdf[1].pdf) (6. januar 2014).

40. Koprič, Ivan. 2004. Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. V *X. dnevni javnega prava, Portorož, 14. – 16. junij 2004*, 587–608. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
41. Kovač, Jožef. 2008. Do kakovostnih predpisov le s sodelovanjem zainteresirane javnosti že v predzakonodajnem postopku: civilne družbe se še vedno ne sliši. *Pravna praksa* 24 (43): 2–7.
42. Kovač, Polona. 2007. Podjetniški koncept kot gibalno modernizacije slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 94–265. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
43. --- 2009a. Presoja učinkov regulacije – njeni elementi, cilji in pojavnost. V *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*, ur. doc.dr. Polonca Kovač, 13–28. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
44. --- 2009b. Presoja učinkov regulacije – kje smo in kam gremo. *Javna uprava* 45 (1-2): 259–272.
45. --- 2011. Izbrani vidiki (ne)izvajanja presoje učinkov regulacije v slovenski praksi. V *XVII. dnevi javnega prava in javnega managementa: Portorož 8.-9. junij 2011* 47 (1-2): 129–156.
46. Kurent, Andreja. 2008. Nomotehnika v praksi državnega zbora (kaj mora predlagatelj zakona upoštevati pri njegovi pripravi). V *Pravni letopis 2008*, ur. Lojze Ude, 245–256. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
47. Kustec Lipicer, Simona. 2009. Policy oz. javnopolitični potenciali presoje učinkov regulacije. V *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*, ur. dr. Polonca Kovač, 29–46. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
48. Lalić, Gordana. 2008. Normativnost, ujeta v kolesje državne uprave. *Pravna praksa* 27 (31–32): 19–20.
49. Levi-Faur, David. 2010. *Regulation&Regulatory Governance*. Dostopno prek: <http://levifaur.wiki.huji.ac.il/images/Reg.pdf> (1. september 2013).
50. Ministrstvo za javno upravo (MJU). Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/> (4. april 2011).
51. --- 2012. *Vmesno poročilo o izvajanju nalog in realizaciji ciljev na področju priprave boljših predpisov ter programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012 za leto 2011*.

- Dostopno prek:
http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Novice/Porocilo_VRS_BR_minus25_OAO_2011.pdf (7. januar 2013).
52. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP). 2012. *Gradivo za ZKZ-C št. 007-392/2010*.
53. Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). Dostopno prek:
http://www.mnz.gov.si/si/javna_uprava/boljsi_predpisi_in_nevladne_organizacije/resolucija_o_normativni_dejavnosti/ (4. januar 2014).
54. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo (MPJU). *Pregled mejnikov na področju OAO in boljše priprave predpisov*. Dostopno prek:
http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Upravni_procesi/mejniki_OAO_in_BR_od_1990_slo_21okt11.doc (6.1.2014).
55. --- 2012a. *Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za obdobju 2012-2013*. 2012. Dostopno prek:
http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Program_-25_/AKCIJSKI_PROGRAM_OAO_2012_2013.pdf (6. januar 2014).
56. --- 2012b. *Poročilo o izvajanju aktivnosti na področju boljše zakonodaje in odprave administrativnih ovir. Prvo poročilo o realiziranih ukrepih prenovljenega akcijskega programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen*. Dostopno prek: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT12/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/fd66da691f869e6ec1257acd0037c35b/\\$FILE/ATTAFTCL.DOC/P2.DOC](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT12/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/fd66da691f869e6ec1257acd0037c35b/$FILE/ATTAFTCL.DOC/P2.DOC) (1. marec 2014).
57. *Nomotehnične smernice*. 2008. Dostopno prek:
http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Nomotehnicne_smer.pdf (5. april 2011).
58. *Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo*. Ur.l.RS 139/2006, 95/2011.
59. OECD. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/> (1. september 2013).
60. --- 1995. *ecommodation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation*. Dostopno prek:
<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128> (19. maj 2013).

61. --- 2001. *Engaging Citizens in Policy-making*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/gov/2384040.pdf> (1. maj 2013).
62. --- 2012. *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf> (25.11.2013)
63. Ogus, Anthony. 2009. *Regulation Revisited*. Dostopno prek: <https://www.google.si/url?q=http://repub.eur.nl/pub/16031/A.%2520Ogus,%2520Regulation%2520Revisited.pdf&sa=U&ei=bIYxU7jNG-r8ywPEs4LIDg&ved=0CB0QFjAA&sig2=1YUfRFYSGekXedRwA0NJSg&usg=AFQjCNFX0UN3oWKLwOm6nhzscax-RqA31A> (25. marec 2014).
64. Pernar, Andraž, Janez Pogorelec in Jožica Velišček. 2012. *Informacijska podpora postopkov priprave predpisov (IPP)*. Dostopno prek: <http://nio.gov.si/nio/product.nio?assetId=305> (6. februar 2013).
65. Petak, Ana. 2009. Regulatorna reforma kao normativni koncept: prilika za razvoj konstitutivnih politika. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5 (1). Dostopno prek: https://bib.irb.hr/datoteka/395391.Anali_2008_15_PETEK_275_294.pdf (20. marec 2014).
66. Pevcin, Primož in Maja Klun. 2009. Ekonomika in metodologija presoja učinkov regulacije. V *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*, ur. dr. Polonca Kovač, 79-89. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
67. Pihler, Tatjana. 2011. Novi zemljiški zakon danes končno v vladi. *Dnevnik*, 3. februar. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/slovenija/1042421804> (20. marec 2011).
68. Pogorelec, Janez. 2006a. Praktični vidiki izboljševanja naše zakonodajne prakse – od priprave predpisa do zakonodajnega postopka. *Javna uprava* 42 (2–3): 335–343.
69. --- 2006b. Zakoni za desetletje? *Pravna praksa* 25 (26): 3–4.
70. --- 2009. Nomotehnična kakovost predpisov in medresorsko usklajevanje kot element kakovosti predpisov. *Javna uprava* 45 (1–2): 273–285.
71. *Poslovník Državnega zbora (PoDZ-1)*. Ur.l.RS 35/2002, 60/2004, 64/2007, 92/2007-UPB1, 105/2010, 79/2012 Odl.US, 80/2013.

72. *Poslovnik Vlade Republike Slovenije (PoV)*. Ur.l.RS 43/2001, 23/2002 popr., 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010, 95/2011, 64/2012, 10/2014.
73. Potrč, Miran. 2010. Za prvo demokratično izvoljeno skupščino RS je dala zakonito podlago zakonodaja, sprejeta 27.12.1989 v Skupščini socialistične Republike Slovenije. V *Prihodnost parlamentarne demokracije: zbornik strokovnega srečanja ob 20. letnici prvih večstrankarskih volitev*, ur. Tatjana Krašovec in Mojca Pristavec Đogić, 26-31. Ljubljana: Državni zbor.
74. Povalej, Maja. 2011. *Izjava o dobrih namenih*. Dostopno prek: http://www.arhiv.gov.si/si/delovna_podrocja/razstavna_dejavnost/arhivalije_mesca/arhivalija_meseca_april_2011/ (24. marec 2013).
75. *Priročnik za izvajanje presoj posledic predpisov in politik*. 2011. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/Boljsi_predpisi/PRIROCNIK_presoja_2sept10.doc (5.april 2011).
76. *Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti*. 2008. Dostopno prek: http://www.ezd.si/fileadmin/doc/4_AKTIVNO_DRZAVLJANSTVO/Viri/Prirocnik_za_nacrtovanje_vodenje_in_vrednotenje_procesov_sodelovanja_javnosti.pdf (3. januar 2014).
77. Pusić, Eugen. 1989. *Društvena regulacija: granice znanosti i iskustva*. Zagreb: Globus: Pravni fakultet Sveučilišta, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom.
78. Računsko sodišče. 2007. *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K672E7926A481C380C1257298001F8274/\\$file/RIA_Ucinki_RSP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K672E7926A481C380C1257298001F8274/$file/RIA_Ucinki_RSP.pdf) (10. januar 2014).
79. --- 2012. *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (2)*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180/\\$file/RIA_2.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K7AAECFAFA8DFD535C1257A62001C1180/$file/RIA_2.pdf) (10. januar 2014).
80. Radaelli, Claudio M. 2004. *How context matters: regulatory quality in the European Union*. Dostopno prek: http://www.brad.ac.uk/irq/products/Radaelli_Context_Matters_27_Feb_2004.

- doc (1. marec 2013).
81. --- 2007. Whither better regulation for the Lisbon agenda. *Journal of European public policy* 14(2). Dostopno prek: <https://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/JEPPwhitherbetterregulationforLisbonpublicationversion.pdf> (1. marec 2013).
 82. Radej, Bojan. 2009. *Presoje javnih učinkov vladnih politik*. Dostopno prek: http://www.sdeval.si/attachments/206_sde_DZ%204-2009_Presoje%20javnih%20ucinkov%20vladnih%20ukrepov.pdf (1. september 2013).
 83. Radej, Mateja. 2002. Oblikovanje splošnih pravnih aktov – pravila nomotehnike. *Pravna praksa* 21 (18): 31 – 32.
 84. Rakar, Iztok. 2003. Pravni vidiki ocenjevanja vplivov predpisov. V *X. dnevi slovenske uprave, Portorož, 25., 26., 27. september 2003*, ur. Rudi Kocjančič, 321-334. Dostopno prek: http://www2.fu.uni-lj.si/personal/iztokr/FU_DSU_2003_RIA.pdf (20. marec 2014).
 85. --- 2005. Ocenjevanje vplivov predpisov. *Uprava* 3 (1): 51–79.
 86. Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije
 87. *Resolucija o normativni dejavnosti* (ReNDej). Ur.l.RS 95/2009.
 88. Ribičič, Ciril. 1992. *Ustavnopravni vidiki osamosvajanja Slovenije*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.
 89. Rodrigo, Delia. 2009. *Public consultation for more transparent rulemaking: transferring practices from OECD countries to the developing world*. Dostopno prek: https://www.google.si/url?q=http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/97627/ichaptersection_singledocument/45bf2be3-34a5-433f-b84e-371652308006/en/Ch_9.pdf&sa=U&ei=IocxU4HJIMLjywOauIGYQC&ved=0CB0QFjAA&sig2=COxndax_etIKjxSqICRD1g&usg=AFQjCNGVMDIe3ceDopXyc2H7bPiDSxvKyg (25. marec 2014).
 90. SCM Network. Dostopno prek: <http://www.administrative-burdens.com> (26. februar 2013).
 91. --- *Why reduce administrative burdens?* Dostopno prek: <http://www.administrative-burdens.com/default.asp?page=239> (30. maj 2013).

92. SIGMA (Skupna pobuda organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj – OECD in EU). 2007. *Sposobnost regulativnega vodenja v Sloveniji*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Boljsi_predpisi_OAO/Boljsi_predpisi/Por-sigma-18.6..doc (5. april 2011).
93. Služba vlade za zakonodajo. Dostopno prek: <http://www.svz.gov.si/> (4. april 2011).
94. --- *Osamosvojitveni akti Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/osamosvojitveni_akti_republike_slovenije/ (24. marec 2013).
95. *StopBirokraciji.si*. Dostopno prek: <http://www.stopbirokraciji.si/> (4. januar 2013).
96. Šinkovec, Janez. 1993. Načelo delitve oblasti. *Podjetje in delo* XIX (2): 108–119.
97. Šinkovec, Borut. 2008. Naša nomotehnika in pravna varnost. V *Pravni letopis 2008*, ur. dr. Lojze Ude, 215–221. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti.
98. --- 2009. (Ne)stabilnost zakonodaje. V *Pravni letopis 2009*, ur. Lojze Ude, 309–315. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
99. --- 2011. Nomotehnika v Jugoslaviji in samostojni Sloveniji. V *Pravni letopis 2011*, ur. Lojze Ude, 273–281. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
100. Šoltes, Igor. 2008. Kaj je in zakaj je pristojno računsko sodišče. *Razgledi.net*, 22. marec. Dostopno prek: <http://www.razgledi.net/2008/03/22/kaj-je-in-za-kaj-je-pristojno-racunsko-sodisce/> (6. januar 2014).
101. Tavzes, Miloš, ur. 2006. *Veliki slovar tujk*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
102. Tičar, Bojan in Iztok Rakar. 2011. *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
103. Tomić, Slobodan in Aleksandar Jovančić. 2012. Nastanak i nezavisnost regulatornih tela u Srbiji: domače ili eksterne determinante? *Političke perspektive* 2. Dostopno prek: <http://www.politickeperspektive.org/izdanja/broj-5/2-Slobodan-Tomic-Aleksandar-Jovancic-Nastanak-i-nezavisnost-regulatornih-tela-u-Srbiji-Domace-ili-eksterne-determinante.pdf> (6. januar 2014).

104. Trpin, Gorazd. 2002. Reforma javne uprave u Sloveniji. *Hrvatska javna uprava* 4 (2): 293-321. Dostopno prek: http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2002-2%2003%20Trpin.pdf (1. september 2013).
105. UMANOTERA. 2012. *Pobuda za ocenoustavnosti novele zakona o kmetijskih zemljiščih in poslovnika DZ*. Dostopno prek: <http://www.umanotera.org/index.php?id=13772&node=12> (27. december 2013).
106. UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 2013. *What is good governance?* Dostopno prek: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp> (1. september 2013).
107. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske. 2012. *Strategija procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015.* Dostopno prek: [http://www.vlada.hr/hr/uredi/ured_za_zakonodavstvo/dokumenti/dokumenti_procjene_ucinaka_propisa/strategija_procjene_ucinaka_propisa_2013_2015/\(view_online\)/1](http://www.vlada.hr/hr/uredi/ured_za_zakonodavstvo/dokumenti/dokumenti_procjene_ucinaka_propisa/strategija_procjene_ucinaka_propisa_2013_2015/(view_online)/1)
108. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur.l.RS 33I/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006, 47/2013.
109. *Ustavno sodišče Republike Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/> (27. december 2013).
110. Velišček, Jožica. 2008. Ocena stanja na področju priprave (dobrih) predpisov. V *Pravni letopis 2008*, ur. dr. Lojze Ude, 223-237. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti.
111. Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
112. --- 2009. Boljši predpisi – dejavnik kakovosti življenja in konkurenčnosti gospodarstva. *Javna uprava* 45 (1–2): 249–257.
113. --- 2010. Izboljševanje kakovosti regulacije – razvoj v Sloveniji. *Uprava* 8 (3): 113–134.
114. Vlada Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/> (4. april 2011).
115. --- 2006. *Navodilo za pripravo delovnega programa Vlade Republike Slovenije, št. 00404-3/2006 z dne 26. oktober 2006*. Dostopno prek:

- <http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/dpv.navodilo.doc> (30. marec 2014).
116. --- 2008a. *Navodilo za izvajanje določb poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 8, št. 00701-21/2005/56 z dne 3. junij 2008*. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/navodilo8_GSV.doc (30. marec 2014)
117. --- 2008. *Normativni program dela Vlade RS za leto 2009*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/pdv2009_0409.pdf (6. januar 2014).
118. --- 2009a. *Informacija o projektu informacijske podpore postopkov priprave predpisov – IPP*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/sklepi/seje_vlade/55_seja/55sv16.doc (1. september 2013).
119. --- 2009b. *Pravila spletnega orodja predlagam.vladi.si*. Dostopno preko: http://www.vlada.si/teme_in_projekti/predlagamvladisi/pravila_spletnega_orodja_predlagamvladisi/ (30. maj 2013).
120. --- 2009c. *Program Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25% do leta 2012*. Dostopno prek: http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Program_-25_/PROGRAM_OAO_do_2012_07052009-1.doc (6. januar 2014).
121. --- 2010. *Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade št. 10, št. 00400-4/2008/28 z dne 26. maj 2010*.
122. --- 2012. *EMMAS - Enotna metodologija za merjenje administrativnih stroškov, privzeta po mednarodni metodologiji SCM*. Dostopno prek: http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/EMMAS/EMMAS_SCM_z_dodatkom-2_1.doc (4. januar 2014).
123. --- 2013a. *EMMS Enotna metodologija za merjenje stroškov, ki jih zakonodaja povzroča subjektom*. Dostopno prek: http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/EMMS4112013.pdf (2. januar 2014).
124. --- 2013b. *Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti*. Dostopno prek: http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/Porocilo_ED_3102013.pdf (6. januar 2014).

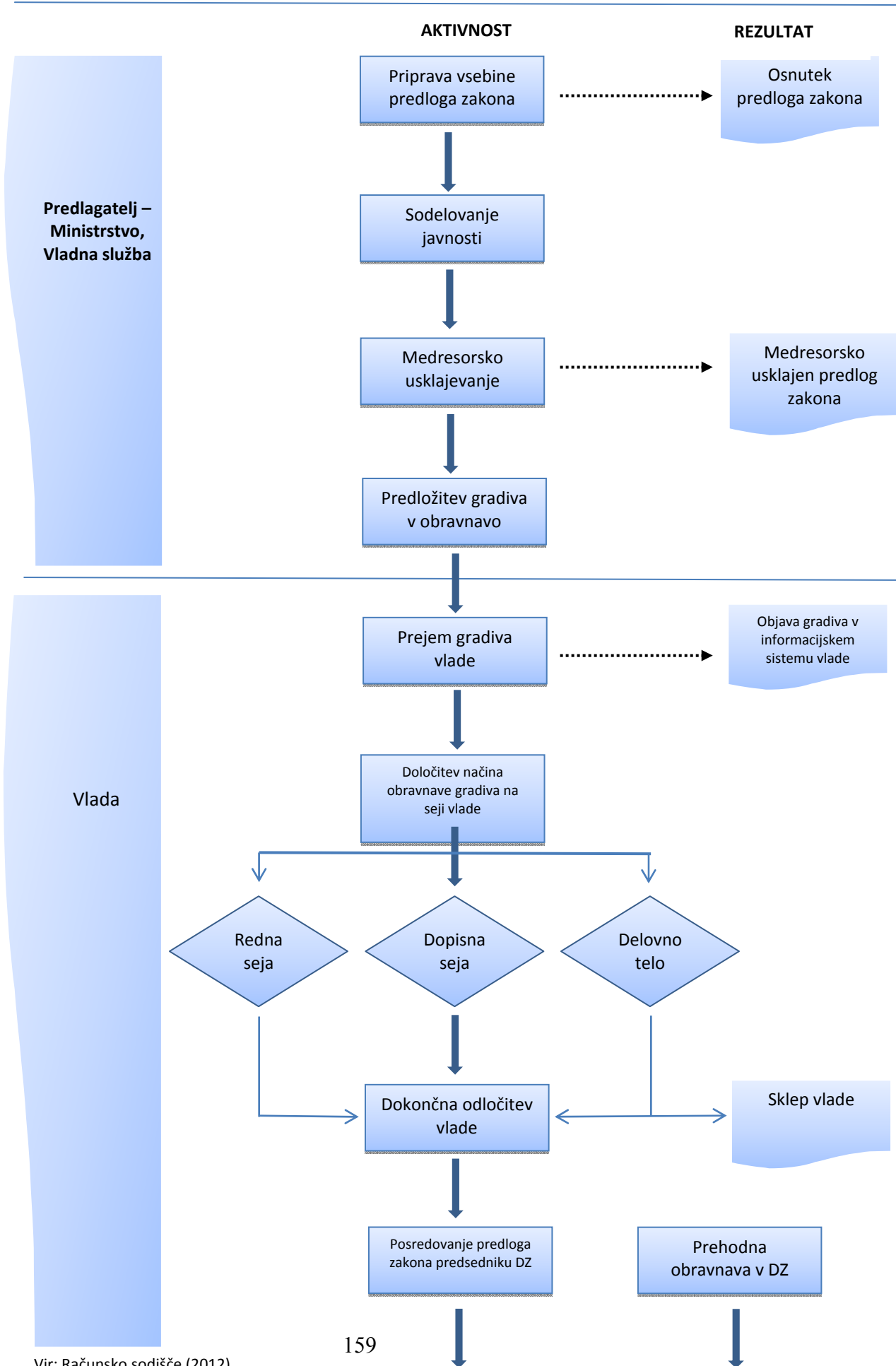
125. --- 2014. *Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade št. 10, št. 00400-7/2013/13 z dne 12. februar 2014.*
126. *Vodnik po postopkih priprave predpisov.* Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija/vodnik.euprava> (16. september 2011).
127. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma, funkcije sodobnih parlamentov.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
128. --- 2009. *Sodobni parlamentarizem in proces zakonodajnega odločanja (s posebnim poudarkom na Državnem zboru RS).* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
129. *Zakon o državni upravi (ZDU-1).* Ur.l.RS 52/2002, 56/2003, 83/2003-UPB1, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 89/2007 Odl.US U-I-303/05-11, 126/2007-ZUP-E, 48/2009, 8/2010-ZUP-G, 8/2012-ZVRS-F, 21/2012, 17/2013 Odl.US U-I-42/12-15, 21/23013-ZVRS-G, 47/2013, 12/2014.
130. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU).* Ur.l.RS 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004-popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl.US U-I-294/04-15, 75/2005 Odl.US:U-I-90/05-13, 113/2005, 21/2006 Odl.US U-I343/04-11, 23/2006 SKL.US U-I-341705-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 SKL.US U-I-227/06-17, 68/2006-ZSPJS-F, 131/2006 Odl.US U-I-227/06-27, 11/2007 Skl.US U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US U-I-136/07-13, 40/2012-ZUJF.
131. *Zakon o kmetijskih zemljiščih (ZKZ).* Ur.l.RS 59/1996, 31/1998 Odl.US: U-I-340/96, 1/1999-ZNIDC, 54/2000-ZKme, 68/2000 Odl-US U-I-26/97-8, 27/2002 Odl.US U-I-266/98-72, 58/2002-ZMR-1, 67/2002, 110/2002-ZUreP-1 (8/2003 popr.), 110/2002-ZGO-1, 36/2003, 55/2003-UPB1, 43/2011, 71/2011-UPB2,58/2012).
132. *Zakon o vladi Republike Slovenije (ZVRS).* Ur.l. RS 4/1993, 71/1994-ZODPM, 23/1996, 47/1997, 23/1999-ZSOVA, 119/2000, 30/2001, 52/2002-ZDU-1, 123/2004, 24/2005-UPB1, 109/2008, 55/2009 Odl.US: U-I-294/07-16, 38/2010-ZUKN, 8/2012, 21/2013, 47/2013-ZDU-1G.
133. Zatler, Renata in Maja Čarni Pretnar. 2009. Program boljšega reguliranje v Sloveniji in EU. V *Presoja učinkov regulacije v Sloveniji*, ur. dr. Polonca Kovač, 47-64. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

134. Zatler, Renata. 2009. Odprava administrativnih ovir. *Javna uprava* 45 (1–2): 287–299.
135. Zimšek, Jelka in Maša Železnik. 2007. Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo. *Pravna praksa* 26 (12): 16–17.

PRILOGE

PRILOGA A: Diagram poteka aktivnosti pri pripravi in sprejemanju zakona

Diagram poteka aktivnosti pri pripravi in sprejemanju zakona



PRILOGA B: Gradivo vlade (spremni dopis, jedro gradiva)

PRILOGA 1 (spremni dopis – 1. del):

Glava dokumenta z navedbo predlagatelja in e-naslova glavne pisarne predlagatelja		
Številka: (klasifikacijski znak)		
Ljubljana, ... (uporaba zapisa datuma v wordu ni dovoljena)		
EVA (če se akt objavi v Uradnem listu RS)		
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE Gp.gs@gov.si		
ZADEVA: (naslov gradiva vlade) – predlog za obravnavo		
1. Predlog sklepov vlade:		
(Navedejo se: – pravna podlaga, – odločitev vlade, – priloge, – prejemniki.)		
2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:		
(Navedite razloge, razen za predlog zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe, ki se obravnava po nujnem postopku – 169. člen Poslovnika državnega zbora.)		
3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:		
(Navedite imena in priimke ter funkcije ali nazive.)		
3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:		
(Navedite imena in priimke ter imena pravnih oseb.)		
(Navedite s tem povezane stroške, ki bremenijo javnofinančna sredstva.)		
4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:		
(Navedite imena in priimke ter funkcije ali nazive.)		
5. Kratek povzetek gradiva:		
(Izpolnite samo, če ima gradivo več kakor pet strani.)		
6. Presoja posledic za:		
a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA/NE
b)	usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA/NE
c)	administrativne posledice	DA/NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA/NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	DA/NE
e)	socialno področje	DA/NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	DA/NE
7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR: (Samo če izberete DA pod točko 6.a.)		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
SKUPAJ				
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):				
<ul style="list-style-type: none"> - prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov, - odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov, 				

- obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov.

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

8. Predstavitev sodelovanja javnosti:

Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:

DA/NE

(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.)

(Če je odgovor DA, navedite:

Datum objave:

V razpravo so bili vključeni:

- nevladne organizacije,
- predstavniki zainteresirane javnosti,
- predstavniki strokovne javnosti,
- občine in združenja občin ali pa navedite, da se gradivo ne nanaša nanje.

Mnenja, predlogi in pripombe z navedbo predlagateljev (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte):

Upoštevani so bili:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,

– niso bili upoštevani.

Bistvena mnenja, predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani, ter razlogi za neupoštevanje:

Poročilo je bilo dano

Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o ..., kar je navedeno v predlogu predpisa.)

9. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:

DA/NE

10. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:

DA/NE

PODPIS PREDLAGATELJA

PRILOGA 2 (spremni dopis – 2. del) – podatki o izvedbi notranjih postopkov pred odločitvijo na seji vlade:

1. Zahteva predlagatelja za:		
a)	obravnavo neusklajenega gradiva	DA/NE
b)	nujnost obravnave	DA/NE
c)	obravnavo gradiva brez sodelovanja javnosti	DA/NE
2. Predlog za skrajšanje poslovnih rokov z obrazložitvijo razlogov:		
(Navedite razloge.)		
3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:		DA/NE (Če je odgovor NE, navedite razlog, ki izhaja iz predpisov o dostopu do informacij javnega značaja.)
4. Gradivo je lektorirano:		DA/NE Lekturo opravil: (Navedite ime in priimek javnega uslužbenca, zaposlenega v Sektorju za prevajanje GSV.)
5. Gradivo je pripravljeno na podlagi sklepa vlade št. ... z dne ...		
6. Predstavitel medresorskega usklajevanja:		
(Gradivo je bilo poslano v medresorsko usklajevanje: - ... - ...)		
(Datum pošiljanja:)		
(Gradivo je usklajeno:	v celoti/večinoma/delno	
	Bistvena neusklajena vprašanja in razlogi za to: - ... - ...	
	Priložite mnenja organov, s katerimi gradivo ni usklajeno.)	

PRILOGE:

I. Mnenja:

(Vključite v ta dokument.)

II. Pri predlogih podzakonskih predpisov: izjava o skladnosti predloga podzakonskega predpisa s pravnimi akti Evropske unije in korelacijska tabela, če se prenaša direktiva s podzakonskim predpisom

(Izjava o skladnosti (oblika pdf) – izvoz iz baze RPS
Korelacijska tabela (oblika pdf) – izvoz iz baze RPS)

ZAKON

O ...

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

- ocena stanja na področju urejanja,
- navedba predpisov, ki urejajo to področje,
- ugotovitve pri spremljanju izvajanja veljavnega predpisa (predstavitev ciljev predpisa, ocena doseženih ciljev, metode oziroma merila, po katerih je pripravljena ta ocena, vzroki, zakaj cilji niso bili ali niso bili v celoti doseženi),
- poglobitni problemi oziroma vprašanja na področju urejanja (jasna opredelitev, velikost in obseg, vzrok za njihov nastanek),
- kako so bili problemi ugotovljeni,
- predpisi Evropske unije, ki vplivajo na področje urejanja,
- mednarodni sporazumi, ki vplivajo na področje urejanja,
- odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki obravnavajo področje urejanja oziroma primerljivo ureditev,
- odločbe Sodišča Evropske unije, ki obravnavajo področje urejanja oziroma primerljivo ureditev,
- razlogi, s katerimi se utemeljuje potreba po novem predpisu ali spremembi in dopolnitvi veljavnega predpisa.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

2.2 Načela

2.3 Poglavitne rešitve

Predstavitev predlaganih rešitev:

- konkreten opis predlaganih rešitev,
- variantne rešitve, ki so bile proučevane, in utemeljitev predlagane rešitve.

Način reševanja:

- vprašanja, ki se bodo urejala s predlaganim zakonom,
- vprašanja, ki se bodo urejala z izvršilnimi predpisi, in seznam izvršilnih predpisov, ki bodo prenehali veljati,
- vprašanja, ki se bodo urejala drugače, navedite kako (npr. s kolektivnimi pogodbami),
- vprašanja, v katera ni mogoče poseči s predpisi,
- vprašanja, ki jih ni treba več urejati s predpisi,
- vprašanja, ki se bodo urejala s predpisi ter v zvezi s katerimi so bili predhodno opravljene poskusi in testi, da se ugotovi, ali je ukrepanje primerno.

Normativna usklajenost predloga zakona:

- z veljavnim pravnim redom,
- s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Republiko Slovenijo,
- s predpisi, ki jih je tudi treba sprejeti oziroma spremeniti in »paketno« obravnavati.

č) Usklajenost predloga zakona:

- s samoupravnimi lokalnimi skupnostmi,
- s civilno družbo oziroma ciljnim skupinami, na katere se predlog zakona nanaša (navedba neusklajenih vprašanj),

- s subjekti, ki so na poziv predlagatelja neposredno sodelovali pri pripravi predloga zakona oziroma so dali mnenje (znanstvene in strokovne institucije, nevladne organizacije in posamezni strokovnjaki ter predstavniki zainteresirane javnosti).

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

- ocena finančnih sredstev za državni proračun,
- ocena drugih javnih finančnih sredstev,
- predvideno povečanje ali zmanjšanje prihodkov državnega proračuna,
- predvideno povečanje ali zmanjšanje obveznosti za druga javna finančna sredstva,
- predvideni prihranki za državni proračun in druga javna finančna sredstva,
- sredstva bodo zagotovljena z zadolževanjem (poročstva),
- v naslednjem proračunskem obdobju bodo sredstva zagotovljena ...

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

- sredstva so zagotovljena v sprejetem državnem proračunu na naslednjih proračunskih postavkah ...,
- sredstva bodo zagotovljena s prerazporeditvijo v okviru sprejetega državnega proračuna s postavke ... na postavko ...,
- sredstva bodo zagotovljena z rebalansom ali spremembami državnega proračuna.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

- prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih,
- prikaz ureditve v pravnem redu EU,
- prikaz ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic EU,
- izjava o skladnosti predloga zakona s pravnimi akti EU in korelacijska tabela pri prenosu direktiv.

Izjava o skladnosti (oblika pdf) – izvoz iz baze RPS

Korelacijska tabela (oblika pdf) – izvoz iz baze RPS

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

- razlogi za uvedbo novega postopka ali administrativnih bremen in javni interes, ki naj bi se s tem dosegel,
- ukinitvev postopka ali odprava administrativnih bremen,
- spoštovanje načela »vse na enem mestu« ter organ in kraj opravljanja dejavnosti oziroma izpolnjevanja obveznosti,
- podatki oziroma dokumenti, ki so potrebni za izvedbo postopka in jih bo organ pridobil po uradni dolžnosti, ter način njihovega pridobivanja,
- ustanovitev novih organov, reorganizacija ali ukinitvev obstoječih organov,
- ali bodo zaradi izvajanja postopkov in dejavnosti potrebne nove zaposlitve, ali so izvajalci primerno usposobljeni, ali bodo potrebna dodatno usposabljanje ter finančna in materialna sredstva,
- ali se bodo zaradi ukinitve postopkov in dejavnosti zmanjšala število zaposlenih ter finančna in materialna sredstva;

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

- dokumentacija, ki jo mora stranka predložiti, povečanje ali zmanjšanje obsega dokumentacije z navedbo razlogov,
- stroški, ki jih bo imela stranka, ali razbremenitev stranke,
- čas, v katerem bo stranka lahko uredila zadevo.

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, in sicer za:

- kakovost zraka,
- cilje upravljanja voda,
- kakovost ali vire prsti,
- podnebne spremembe,
- biotsko raznovrstnost, varovana in zavarovana območja,
- nastajanje odpadkov in ravnanje z njimi,
- verjetnost ali stopnjo tveganja za okolje,
- aktivnosti podjetij v zvezi z okoljem,
- organizacijo dejavnosti v prostoru in rabo prostora,
- prostorsko identiteto,
- varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami:
 - preprečevanje nastanka oziroma zmanjšanje posledic naravnih in drugih nesreč,
 - zaščita, reševanje in pomoč ob nesreči.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:

- poslovne stroške in poslovanje,
- premoženjske pravice,
- inovacije in raziskave,
- potrošnike in gospodinjstva,
- določene regije in sektorje,
- druge države in mednarodne odnose,
- makroekonomsko okolje,
- mala in srednja podjetja:
 - število podjetij in njihova velikost,
 - število podjetij in delovnih mest, na katera se nanaša predlagani predpis,
 - pomen različnih kategorij malih in srednjih podjetij v panogah,
 - povezanost z drugimi panogami in mogoči vplivi na podizvajalce,
- konkurenčnost podjetij:
 - omejevanje dostopa na trg dobaviteljem,
 - omejevanje konkurenčnosti dobaviteljev,
 - zmanjševanje spodbud dobaviteljem za učinkovito konkurenčnost.

6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

- zaposlenost in trg dela,
- standarde in pravice v zvezi s kakovostjo dela,
- socialno vključenost in zaščito določenih skupin,
- pravice iz starševskega varstva in družinskih prejemkov ter družinska razmerja,
- enakost spolov,
- enako obravnavo družbenih skupin glede na različne osebne okoliščine (nediskriminacija),
- sodno varstvo in učinkovito sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
- upravljanje, udeležbo, dobro asimilacijo, dostop do sodišč, medije in etiko,
- javno zdravje,
- zdravstveno varstvo.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer za:

- nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja,
- razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna,
- razvojne dokumente EU in mednarodnih organizacij.

6.6 Presoja posledic za druga področja

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

- a) Predstavitev sprejetega zakona:
 - ciljnim skupinam (seminarji, delavnice),
 - širši javnosti (mediji, javne predstavitve, spletne predstavitve).
- b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa:
 - zagotovitev spremljanja izvajanja predpisa,
 - organi, civilna družba,

- metode za spremljanje doseganja ciljev,
- merila za ugotavljanje doseganja ciljev,
- časovni okvir spremljanja za pripravo poročil,
- roki za pripravo poročil o izvajanju zakona, doseženih ciljnih in nadaljnjih ukrepah.

6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

7. Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona:

spletni naslov, na katerem je bil predpis objavljen,
čas trajanja javne predstavitve, v katerem je bilo mogoče sporočiti mnenja, predloge in pripombe,
datum in kraj morebitne javne obravnave ali druge oblike sodelovanja,
seznam subjektov, ki so sodelovali (imen in priimkov fizičnih oseb, ki niso poslovni subjekti, ne navajajte),
bistvena mnenja, predloge in pripombe javnosti,
bistvena mnenja, predloge in pripombe javnosti, ki niso bili upoštevani, in razlogi za neupoštevanje.

8. Navedba, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles

II. BESEDILO ČLENOV

(nomotehnično urejen predlog zakona)

III. OBRAZLOŽITEV

(natančno pojasnilo vsebine in namena posameznega člena ter posledice in medsebojne povezave rešitev, vsebovanih v členih)

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

(prepis določb veljavnega zakona, ki se s predlogom spreminjajo)

V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM POSTOPKU

(razlogi in posledice, zaradi katerih se predlaga nujni ali skrajšani postopek, razen za predlog zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe, ki se v skladu s 169. členom Poslovnika državnega zbora obravnava po nujnem postopku)

VI. PRILOGE

- osnutki podzakonskih predpisov, katerih izdajo določa predlog zakona
- analize, študije
- vprašalniki
- ankete
- pobude in predlogi, ki so neposredno vplivali na odločitev za predlog zakona
- drugo

**PREDLOG
(EVA)**

Na podlagi ... odstavka ... člena Zakona o ... (Uradni list RS, št. ...) izdaja Vlada Republike Slovenije

**UREDBO
O**

Besedilo členov
(nomotehnično urejen predlog)

OBRAZLOŽITEV

I. UVOD

1. Pravna podlaga (besedilo, vsebina zakonske določbe, ki je podlaga za izdajo uredbe)
2. Rok za izdajo uredbe, določen z zakonom
3. Splošna obrazložitev predloga uredbe, če je potrebna
4. Predstavitev presoje posledic za posamezna področja, če te niso mogle biti celovito predstavljene v predlogu zakona

II. VSEBINSKA OBRAZLOŽITEV PREDLAGANIH REŠITEV

PRILOGA C: Vprašanja, postavljena pripravljavcem predloga ZKZ-C na MKGP in odgovori nanje

1. Je osnutek predpisa nastajal znotraj ministrstva ali je bil dan v pripravo zunanjim izvajalcem (v celoti oz. glede določenih strokovnih in pravnih vprašanj)?

Odg.: Predpis je nastajal znotraj ministrstva.

2. Na kakšne načine in do kakšne faze se je zainteresirana javnost vključevala v razpravo o osnutku predpisa?

Odg.: V času javne razprave je zainteresirana javnost lahko podala pripombe na osnutek ZKZ. Ministrstvo je v času javne razprave vsebino ZKZ usklajevalo z nevladnimi organizacijami (npr. Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije (KGZS), Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije, Društvo krajinskih arhitektov Slovenije, Združenje SIC kmetijske stroke Slovenije, Zadružna zveza Slovenije) in združenji občin (Združenje občin Slovenije - ZOS, Skupnost občin Slovenije - SOS). V ta namen so bili organizirani sestanki s predstavniki nevladnih organizacij in združenj občin. V medresorskem usklajevanju je ministrstvo vsebino ZKZ usklajevalo s predstavniki združenj občin (ZOS, SOS) in KGZS.

3. Ali so bili s strani pripravljavca predpisa spremljani obiski spletnih strani (ministrstva, E-demokracije), kjer je bil objavljen osnutek predpisa?

Odg.: Ne.

Kakšni so podatki o številu mnenj, predlogov in pripomb prejetih preko spletnih strani in kakšna je bila struktura zainteresirane javnosti, ki je na osnutek predpisa taka mnenja, predloge in pripombe podajala (posamezni državljani, nevladne organizacije, razna združenja ...)?

Odg.: Ministrstvo je prejelo 2 komentarja/predloga iz spletne strani E-demokracija. Komentar/predlog sta posredovala dva posameznika, pri čemer je eden od posameznikov zaposleni na upravni enot.

4. Je bil(o,a) s strani pripravljavca predpisa ocenjeno vsako mnenje, predlog in pripomba zainteresirane javnosti na predlog zakona? Če ni bilo, zakaj ne?

Odg.: Ne. Ministrstvo je vse predloge in pripombe pregledalo ter presodilo katere pripombe je smiselno upoštevati oziroma ne.

5. So bili sodelujoči obveščeni o razlogih za neupoštevanje ali upoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj?

Odg.: Obveščene so bile nevladne organizacije in združenji občin, in sicer na sestankih, ki so bili organizirani zaradi usklajevanja vsebine ZKZ.

6. Je bilo glede sodelovanja javnosti pripravljeno Poročilo o sodelovanju javnosti pri pripravi predloga predpisa (ali povzetek), kot to predvidevata Resolucija o normativni dejavnosti in Navodilo št. 10 (priloga 2)?

Odg.: Ne.

7. So bile ocene posledic predpisa na različna področja opravljene na podlagi poglobljenih študij in analiz, kot to predvideva Resolucija o normativni dejavnosti ali je šlo zgolj za pavšalne ocene?

Odg.: Ne, ocene posledic predpisa na različna področja niso bile opravljene na podlagi poglobljenih študij in analiz. Ocene posledic predpisa na različna področja so bile pripravljene na podlagi informacij in znanj s katerimi je ministrstvo razpolagalo.

Šlo je zgolj za pavšalne ocene.

8. So se pri pripravi predloga predpisa uporabljali pripomočki, kot so Priročnik za izvajanje presoje posledic predpisov in politik, Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti, Nomotehnične smernice in Enotna metodologija za merjenje administrativnih stroškov (EMMAS)?

Odg.: Pri pripravi predloga predpisa so bile uporabljene Nomotehnične smernice.