

Naša nomotehnika in pravna varnost

mag. Borut Šinkovec¹

Naslov, ki govori (zgolj) o »naši« nomotehniki in pravni varnosti bi bil preozek, če bi ga morali razumeti in bi pustili, da bi nas tudi glede splošnih opredelitev ob povezavah med nomotehniko in pravno varnostjo res vezal zgolj na našo nomotehniko. V resnici ta povezava, o kateri govori naslov, namreč obstoji med vsako nomotehniko vsake države (oziroma pravne ureditve) in pravno varnostjo v tej državi. Sistemsko gledano so ta razmerja povsod enake narave, pa tudi enakega pomena za pravno varnost in pravni red v celoti. Neka »utesnitev« s tem v zvezi zgolj na našo nomotehniko torej pač ne more niti priti v poštev. Splošna opredelitev teh vprašanj je hkrati lahko tudi samo splošno veljavna.

209

Pravno stanje je, najkrajše rečeno in predno se spustimo v vsebinsko obravnavo pojma, določeno stanje v družbi. Vsebinsko to stanje napolnjujejo pravzaprav kar vsi, vsekakor pa vsi bistveni elementi pravne države. Pravna država je pač po svoji naravi in vsebini kompleksen pojem. Naša ustava tako npr. v 2. členu enostavno »določa«, da je Slovenija pravna (in socialna) država. Pravilnost in tako rekoč normativno izvršitev te določbe pa seveda v resnici zagotavljajo šele elementi pravne države, ki jih ustava zagotavlja in so vanjo vgrajeni. Pojem pravne države je nastajal in se razvijal postopoma, počenši od ideje konstitucionalizma. Ta ideja, ki je posledično zgodovinsko vodila do današnje, kot rečemo »moderne« pravne države, je sprva težila k omejitvi absolutne oblasti monarha, pozneje pa še absolutne moči parlamenta. Danes ne v teoriji ne v praksi ni dvoma o tem, kaj (bistvenega) sodi v elemente pravne države. Še več, ti elementi so danes v vsaki demokratični pravni državi v temelju zagotovljeni in vgrajeni v njen ustavni pravni red.

¹ Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

Poleg tega je treba pojem pravne varnosti razumeti tudi več kot samo neko obstoječe, še manj pa (trajno) zagotovljeno stanje v družbi. Razumeti in pravilno tolmačiti ga je namreč treba tudi tako, da mora biti skrb in prizadevanje za pravno varnost tudi ena od nosilnih nalog znotraj vsake pravne ureditve. Pomena pravne varnosti, kot jo nekoliko podrobneje obravnavamo tudi v nadaljevanju, tako v družbi, ki naj se šteje za pravno urejeno družbo enostavno ni možno preceniti. Ker pa (gledano v širšem smislu prav gotovo) v pravno varnost sodijo tako rekoč vsi, vsekakor pa vsi bistveni elementi pravne države, jo v tem smislu in na tem nivoju lahko najbolj enostavno označimo tudi s tem, da jo enostavno pomensko in vsebinsko izenačimo s samim pojmom pravne države. Oba pojma sta namreč v tem smislu med seboj dejansko in pravno nerazdružljiva. Nedvomno je res, da samo pravna država zagotavlja oziroma lahko zagotovi pravno varnost, in obratno; pravna varnost je zagotovljena samo v pravni državi, t.j. v pravni ureditvi, ki ima in zagotavlja delovanje vseh (bistvenih) elementov pravne države. Pravilnosti taki splošni in najširši opredelitvi pojma pravne države torej ni možno ugovarjati. Vendar je pa hkrati za vsako podrobnejšo obravnavo pravne varnosti taka posplošena opredelitev seveda močno pomanjkljiva. Zato pravna teorija, tako rekoč že kar na enciklopedični ravni pojem pravne varnosti vedno obravnava tudi samostojno in (v tem smislu) posebej in ločeno od obravnave samega pojma pravne države. To pa vodi torej tudi do samostojne obravnave pojma pravne varnosti v ožjem in s tem tudi teoretično pravem pomenu.

Gledano v ožjem pomenu sta pravna varnost in stabilnost (veljavnega, obstoječega) prava, poleg materialne pravičnosti (kar pa je vendarle nek drugi, poseben vidik pravne države) bistveni sestavini pravne države. Tukaj – torej nekoliko drugače kot zgoraj – pojem pravne varnosti ne izenačujemo s pojmom pravne države, temveč pravno varnost obravnavamo kot njen (bistveni) sestavni del oziroma element. Sam pojem stabilnosti prava bi bilo sicer možno vključiti v sam okvir in vsebino pojma pravne varnosti. Vendar je pa ta element tako pomemben, hkrati pa s pravno varnostjo neposredno povezan (in v tem smislu res tudi njen sestavni del), da je pravilno, da ga obravnavamo tudi še posebej in ločeno od samega pojma pravne varnosti. Tako bomo storili tudi v nadaljevanju te obravnave, medtem ko pa zaenkrat ostajamo torej samo pri pojmu pravne varnosti (v ožjem smislu) kot take. Že ta pojem sam sestavljata dva pojmovno različna, pa čeprav posledično in glede učinkovanja neposredno vsebinsko povezana sklopa. Drugi sklop je s prvim pogojen, prvi pa bi brez drugega izgubil vsak pravi smisel.

Mnogoterja so razpolaganja, dejanja in nehanja ljudi. Vsa niso pravno urejena, in v vseh ljudje ne nastopajo kot pravni subjekti, njihova ravnanja in nehanja pa nimajo pravnih posledic. Toda v tistih, sicer zelo številnih primerih, ko pa njihova razpolaganja imajo pravne posledice, in so taka razpolaganja torej pravno relevantna, ker jih pravo ureja, pa gre tudi za vprašanje pravne varnosti. Z vsakim takim ravnanjem subjekti vstopajo v razmerja, ki so pravno urejena – s predpisi. Urejena pa na tak način morajo biti, ker v

tem je namreč pogoj obveznosti prava, da je kot tako tudi pravilno formalno predpisano in določeno. S tem se pa tudi pričanja pravna varnost oziroma samo vprašanje pravne varnosti. Pravna varnost terja, da so oblastni predpisi in njihova vsebina določeni vnaprej, v tem smislu torej vnaprej predvidljive tudi vse pravne posledice pravno relevantnih ravnanj; s tem v zvezi splošno govorimo o »vnaprejšnji določenosti v zakonu«. Dopolnilni, že z ustavo določen element je tukaj seveda tudi ustrezna predhodna objava in vsaj minimalna doba med uradno objavo in začetkom veljavnosti predpisa. V teh pogojih torej lahko govorimo o vnaprejšnji določenosti obveznega, splošno veljavnega prava (v obliki predpisov). Tu gre seveda zlasti tudi za uresničevanje načela ustavnosti in zakonitosti. Zakonitost ima v pravu več različnih pomenov. Tako govorimo o zakonitosti postopkov in ukrepanju državnih organov, o zakonitosti izvršilnih (podzakonskih) predpisov v smislu njihove skladnosti z zakonom, pa tudi o zakonitosti posamičnih pravnih aktov, ki morajo imeti (in tudi navajati) zakonsko podlago za njihovo izdajo. Tukaj, t.j. v zvezi s pravno varnostjo, pa mislimo že sploh sam (predhodni) obstoj zakona (zakonov), vključno z njihovo objavo, kot *conditio sine qua non* zakonitosti in pravne varnosti. Iz ustrezno vnaprej določenega prava pa sledi logična posledica, ki je kot taka prav tako sestavina pravne varnosti. Tu gre za načelo zaupanja v pravo, ki mora biti v pravnem redu tudi striktno varovano, da (sploh) lahko govorimo o pravni varnosti. To načelo pomeni, da se lahko pravni subjekti zanesejo na (vsakokratno) obstoječe in veljavno pravo in na pravne posledice in učinke, kot jih za njihova ravnanja to pravo vnaprej določa. To zaupanje mora biti, kot rečeno, tudi pravno varovano in zagotovljeno, čemur služi predvsem pravni institut ustavne (načelne) prepovedi retroaktivnega učinkovanja pravnih predpisov. V taki pravni ureditvi se lahko pravni subjekti utemeljeno zanesejo, da se bo vsako njihovo pravno razpolaganje (disponiranje) presojalo in učinkovalo po predpisih, kot so obstajali in bili v veljavi v času takih njihovih razpolaganj. Tako se pokaže, da je tovrstno zaupanje v obstoječe veljavno pravo za pravno varnost enako pomembno kot sam obstoj tega prava.

Drugi sklop od obeh, ki šele skupaj tvorita pravno varnost (doslej smo zgoraj govorili samo o prvem) pa je zajet v dejstvu, da bi sam obstoj prava in zaupanje vanj v bistvu izgubila pomen, pravo pa večinoma ostajalo samo mrtva črka na papirju, če država ne bi zagotavljala tudi zakonitega in pravočasnega izvrševanja veljavnih predpisov oziroma prava sploh po svojih pristojnih organih. V državi, kjer ta segment peša oziroma opeša, trpi veliko škodo oziroma je očitno močno ogrožena tudi pravna varnost. Vsaka država (oblast) mora sama spremljati in si sama (iz)meriti utrip in stanje pravne varnosti; pravni subjekti ter javnost in stroka pa jo morajo na to tudi sami opozarjati. Slednje terja tudi pravna ozaveščenost in kultura pravnih subjektov. V pravni ureditvi, kjer ni zagotovljeno ustrezno izvrševanje veljavnih zakonov, so s tem dejansko ogroženi sami temelji pravne države, tudi če ne govorimo še posebej o drugih elementih pravne varnosti. Ta, drugi sklop pravne varnosti je v praksi seveda zelo širok, se razteza na in obsega vse tri veje oblasti, hkrati pa je vendarle tako razumljiv in razmeroma enostaven za spremljanje, da

ga niti tako imenovanemu laičnemu (gledano s pravnega vidika) delu javnosti ni treba še kako posebej razlagati. Vsakdo namreč lahko razume in občuti (kolikor se mu kaj takega pripeti) stanje in posledice morebitnih neizvršenih sodnih odločb, sodnih zaostankov, neenotne sodne prakse, nepravočasnega ali napačnega ukrepanja (npr. v zadevah okoljevarstvene in ekološke varnosti), varnosti prometa, javnega zdravstva in šolstva, ter tako dalje. Tovrstnemu naštevanju pravzaprav ni konca, ker sega na vsa področja, kjer mora zakonito in pravočasno ter učinkovito delovati pravna država s svojimi organi in institucijami, uresničujoč pri tem upoštevanje in izvrševanje svoje veljavne obstoječe zakonodaje. To je torej tisti drugi segment pravne varnosti, ki bodisi zaokroži stanje pravne varnosti v učinkovito in delujočo celoto, ali pa, nasprotno, lahko ogrozi in izpodlje še tisti del pravne varnosti, kolikor je sicer zagotovljen in obsežen v vnaprej določenih predpisih (zakonih), na katerih veljavnost in pravno učinkovanje, po potrebi tudi s pomočjo delovanja državnih organov, naj bi se državljani smeli in mogli zanašati.

V gornjem prikazu pravne varnosti je že jasno zarisana tudi povezava in soodvisnost med nomotehniko in pravno varnostjo. Prikazali smo, da vse v zvezi s pravno varnostjo izhodiščno in v temelju sloni na predpisih; iz tega izvirajo in so izpeljane vse implikacije, ki jih obsega pojem pravne varnosti. Povezave med predpisi in nomotehniko pa nam ni treba utemeljevati – slednja je namreč sploh izključno namenjena predpisom. Ne sicer predpisom v vsakem pomenu besede, pač pa vsem potrebnim vidikom njihove (nomotehnične) ustreznosti. Vključitev, t.j. poznavanje in upoštevanje nomotehničnih pravil in znanja šele lahko omogoči, da predpisi v pravu učinkujejo tako, kot je njihov namen: da jasno, precizno in nedvoumno sporočajo pravnim subjektom obvezno vsebino, ki jo določajo. Torej se dejansko lahko samo s predpisi, pri izdelavi katerih je bila ustrezno vključena uporaba te vede in znanj, zagotavljajo taki predpisi, na katere se navezujejo in od katerih so odvisni vsi elementi pravne varnosti. Tako ne more biti dvoma o tem, da je nomotehnika kot veda prav neposredno v službi pravne varnosti, in v bistvu tudi njen sestavni del. Nomotehnične težave in pomanjkljivosti vseh vrst, do katerih prihaja oziroma lahko pride, se neposredno odražajo na samem predpisu, postanejo njegov neločljiv »sestavni del«, s tem pa tudi neposredno ogrožajo samo pravno varnost. Morda se v praksi premalo poudarja, da nomotehnično slab predpis s svojim učinkovanjem seže daleč preko tega, da bi bil zgolj samo slab predpis na nekem področju. Dejansko je vsak tak predpis tudi dobesedno (in seveda žal v pejorativnem smislu) »prispevek« k ogrožanju stanja pravne varnosti. Zanimarjanje tega vidika in zapostavljanje pomena nomotehnike pomeni torej tudi, bodisi zavestno ali nezavestno, zanemarjanje pravne varnosti. Prikazovanje in poudarjanje teh povezav, osveščanje s tem v zvezi naj bi vsaj delno pripomoglo k večji vsestranski odgovornosti na tem področju. Odgovornost za pravno varnost je sicer pri vseh organih, ki kakorkoli sodelujejo pri pripravi in sprejemanju predpisov, podana in temu se ni možno izogniti; vprašanje pa seveda je, koliko se ti organi tega tudi zavedajo, in če, koliko potem to tudi upoštevajo. Kakšno pravno uveljavljanje odgovornosti na tem področju sicer tako rekoč, vsaj

neposredno in v praksi niti ne obstaja. Do neke mere sicer s tem v zvezi gotovo obstoji, vsaj politična odgovornost, to pa je tista posebna vrsta odgovornosti, ki se sicer lahko izvede s pravnimi sredstvi, vendar pa na politični in v bistvu ne na kakšni pravni podlagi. Tukaj pa ostaja še prostor za take oblike zavesti in odgovornosti, v katere bi sodila odgovornost za splošno pravno kulturo, ugled države, splošno stanje družbenih odnosov in navsezadnje sploh tudi prizadevanje za skupno dobro. Kolikor bolj je v neki družbi pravo sprejeto in obravnavano kot dobrina, toliko bolj in prej je možno pričakovati, da se bo hkrati krepil tudi občutek in skrb za pravno varnost.

Med sestavnimi deli pravne varnosti, ki pa zasluži tudi ločeno, posebno obravnavo, je že zgoraj bil omenjen tudi element stabilnosti prava. Stabilnost prava v tem smislu pomeni stanje, ko je zakonodajna dejavnost ustrezno premišljena, umirjena, sama zakonodaja oziroma zakoni, predvsem pa vsi tisti s ključnih pravnih področij, vsebinsko, vsekakor pa tudi z nomotehničnega vidika taki, da razmeroma v dolgih časovnih razdobjih lahko ostajajo tako rekoč nespremenjeni. Obratna je seveda dejavnost prehitrega spreminjanja obstoječe zakonodaje, ter ob tem sprejemanje tudi takih sprememb in dopolnitev, ki so že po kratkem času tudi same ponovno spremenjene in nadomeščene s spet novimi. Tako poseganje po zakonodajnem urejanju in njegovem spreminjanju je samo po sebi sicer odsev in posledica določene neurejenosti in nestabilnosti na samih področjih, kjer naj bi se te spremembe vsebinsko sprejemale in o njih odločalo. Ker pa so pogosto pripravljene v naglici, so vsebinsko in nomotehnično neustrezne, tako da lahko kmalu zahtevajo ponovne spremembe in dopolnitve, ki pa so iz istih in enakih razlogov zopet neustrezne. V tem je nek začaran krog, ki ga sproži tako prenačljeno in premalo domišljeno spreminjanje, kar potem postane že nekaka zakonitost sama po sebi, ki jo je težko ustaviti in presekati. Predvsem bi pa bilo treba prekiniti vzroke in samo mentaliteto, ki omogoča in sproža take postopke zakonskega urejanja. Vse to kaže seveda tudi na napačen odnos do same potrebe in možnosti ter dojemanja ciljev, katerim naj pri urejanju družbe služi zakonsko urejanje. Z vidika nomotehnik je tukaj treba upoštevati, da že zgolj zaradi naglice teh nenehno sledečih si sprememb, tudi če bi odmislili druge vzroke za slabo zakonodajo, nomotehnične kvalitete takih predpisov in njihovih sprememb pač ni mogoče zagotavljati. Splošno vzdušje, ki spremlja take pogoste spremembe, pa se nomotehnični kvaliteti predpisov pravzaprav tudi ne more posvečati in ji tudi ne posveča dovolj pozornosti. Škodljivi vplivi na nomotehnično raven predpisov so v takih razmerah neizogibni, in spet se očitno vse to premalo povezuje tudi z dejstvom, da to ne pomeni samo slabe predpise samo po sebi, temveč slabšanje in ogrožanje pravne varnosti. Če ne sama nomotehnika, pa bi vsaj slednje moralo take procese zavreti in umiriti, to pa bi bistveno lahko izboljšalo tudi pogoje za boljšo nomotehnično raven in kvaliteto predpisov. Toda pomanjkanje stabilnosti na zakonodajnem področju je vendarle samo eden od vzrokov, čeprav zelo pomemben, za slabo stanje na tem področju. Če je skrb za nomotehnično izdelavo in raven predpisov zaupana neustrezno ali premalo usposobljenim osebam, taki pravni redaktorji seveda

tudi v sicer dobrih pogojih in brez časovnih pritiskov dobrih besedil predpisov niso sposobni izdelati. Na vse tovrstne slabosti nas praksa sicer nenehno opozarja. Službe, ki so ob sprejemanju zakonodaje posebej vključene, da sodelujejo z vidika nomotehnične ravni predpisov (ker izdelujejo predpisov te službe pač ne), lahko posledice takega stanja samo do neke mere omilijo in blažijo, v celoti preprečiti jih pa enostavno ne morejo. Med drugim so tudi same deležene enake časovne stiske, v kateri delujejo tudi vsi drugi organi in subjekti v postopku priprave in sprejemanja predpisov.

Tudi sedaj že tradicionalni »Nomotehnični dnevi«, prispevki in razprave znotraj njih se ne zadržujejo samo pri posameznih vprašanjih in vidikih nomotehnične, še manj pa ukvarjajo (zgolj) s kazuistiko s tem v zvezi. Nenehno in vztrajno opozarjajo tudi na vzroke in posledice očitno nezadovoljivega stanja na tem področju. Ne kaže torej opozarjati zgolj na nomotehnične slabosti predpisov in s tem zgolj na vprašanja nomotehnične. Opozarjati je treba prav na to, da se slabo nomotehnično izdelan predpis ne zaključí s problemom slabo tehnično izdelanega predpisa in njegovim izvrševanjem v praksi, temveč da škodi pravni varnosti kot taki. Da pa so predpisi sicer namenjeni neposredni uporabi in izvrševanju v praksi, je gotovo. Toda izvrševanje veljavnih zakonov vendarle moramo šteti samo kot en del oziroma vidik (zgoraj smo rekli sklop) zagotavljanja pravne varnosti. Sama pravna varnost pa se pričinja že z vnaprejšnjo določenostjo predpisov oziroma zakonov (načelo predvidljivosti), dopolnjeno s tem, da se je pri vseh pravnih razpolaganjih možno zanesti na tako vnaprej določeno pravo, veljavno v času teh razpolaganj (načelo zaupanja v pravo). Zaradi nomotehničnih pomanjkljivosti slabi, nejasni in nepopolni pravni predpisi pa navedenim merilom in zahtevam pravne varnosti pač gotovo ne morejo zadostiti. Premajhna skrb in prizadevanje za nomotehnično raven in kvaliteto predpisov je torej posledično premajhna skrb za pravno varnost; premajhna skrb za pravno varnost pa premajhna skrb za pravno državo. In enako torej velja tudi za odgovornost na tem področju, ne glede na to, kdo to odgovornost konkretno nosi: državni zbor, vlada, ministrstva in njegove službe, in tisti, ki je besedilo (predloga) predpisa izdelal. Praksa kaže, ali pa recimo kar dokazuje, da se zadostno nomotehnično znanje in vestnost teh oseb, včasih celo njihova vsaj formalna strokovna kvalificiranost za to področje, vedno in dosledno niti ne zahteva, niti ne pričakuje. Na ta način, ker ni posledic brez vzrokov, si je namreč možno razlagati posamezne pojave izrazito slabo in pomanjkljivo pripravljenih besedil predpisov. Ustrezno kvalificirani pravni redaktor, kolikor to časovne in druge okoliščine dopuščajo, lahko besedilo takega predpisa vendarle še pravočasno bistveno izboljša in popravi. Kot tudi sicer velja na splošno pa bi bilo še mnogo bolj pomembno odstranjevati vzroke, kot pa militi in blažiti posledice. Mnogi angažirani posamezniki in subjekti so v položaju, ko lahko na to sicer zgolj samo opozarjajo. Nekateri zgodovinski primeri kažejo, da včasih tudi že zgolj dovolj vztrajno in potrpežljivo opozarjanje vendarle privede do zelenega cilja ali pa stvari vsaj postopoma obrača na boljše. To pomeni, da je pri angažiranem strokovnem opozarjanju na to problematiko enostavno potrebno še naprej vztrajati, kadar in kolikor je že to pač komu prilično.

In še enkrat, za zaključek: samo z nomotehnično ustreznimi predpisi je pravo res vnaprej določeno in s tem predvidljivo, se je nanj res možno zanesti kot na obstoječe veljavno pravo, in ga je res možno tudi pravilno uporabljati in izvrševati v praksi. S tem smo ne samo še enkrat ponovili vse bistvene elemente in sestavine pravne varnosti, temveč lahko tudi še enkrat poudarili tudi tisto, česar sicer pravzaprav ni možno spregledati. To pa je dejstvo, da so v osrčju pravne varnosti res prav predpisi – kakršni potem že pač so, in da je potem tudi pravna varnost s tem v zvezi kakršna že pač je.

Ocena stanja na področju priprave (dobrih) predpisov

Jožica Velišček¹

I. Uvod

Naslov za ta prispevek se je ponujal sam po sebi glede na aktivnosti, ki se izvajajo v državni upravi na področju priprave predpisov, s ciljem zagotoviti pripravo, sprejem in izvajanje čim boljših predpisov. V pripravi je kar nekaj dokumentov, ki naj bi zasledovali ta cilj in določili minimalne standarde pri izvedbi posvetovanj z zainteresirano javnostjo in oceno učinkov predpisov.

217

Dobri predpisi so vsekakor tisti, ki temeljijo na poprejšnji strokovni analizi družbenih razmer in interesov, oceni možnosti in potrebnosti normativnega urejanja ter doseganja zastavljenih ciljev z izvajanjem te normativne ureditve. Poleg splošne razgledanosti in strokovne usposobljenosti pripravljavcev, je za pripravo in oceno (dobrih) predpisov vsekakor potrebno določiti teoretična in praktična pravila, spremljati njihovo primernost oziroma ustreznost in jih dograjevati.

Na začetku tega prispevka lahko izpostavimo naslednja vprašanja:

1. Ali veljavna ureditev in pravila zagotavljajo pripravo (dobrih) predpisov in jih je zaradi zagotavljanja večjega sodelovanja zainteresirane javnosti in sistematičnega ugotavljanja in spremljanja učinkov, ciljev, ki naj bi jih predpis dosegel, potrebno le nadgraditi (normativno in v praktični izvedbi)?

¹ Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

2. Ali se veljavna ureditev in pravila v praksi izvajajo v zadostni meri?
3. Ali se pomanjkljivosti sistematično ugotavljajo in s strokovnimi in političnimi ukrepi odpravljajo?

II. Ocena stanja

V nadaljevanju je na kratko predstavljeno stanje na področju priprave (dobrih) predpisov.

a) Normativna ureditev, pravila, dokumenti

Vprašanja postopka in metod dela pri pripravi predpisov ter obveznih sestavin, ki jih mora vsebovati predlog predpisa ureja:

- Poslovnik Državnega zbora za akte, ki jih sprejema Državni zbor,
- Poslovnik Vlade in na njegovi podlagi izdana navodila generalnega sekretarja vlade ter
- Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti – začetna ocena učinkov predpisov.
- Pri pripravi predpisov je potrebno poznati in upoštevati pravila stroke – pravila nomotehnike, vede o izdelavi predpisov, ki zapisana v Nomotehničnih smernicah Službe Vlade za zakonodajo.
- Na tem področju obstajajo številni dokumenti Vlade, Evropske unije in OECD, ki vzpodbujajo aktivnosti za zagotovitev kakovosti in preglednosti normativnega urejanja.
- V ta sklop lahko uvrstimo tudi Smernice za oceno vplivov normiranja, poznane in propagirane pod imenom, kratico RIA (A Guide to Regulatory Impact Assessment) ter ugotovitve in priporočila (Skupna pobuda OECD in EU) SIGME (Support for Improvement in Governance and Management) v dokumentu »Sposobnost regulativnega vodenja v Sloveniji – januar 2007«. Ne nazadnje pa je potrebno izpostaviti in posebej pozdraviti Revizijsko poročilo Računskega sodišča »Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo« z dne 7. marca 2007, ki je težišče revizije usmerilo na preverjanje priprave analize učinkov predlaganih zakonov v letu 2004 in 2005, ki po veljavni zakonodaji vključuje pripravo ocene finančnih posledic za državni proračun in tudi drugih posledic, ki naj bi jih imel posamezen kasneje sprejeti zakon.

Omeniti je potrebno tudi dokumente, ki jih pripravlja državna uprava in sicer:

- Osnutek koncepta nove metodologije za pripravo in spremljanje predpisov (št. 010-125/2007/18, z dne 18. 12. 2007), predlog Smernic za pripravo boljših predpisov (št. 010-71/2008, z dne 15. 4. 2008), Priročnik za pripravo ocene učinkov predpisov itd.

b) Praktično izvajanje

Izkušnje, ki jih ima Služba Vlade za zakonodajo pri pregledovanju predlogov predpisov v skladu s svojimi pristojnostmi kažejo, da se določbe tako Poslovnika Vlade kot Državnega zbora velikokrat izvajajo le v obsegu, ki zadostuje za formalno izpolnjevanje pogojev, ne pa, da bi v resnici pripomogle k vsebinskim odločitvam pri pripravi boljših in le nujno potrebnih predpisov.

Do podobnih ugotovitev so prišli, med drugim, tudi inšpektorji SIGME in Računsko sodišče, ki se navajajo v njihovih gradivih.

OCENA STANJA NA
PODROČJU PRIPRAVE
(DOBRIH) PREDPISOV

Povzetek vsebine poročila in priporočil SIGME:

»Voditelji držav in vlad Evropske unije so se leta 2000 sestali v Lizboni in dali pobudo za celo vrsto ambicioznih reform (Lizbonska strategija). Reforme obravnavajo vprašanja, ki državljane Evrope najbolj skrbijo (delovna mesta, rast, okolje in ustrezna socialna mreža). Cilj teh reform je, da bi **Evropska unija do leta 2010 postala »najbolj dinamično in konkurenčno, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu«**. V letu 2005 je bil opravljen vmesni pregled, da bi Lizbonsko strategijo osredotočili na dve sestavini, rast in nova delovna mesta. Pri tem je eden od izzivov, ki so bili znova jasno potrjeni, potreba po celovitem načrtu za zagotovitev, da bo zakonodaja v Evropski uniji izpolnjevala zahteve enaindvajsetega stoletja. Njena pomembna sestavina je ambiciozna politika o boljših predpisih, ki jo sprejmejo evropske institucije in države članice, in izraža pobudo, ki jo je leta 2002 na tem področju sprejela Evropska komisija. Zakonodajne reforme so zato postale posebna sestavina državnih programov reform, ki jih države članice uresničujejo na podlagi obnovljene Lizbonske strategije.

To poročilo preverja sposobnost regulativnega vodenja držav članic, ki so se Evropski uniji pridružile 1. maja 2004, zlasti s priporočilom za sprejetje usmeritev boljših predpisov. Namen poročila je pomagati tem državam pri njihovem oblikovanju boljših regulativnih strategij na podlagi dobrih praks, ki jih je razvila OECD.

Prvo poglavje (Uvod in splošne informacije) pojasnjuje, zakaj je Evropska komisija prosila SIGMO, da presodi sposobnost regulativnega vodenja novih držav članic. Pojasnjuje, zakaj je poročilo omejeno nanj in izključuje področna vprašanja.

Poudarja, da poročilo ne daje mnenja, ali ocenjevane države oblikujejo dobre ali slabe politike, temveč obravnava le njihovo regulativno sposobnost. Na kratko so opisane uporabljene metodologije (vprašalnik, medsebojni pregled, preverjanje dejstev) in naveden je pregled posebnosti upravljanja v Sloveniji.

Drugo poglavje (Politika boljših predpisov v Sloveniji) opredeljuje kazalnike za presojanje sposobnosti regulativnega vodenja v Sloveniji, na primer:

- jasno določena politika regulativnega vodenja,
- politična podpora,
- struktura za izvajanje politike boljših predpisov,
- strategija za prepoznavanje problemov zaradi skupnega ukrepanja in postopek določanja prednostnih nalog s političnim ali regulativnim posegom,
- primerno število ustrezno usposobljenega osebja,
- poročila o uspešnosti posameznih vsebinskih politik.

Poglavje obravnava tudi oblikovanje politike, pripravo osnutkov predpisov, preverja oblikovanje politike in pripravo osnutkov predpisov s sklicevanjem na tri kazalnike:

- pregleden in dobro strukturiran postopek,
- postopek zagotavljanja kakovosti in
- primerno število ustrezno usposobljenega osebja.

V tem poglavju se ugotavlja, da so vzpostavljene jasne strategije za prepoznavanje problemov, ki zahtevajo ukrepanje vlade. Vzpostavljen je pregleden in dobro strukturiran postopek za oblikovanje politike in pripravo osnutkov zakonodaje, čeprav bi kakovost zakonodaje verjetno lahko še izboljšali zlasti z ločevanjem stopenj oblikovanja politike in priprave osnutkov zakonodaje. **Politika boljših predpisov se razvija in se bo razvila pod vodstvom skupine za pripravo boljših predpisov, ki jo je vlada ustanovila v ta namen.** Uspeh te politike podpira zelo jasna politična podpora in vodenje, ki ju zagotavljajo minister za javno upravo in pristojni uradniki na njegovem ministrstvu. Te razvojne dosežke pa je treba še naprej razširjati in jih trdneje zasidrati v politični in upravni postopek. Omejene sposobnosti, povezane z dejavnostmi regulativnega vodenja, so še dodaten izziv za kakovost zakonodajnega postopka.

Poglavje vsebuje priporočilo, da bi morala Slovenija storiti navedeno:

1. Delovni skupini, ustanovljeni za razvoj boljših predpisov, je treba naročiti postavitev cilja, da bo takoj, ko bo izvedljivo, vladi poročala o svojih predlogih za razvoj politike boljših predpisov v Sloveniji. Predlogi naj bi izpopolnjevali in povečevali že dosežene uspehe, zlasti program za zmanjšanje administrativnih bremen.

2. V razvoj boljših predpisov je treba vključiti zakonodajno in izvršilno vejo oblasti skupaj z državljani, s predložitvijo poročila parlamentu in vodenjem razprav o strateških vrednotah razvoja boljših predpisov. Namen razprave bi tudi bil obveščati širšo javnost o mednarodnih razvojnih dosežkih na področju boljših predpisov, zaradi ugotavljanja, kaj je mogoče še dodatno razviti med predvidenim predsedovanjem Slovenije Evropski uniji.
3. Usmeriti se je treba k ločitvi oblikovanja politike od priprave osnutkov zakonodaje in oblikovati kadrovske zmogljivosti na obeh področjih z večjim usposabljanjem javnih uslužbencev za oblikovanje politike in pripravo osnutkov zakonodaje.

Tretje poglavje (Boljši predpisi: orodje) preverja uporabo orodja za boljše predpise (posvetovanje, presoja učinkov, poenostavitev, dostopnost zakonodaje) in ugotavlja, da je Slovenija napredovala pri razvoju orodja za izboljšanje regulativnega vodenja. Zlasti pomembna sta napredek pri zmanjšanju administrativnih bremen in dejstvo, da je vsa zakonodaja po opravljenih spremembah prečiščena in brezplačno na voljo javnosti. Država ima dobro ustaljeno navado posvetovanja. Presoja učinkov pa se do leta 2006 ni upoštevala kot orodje za analizo politike. Sprememba vladnega poslovnika, ki ministrstva zavezuje, da pripravijo novo zakonodajo za oceno učinkov predpisov, je zelo pozitiven ukrep. Dopolniti ga je treba s pripravo ustrezne metodologije za oceno učinkov predpisov in izboljšav pri posvetovanju.

V tem poglavju se predlaga, da bi skupina, ustanovljena za razvoj politike boljših predpisov, morala:

1. razviti potrebne zmogljivosti zaradi usposabljanja uslužbencev pri presojanju učinkov in drugega orodja za boljše predpise,
2. razviti ustrezno institucionalno ureditev za pregled zagotavljanja kakovosti presojanja učinkov,
3. razviti smernice o posvetovanju, pri čemer bo posebna pozornost namenjena omogočanju ustreznega časa za posvetovanje in opravljanju naloge v zvezi z omogočanjem nevladnim organizacijam, da sodelujejo pri posvetovanju.

Četrto poglavje (Postopek sprejemanja zakonodaje) preverja sprejemanje zakonodaje z navedbo:

- strukture institucije za sprejemanje zakonodaje;
- postopkov za sprejemanje zakonodaje;

- zadostnega števila ustrezno usposobljenega osebja, ki zagotavlja pomoč izvoljenim članom zakonodajnega telesa;
- rezultate (zakonodaja, poročila in preiskava zadev državnega pomena).

Poglavje ugotavlja, da ima Slovenija dobro strukturo za sprejemanje zakonodaje in vzpostavljeno celo vrsto postopkov. Nenavadno za zakonodajno telo pa je, da vlada po uvedbi zakonodaje te ne sme spreminjati. Predlaga lahko spremembe, ki jih v zakonodajni postopek predložijo člani opozicije. Nujne omejitve, ki jih to pravilo nalaga ministrom, delujejo kot spodbuda ministrom, da predlagane spremembe predajo opozicijskim strankam zaradi predstavitve. Na drugi strani pa to pravilo ustvarja spodbudo za zagotovitev visoko kakovostne zakonodaje, ki je vladi ni treba spreminjati. Pregled zakonodaje, ki ga je opravila zakonodajna in pravna služba, je zgolj formalen in se ne loteva vsebine predlogov.

V tem poglavju se predlaga, da:

1. Bi bilo treba selektivno pregledati predlagane spremembe zakonodaje in predloge zakonov, predloženih parlamentu, s stališča, ali so bile ocene učinkov predpisov in ustrezno posvetovanje opravljena ali ne. Ko bo postopek, povezan s temi vprašanji, začel, bi ga bilo treba razširiti na vladne predloge zakonov.
2. Parlament bi moral imeti vsako leto razpravo o boljših predpisih.
3. Peto poglavje (Izvajanje in skladnost) preverja navedena vprašanja glede na Zakon o okolju in Zakon o intelektualni lastnini.

V poglavju se ugotavlja, da je v Sloveniji veliko dejavnikov, potrebnih za zagotovitev ustreznega izvajanja in zagotovitev skladnosti. Izziv pa so omejeni viri, ki so na voljo ustreznim organom oblasti. Sposobnost sodstva za takojšnje obravnavanje primerov je prav tako izziv, zaradi izvajanja navedenih področij zakonodaje. Potreba, da je treba upoštevati proračunske omejitve in vse okoljske probleme, je vprašanje, s katerim se je treba spopasti.

V tem poglavju se predlaga,

1. da bi moral razvoj bolj dognanih presoj učinkov predlagane zakonodaje skrbno upoštevati učinek predlagane zakonodaje na stroške njenega izvajanja;
2. da bi morale dejstvo glede omejenosti virov organe oblasti spodbujati k bolj strateškemu, na tveganju temelječem pristopu k izvajanju;

3. da bi lahko razmislili o zaračunavanju dajatev za inšpekcijske preglede zaradi spodbujanja skladnosti; da bi morali ta pristop sprejeti postopoma in poskusno ter dati prednost najbistvenejšim težavam;
4. da se pregledajo inšpekcijske strukture vseh organov v Sloveniji in ugotovi, v kolikšni meri bi se lahko medsebojno dopolnjevale, ter število posameznih teles, ki se omeji, ne da bi to vplivalo na kakovost varstva okolja ali varovanja zdravja;
5. da se pregledajo inšpekcijske politike in se določi, za koliko je s časovnim usklajevanjem inšpekcijskih pregledov mogoče zmanjšati potencialne obremenitve dejavnost.

Šesto poglavje (Boljši predpisi: politika za izboljšanje upravljanja in vodenja politike) je pregled razvoja politike boljših predpisov v Evropski uniji ter določa dejavnike, ki omogočajo izboljšave pri oblikovanju politike in pripravi osnutkov zakonodaje, zagotavlja pa tudi pregled različnih vrst institucionalnih dogovorov, ki spodbujajo te izboljšave, in opis uporabljenega orodja. Ugotavlja, da se lahko Slovenija veliko nauči iz izkušenj Evropske unije in držav članic, ki jim je politika boljših predpisov samo koristila.«

OCENA STANJA NA
PODROČJU PRIPRAVE
(DOBRIH) PREDPISOV

223

Izvillečki iz revizijskega poročila Računskega sodišča Republike Slovenije »Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo«

»Ocenjujemo, da obstaja tveganje, da pripravljavci in kasnejši predlagatelji zakonov, predvsem ministrstva, oceno finančnih posledic ter oceno drugih posledic, obravnavajo bolj kot administrativno obveznost in da pri pripravi omenjenih ocen ne upoštevajo vseh posrednih in neposrednih učinkov, povezanih s kasnejšim izvajanjem zakona.«

»Ugotovili smo, da predlagatelji zakonov v postopku priprave vsebine zakona sicer navedejo oceno finančnih posledic za državni proračun in druga javno finančna sredstva, za katero pridobijo tudi mnenje Ministrstva za finance, da pa te ocene, ki jih predlagatelji pripravijo na vnaprej predpisanih obrazcih in/ali v opisni obliki, vsekakor niso realne, v nekaterih primerih so pripravljene površno in nedodelano. Predlagatelji, po našem mnenju, vse prepogosto navedejo le, da predlog zakona ne bo imel finančnih posledic.«

»Ocenjujemo, da priprava ocene drugih posledic predstavlja še večje tveganje kot priprava finančnih posledic predlogov zakonov, saj so druge posledice ovrednotene le v 30 odstotkih predlogov zakonov in še takrat v obliki splošnega opisa, brez jasnih in natančnih obrazložitev, do katerih bi predlagatelj zakona prišel z opravljenimi predhodnimi analizami učinkov. Menimo, da je priprava tovrstne ocene zelo pomembna, predvsem zaradi ugotavljanja potencialnih učinkov, ki bi jih posamezen zakon lahko

imel na gospodarstvo, javne finance, okolje in tudi na socialni položaj posameznikov. Glede na delež predlogov zakonov, katerih sprejetje naj ne bi imelo drugih posledic, pa se postavlja tudi vprašanje o smiselnosti sprejemanja novih oziroma spreminjanja obstoječih zakonov, če ti ne bodo prinesli nobenih sprememb v družbi.«

Ministrstva, ki so se odzvala na dokumente, ki se pripravljajo v državni upravi, ugotavljajo podobno. Med drugim izpostavljajo, da je, pri morebitni dograditvi veljavne ureditve, kar naj bi pokazala predhodna temeljita analiza, nujno potrebno upoštevati slovenske razmere in sicer kadrovske potenciale (število in usposobljenost), proračunska sredstva, razpoložljivi čas in drugo.

Starejši javni uslužbenci se spominjamo dokumentov Skupščine Socialistične republike Slovenije kot so resolucije o temeljnih zakonodajne politike, poročila o njihovem izvajanju in stališča in sklepi o njihovem uresničevanju. Ti dokumenti so se ukvarjali na primer z naslednjimi vprašanji:

- skladnost pravnega sistema ter medsebojna usklajenost zakonov in v njih vsebovanih pravnih institutih, ki urejajo vsebinsko medsebojno povezana področja; taki zakoni naj se praviloma obravnavajo in sprejemajo skupaj;
- razmejitev med vsebino zakonov in izvršilnih predpisov;
- predlogi zakonov naj vsebujejo teze, po potrebi pa tudi variantne in alternativne rešitve;
- problem programskih norm;
- ne izdajanje ali pozno izdajanje izvršilnih predpisov;
- nedosledno izvajanje zakonov;
- rok za uveljavitev sistemskih zakonov naj bo praviloma daljši od 8 dni;
- sprejemanje zakonov po hitrem postopku naj se omeji le na nujne ukrepe.

Čeprav je bil družbeni sistem drugačen, pa lahko ugotovimo, da so bili problemi podobni današnjim, razlika pa je, da se danes podobni dokumenti ne pripravljajo in obravnavajo.

III. Ugotovitev in predlogi

Predstavljena ocena stanja daje, na v uvodu postavljena vprašanja, pritrdilen odgovor na prvo in negativen na drugo in tretje vprašanje.

V Sloveniji je normativna ureditev priprave predpisov dokaj ustrezna ter, glede na številne sklepe Vlade, obstoja tudi, vsaj na deklarativni ravni, politična podpora zahtevam

za pripravo boljših normativnih aktov. Vendar iz osnutkov gradiv v pripravi, ki naj bi zgornje ugotovitve upoštevali, pa lahko ugotovimo, da so si v nasprotju s pravili in cilji, ki jih predpisujejo. Ti dokumenti ne vsebujejo ocene, ki bi prikazala obstoječe stanje in ureditev, njene pomanjkljivosti in možne načine njihove odprave ter razlogov za sprejem, ciljev, načel in poglobitvenih rešitev, oceno finančnih posledic za državni proračun in druga javno finančna sredstva ter opredelitev drugih morebitnih posledic, kar vse bi bilo potrebno storiti. Taka analiza bi dala odgovor na temeljno vprašanje ali so sploh potrebne spremembe ali bi zadostovalo le striktno izvajanje obstoječe ureditve in če so spremembe potrebne kaj in kako spreminjati oziroma dopolnjevati oziroma kako jih vključiti v obstoječo ureditev.

Glede na vse zgoraj povedano predlagamo, da se, po opravljeni celoviti analizi, rešitve, katerih namen po našem mnenju naj bi bil vzpostavljanje razmer, pogojev in potrebnih strokovnih in pravnih okvirjev za nadgradnjo obstoječega stanja pri pripravi, izvajanju in spremljanju predpisov, umestijo v že uveljavljena pravila in postopke ter po potrebi dopolnijo ali spremenijo. S takim načinom priprave gradiva bi se na najboljši način tudi praktično prikazali cilji in pričakovani učinki predlaganih rešitev.

Smiselno bi bilo tudi upoštevati predlog SIGME in pozitivne izkušnje iz preteklosti, po katerih bi se na predlog Vlade oziroma Komisije za poslovniki v Državnem zboru na plenarnem zasedanju (letno, enkrat v mandatu) opravila razprava in sprejela priporočila za boljšo pripravo in izvajanje (dobrih) predpisov.

Sama pa bi želela s svojim videnjem in razumevanjem ene izmed sestavin predloga zakona pokazati, da bi bilo mogoče z odgovornim strokovnim pa tudi političnim pristopom pripravljati veliko boljše podlage za pripravo, sprejemanje in izvajanje predpisov.

Za osnovo sem vzela Poslovnik Državnega zbora, konkretno določbo drugega odstavka 115. člena, ki določa sestavine uvoda predloga zakona, jo razgradila in delovno poimenovala »SLO RIA«.

V prvem delu sem opredelila aktivnosti, ki jih je potrebno opraviti v resorju v času spremljanja področja, izvajanja sprejetih predpisov ali priprave novih predpisov.

V drugem delu pa sem razgradila vsebino posamezne alineje uvoda predloga zakona.
»SLO RIA«

1. Aktivnosti, ki jih je potrebno opraviti v resorju v času spremljanja področja, izvajanja sprejetih predpisov ali priprave novih predpisov

- stalno spremljanje posameznega področja resorja in sprejetih predpisov;
- analiza uresničevanja ciljev po opredeljenih metodah oziroma merilih;
- zaznava problema;
- analiza vzrokov za nastanek problema;
- dodatna poizvedovanja o problemu;
- opredelitev problema;
- ugotovitev možnih načinov reševanja z oceno učinkov;
- ugotovitev ravni reševanja problema ter pristojnih organov, organizacij;
- odločitev o načinu reševanja problema ter določitev vsebinskega in časovnega plana aktivnosti, vključno z sodelovanjem zainteresirane javnosti.

2. Uvod predloga zakona obsega:

JOŽICA VELIŠČEK

226

A) Oceno stanja in razloge za sprejem zakona

- ocena stanja na področju urejanja (ki ga je potrebno urediti s predpisom);
- podatki o rezultatih spremljanja izvajanja obstoječega predpisa (predstavitev ciljev, ki jih je predpis zasledoval,
- ocena doseženih ciljev,
- metode oziroma merila po katerih je narejena ocena doseženih ciljev,
- vzroki zakaj cilji niso bili /niso bili v celoti doseženi);
- poglobitvi problemi oziroma vprašanja na področju urejanja
- (jasna opredelitev,
- velikost in obseg,
- vzrok za nastanek problema);
- na kakšen način so bili problemi ugotovljeni;
- predpisi Evropske unije, ki vplivajo na področje urejanja;
- mednarodni sporazumi, ki vplivajo na področje urejanja;
- odločbe Ustavnega sodišča, ki obravnavajo področje urejanja oziroma primerljivo ureditev;
- odločbe sodišč Evropske unije, ki obravnavajo področje urejanja oziroma primerljivo ureditev;
- razlogi, ki utemeljujejo potrebo po novem predpisu ali spremembi in dopolnitvi obstoječega predpisa.

B) Cilje, načela in poglavitne rešitve predloga zakona

Cilji, ki se jih želi doseči s predlaganim predpisom;

Načela, s katerimi naj bodo urejena razmerja na določenem področju.

Poglavitne rešitve

Predstavitev predlaganih rešitev:

- konkreten opis predlaganih rešitev;
- variantne rešitve, ki so bile proučevane in argumenti za predlagano rešitev.

Način reševanja:

- vprašanja, ki se bodo reševala s predlaganim predpisom;
- vprašanja, katera bodo urejali izvršilni predpisi;
- vprašanja, ki se bodo reševala na drug način in kako (kolektivne pogodbe);
- vprašanja, na katera ni mogoče poseči s predpisi;
- vprašanja, ki naj bi bila deregulirana (ni več potrebe po regulaciji);
- vprašanja, ki se bodo reševala s predpisi, za katera je bilo poprej opravljeno eksperimentiranje in testiranja zaradi ugotovitve primernosti ukrepanja.

OCENA STANJA NA
PODROČJU PRIPRAVE
(DOBRIH) PREDPISOV

Usklajenost predpisa:

- z obstoječim pravnim redom (veljavno zakonodajo);
- s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo;
- predpisi, ki jih bo tudi treba sprejeti oziroma spremeniti in »paketno« obravnavati;
- s samoupravnimi lokalnimi skupnostmi;
- s civilno družbo oziroma ciljnim skupinami na katere se predpis nanaša (navedba odprtih vprašanj);
- subjekti, ki so na poziv predlagatelja neposredno sodelovali pri pripravi predpisa oziroma so podali mnenje (znanstvene in strokovne institucije, nevladne organizacije in posamezni strokovnjaki ter predstavniki zainteresirane javnosti).

227

C) Oceno finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva

- ocena finančnih sredstev za državni proračun;
- ocena drugih javno 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 (poroštva);
- v naslednjem proračunskem obdobju bodo sredstva zagotovljena.

Č) Navedbo, 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 v okviru naslednjih proračunskih postavk;
- sredstva bodo zagotovljena s prerazporeditvijo v okviru sprejetega državnega proračuna iz postavke na postavko;
- sredstva bodo zagotovljena z rebalansom oziroma spremembami državnega proračuna;

D) Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije

- v pravnem redu EU;
- ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic EU;
- drugih pravnih sistemih.

E) Druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona

Obveznosti za:

- organe državne uprave;
- pravosodne organe;
- druge državne organe;
- občine;
- podjetja;
- druge organizacije;
- posameznike.

Administrativne in druge posledice:

- dodatni administrativno – strokovni in drugi postopki in opravila
- (ali bo izvajanje teh postopkov in opravil zahtevalo nove kadre, ali so izvajalci primerno usposobljeni ali bo potrebno dodatno usposabljanje ter finančna in materialna sredstva);
- ukinitvev administrativno – strokovnih in drugih postopkov in opravil
- (ali bo ukinitvev teh postopkov in opravil imela za posledico zmanjšanje kadrov ter finančnih in materialnih sredstev).

Vplivi na:

- okolje;
- gospodarstvo;
- socialni položaj posameznikov.

Predstavitev izvajanja predpisa:

- Predstavitev predpisa
- ciljnim skupinam (seminarji, delavnice);
- širši javnosti (mediji, javne predstavitve, spletne predstavitve).

Spremljanje izvajanja 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 predpisa, doseženih ciljih in
- nadaljnjih ukrepih.

Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predpis:

Priloge

- analize, študije;
- vprašalniki;
- ankete;
- pobude in predlogi, ki so neposredno vplivali na odločitev za predlog predpisa;
- drugo.

IV. Potrebne spremembe in predlogi

Takojšnje dopolnitve Poslovnika Državnega zbora ne bi bile nujno potrebne, bi bile pa dobrodošle, zaradi primernejše strukturiranosti predvsem sestavin, ki jih obsega uvod predloga zakona, ko bi se pokazala potreba po morebitnih drugih spremembah.

Poslovnik Vlade pa bi bilo smiselno dopolniti tako, da bi v gradivu za Vlado ločili podatke, ki so namenjeni samo Vladi, kot predlagatelju zakona oziroma organu, ki predpis sprejema in medresorskemu usklajevanju od podatkov in predlogov, ki so namenjeni Državnemu zboru oziroma javnosti.

Glede na to, da veljavni Poslovnik Vlade ne vsebuje določbe o obveznih sestavinah predloga predpisa, ampak se za predpise, ki jih sprejema Državni zbor uporablja njegov poslovnik, za predpise Vlade (in ministrov) pa ni nič določeno, bi bila dopolnitev nujna.

Določiti bi bilo potrebno kaj so nujne sestavine predpisa in njihova vsebina tako, da bi se podrobneje razdelale sestavine, ki jih za predlog zakona določa Poslovnik Državnega zbora. Za predpise Vlade pa bi bilo potrebno na novo določiti njihove sestavine tako, da bi se smiselno povzela ureditev za predloge zakonov. Za predpise ministrov pa bi se sprejelo priporočilo o smiselni uporabi načina priprave vladnih predpisov. Ob tem je seveda potrebno proučiti in ustrezno vgraditi rešitve, ki izhajajo iz dokumentov EU, OVSE in drugih pri čemer je nujno upoštevati slovenske razmere, potrebe in možnosti njihovega doslednega izvajanja, da ne bi, sicer dobri nameni, ostali mrtva črka na papirju.

Smiselno bi bilo pripraviti priročnik kot študijsko gradivo in pomagalo za javne uslužbenke, katerih delovna naloga je priprava predloga predpisa. Pripravo takega priročnika bi lahko organizirala in izdala Upravna akademija in bi bil predpisan kot gradivo za strokovni izpit v državni upravi (seveda, če bosta tako Akademija kot strokovni izpit še obstajala, glede na predlagane spremembe predpisov s tega področja).

V. Namesto sklepa

Če bi Vlada pripravila dober predlog zakona,
če bi se obravnaval po rednem zakonodajnem postopku,
če bi se iskale kompromisne rešitve,
če bi Vlada z analizami in argumenti predstavljala zakonske rešitve,
če bi Državni zbor nadziral in prisluhnil argumentom Vlade,

bi obstajala velika verjetnost,
da bi bil sprejet dober zakon
v splošno zadovoljstvo
volivcev in izvoljenih.

Zavedati se je treba, da tak način priprave in obravnave predloga zakona in sprejemanja odgovornosti za posamezne odločitve predpostavlja strokovno (pravno in področno) usposobljene in politično neodvisne javne uslužbenke, vlado, odgovorno za razvoj in napredek države, ki ji je zaupana v upravljanje, ter odgovorne in volivcem zavezane poslance.