

Izvirni znanstveni članek
UDK 340.134(497.4)

Resolucija o normativni dejavnosti – neizpolnjeni cilji slovenske zakonodajne politike

DR. ALBIN IGLIČAR,
redni profesor na Pravni fakulteti
Univerze v Ljubljani

1.

V drugi polovici leta 2009 je Državni zbor RS sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti.¹ Ta dokument predstavlja ključno strategijo pravne politike slovenske države. Za delovanje in dopolnjevanje pravnega sistema je omenjena strategija zelo pomembna, saj določa bistvene pravne cilje in opredeljuje sredstva, s katerimi naj država te cilje dosega.

Med smelimi cilji je bilo na prvem mestu poudarjeno **zagotavljanje pravne varnosti ob krepitevi pravne države ter zagotavljanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin**. Z vidika splošnega javnega mnenja (podobne pa so tudi ocene strokovnjakov) smo se v preteklih petih letih od navedenega cilja bolj oddaljevali, kot da bi se mu približevali. To je npr. razvidno iz pogledov slovenskega javnega mnenja, kjer se je delež stališč, da je Slovenija v precejšnji meri pravna država, s 44,3 odstotka v letu sprejema resolucije znižal na 26,2 odstotka v letu 2013. Po drugi strani pa se je v obdobju veljavnosti resolucije delež odgovorov, da je Slovenija »malo« ali »sploh nič« pravna država, s 43,5 odstotka v letu 2009 povečal na 67,1 odstotka v letu 2013, kar podrobneje prikazuje naslednja tabela razporeditve odgovorov iz javnomnenjske raziskave:²

¹ ReNDej, Uradni list RS, št. 95/2009. Za sprejem resolucije so glasovali vsi navzoči poslanci (82), proti ni bil nihče.

² Toš N., Vovk T. (ur.): Slovensko javno mnenje 2013 – Pregled in primerjava rezultatov, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Center za raziskave javnega mnenja in množičnih komunikacij, Ljubljana, april 2014.

V kolikšni meri je Slovenija pravna država (številke v tabeli prikazujejo odstotke).

	2009	2013
sploh nič	3,8	12,1
le malo	39,7	55,0
precej	44,3	26,2
v celoti	3,6	1,2
ne vem	8,0	4,8
brez odgovora	0,6	0,7

Podobno se je v minulih štirih letih zmanjšalo zaupanje v sodišča kot najbolj izpostavljene dejavnike pravne države. Po anketi evropske družboslovne raziskave³ je leta 2010 delo sodišč kot dobro ocenjevalo oziroma jim je zaupalo 29,5 odstotka respondentov, konec leta 2013 pa je po podatkih Politbarometra⁴ sodiščem v Sloveniji zaupalo samo še 12 odstotkov vprašanih. Celotnemu pravnemu sistemu pa je leta 2013 zaupalo le še dobrih 15 odstotkov vprašanih, medtem ko je kar 80 odstotkov respondentov izjavilo, da ne zaupa pravnemu sistemu.⁵

Področje varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin je še vedno občuteno kot pre malo uresničeno v dejanskem družbenem življenju. Ob tem je tudi v obdobju minulih nekaj let slovensko javno mnenje še dodatno poudarilo pomen svobode, kot kaže naslednja razporeditev odgovorov⁶ na vprašanje: Kaj je pomembnejše?

	2009	2013
svoboda	48,4	52,3
enakost	38,1	35,2
ne vem	7,2	8,2
brez odgovora	6,3	4,3

³ European Social Survey.

⁴ Politbarometer, november 2013, Center za raziskovanje javnega mnenja, Ljubljana.

⁵ Odstotkovna razporeditev odgovorov na desetstopenjski lestvici, kjer 0 pomeni, da vprašani pravnemu sistemu sploh ne zaupa, 10 pa, da mu povsem zaupa, je bila v letu 2013 naslednja:

00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	ne vem	brez odg.
17,7	8,8	14,8	14,9	10,3	13,5	5,7	4,9	2,7	1,3	0,6	4,3	0,7

Vir: Toš N., Vovk T., nav. delo.

⁶ *Ibidem.*

2.

Velike težave ima Slovenija tudi s spoštovanjem **načela delitve oblasti**, saj so vse preveč očitni pojavi zlitja zakonodajne in izvršilne oblasti,⁷ podcenjevanje in omalovaževanje sodne veje oblasti s strani izpostavljenih politikov in medijev⁸ ter nejasnosti v razmerjih med državno oblastjo in lokalno samoupravo, vključno z neudejanjeno ustavno določbo o razdelitvi Slovenije na pokrajine (vertikalna delitev oblasti).⁹ Omeniti velja še pretirani »zakonodajni aktivizem« slovenskega Ustavnega sodišča.¹⁰ Čim bolj dosledno izvajanje načela o deljeni oblasti je toliko bolj pomembno, ker smo v prejšnjem političnem sistemu izhajali iz načela enotnosti oblasti oziroma primata predstavniških teles med državnimi organi. Ostanki takšnega razumevanja so pogosti še po več kot dveh desetletjih obstoja pluralističnega političnega sistema, ko se srečujemo s trditvami o Državnem zboru kot najvišji veji oblasti. V premajhni meri je v Sloveniji ob sistemu zavor in ravnesij (*checks and balances*) spoštovana sodna kontrola nosilcev oblasti, ki danes izstopa zaradi politične istovetnosti legislativne in eksekutivne veje oblasti. Porazdelitev oblastnih funkcij med različne med seboj neodvisne državne organe preprečuje koncentracijo oblasti in njeno absolutno naravo ter varuje državljane pred zlorabo državne oblasti.

Vprašljivo je npr. spoštovanje načela o delitvi oblasti pri institutu avtentične razlage zakona. Avtentično razlago (interpretacijo) predpisa ali drugega pravnega akta daje subjekt, ki ga je sprejel. Zanj se uporablja tudi slovenski izraz »verodostojna razlaga«. Zato ima takšna interpretacija enako pravno moč kakor predpis oziroma akt, ki ga razlaga, in celo retroaktivno veljavnost, razen če bi posegla v pravnomočno rešene zadeve. Za avtentično razlago je zato uporabljen tudi izraz interpretativni zakon, s katerim zakonodajalec poda splošno obvezno razlago že veljavnega zakona.¹¹ Zato tudi veljavni Poslovnik Državnega zbora določa poseben postopek za sprejem avtentične razlage zakona,¹² kadar je kakšna njegova določba dvoumna in tako daleč nejasna, da jo je mogoče argumentirano razlagati na več načinov. Avtentična razlaga postane sestavni del zakona, ima enako moč kot zakon in velja, odkar je začel veljati zakon – *ex tunc*. Njena retroaktivna veljavnost se ne razteza le na že sprejete odločitve, ki so

⁷ Npr. ugotovitev: »... da je vlada spremenila parlament v sebi podrejeni servis za dajanje zakonitosti njenim odločitvam«. Bučar France, Temelji naše državnosti, Mladinska knjiga, Ljubljana 2012, str. 203.

⁸ Prim. Fišer Zvonko, Esej o medijih, novinarjih, kriminaliteti in pravosodju, Pravna praksa – priloga, št. 15/2014.

⁹ Predlog ministra Viranta v letu 2013 za reformo lokalne samouprave v smeri zmanjševanja števila občin; 143. člen Ustave Republike Slovenije.

¹⁰ Npr. odločba U-I-114/11, s katero je Ustavno sodišče RS ustanovilo občino Ankaran.

¹¹ Prim. Pavčnik Marijan, Teorija prava, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 263; Grad Franc, Parlamentarno pravo, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 245; Perenič Anton, Uvod v razumevanje države in prava, Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana 2005, str. 178.

¹² Členi 149–152 Poslovnika Državnega zbora.

postale pravnomočne.¹³ Da je avtentična razlaga zakona skladna z Ustavo in za sodišča obvezna, izhaja tudi iz dosedanjih izrekov odločb¹⁴ in sklepov¹⁵ Ustavnega sodišča.

Z uveljavitvijo načela o delitvi oblasti oziroma načela t. i. zavor in ravnovesij pa obvezna razlaga zakonskih norm gre organom, ki sodelujejo v procesu uporabe splošnih pravnih norm, zlasti sodiščem in upravnim organom. Zato je za sodobne demokracije – glede avtentične razlage – razumljiv stavek iz Blackovega pravnega slovarja, da avtentične razlage »skrben svetovalec danes ne bi priporočal nobeni vladi«. ¹⁶ Z avtentično razlago zakonodajalec v nekem smislu popravlja svoje napake oziroma dopolnjuje slaba zakonska besedila in tako rekoč zlorablja svoj položaj. V visoko razvitem pravnem sistemu bi torej morala biti avtentična razlaga nepotrebna, saj bi morali iz zakonodajnega postopka iziti dorečeni in jasni zakoni.¹⁷ Poznejše zakonodajalčeve (avtentične oziroma verodostojne) razlage z retroaktivno veljavnostjo v takšnem sistemu niso zaželenne.

3.

Hierarhija pravnih aktov je vse prevečkrat kršena pri predpisih lokalnih skupnosti; na tem področju se zlorabljata postopka popravkov predpisov in avtentične razlage za vnašanje nove vsebine v občinske odloke. V pravodajni praksi pogosto ni jasno razmerje med državnimi podzakonskimi akti in občinskimi odloki.¹⁸

Na tem področju je še posebej občutljivo poseganje državnih predpisov v polje občinske normativne dejavnosti. Družbene procese izražanja, združevanja in uveljavljanja interesov v enotah lokalne skupnosti institucionalizira najprej državni pravni sistem. Ta zadeva tako področje urejanja elementarnih družbenih odnosov kot tudi sfero oblasti oziroma upravljanja skupnih družbenih zadev. V okviru državnega pravnega sistema pa se številni družbeni odnosi, ki se vzpostavljajo v lokalni skupnosti, podrobneje pravno urejajo z avtonomnim (samoupravnim) pravom teh skupnosti samih.

¹³ Prim. Igličar Albin, *Zakonodajna dejavnost*, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 298.

¹⁴ Npr. U-I-128/11.

¹⁵ Npr. U-I-103/11.

¹⁶ Sklicujoč se na Fullerja (*Anatomy of the Law*), ko opredeljuje avtentično razlago, beremo: »... and no thoughtful adviser would recommend it to any government today«. Pri tem pravi, da poda avtentično razlago organ, ki je normo sprejel, da z razlago pojasni, kaj je pomen norme oziroma kaj je z njo mislil, ter da se je takšna (avtentična) razlaga do nedavnega uporabljala v nekaterih evropskih državah. *Black's Law Dictionary*, Seventh edition, West group, St. Paul, Min., 1999, str. 824.

¹⁷ Italijanski ustavni sistem sicer pozna možnost, da parlament sprejme avtentično razlago, vendar v obliki zakona, po rednem zakonodajnem postopku.

¹⁸ Prim. Božič Katja, *Nomotehnika v občinskih predpisih – premisleki, pomisleki in predlogi*, v *Pravni letopis* 2011, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, str. 334.

Vsaka oblika združevanja ljudi ima neki notranji red, ki zagotavlja normalno delovanje skupnosti. Zato med glavne naloge lokalne skupnosti oziroma občine kot njene osnovne oblike uvrščamo tudi pravno urejanje lokalnih zadev javnega pomena. Postavljanje splošnih pravnih pravil za vedenje in ravnanje prebivalcev občine zajema odnose, ki so značilni za povezovanje ljudi v (fizičnem) prostoru. To so torej predvsem področja urejanja prostora in varovanja okolja, določanje javnega reda in prekrškov zoper javni red, normiranje občinskega redarstva oziroma inšpekcijskega nadzorstva nad izvajanjem občinskih predpisov, določanje načina upravljanja z občinskim premoženjem in financiranja občine, urejanje lokalnih javnih služb, od komunalnega preko požarno-varstvenega do pogrebne področja, urejanje lokalnega prometa, dopolnilne regulacije socialno-varstvenega področja, zlasti osebna pomoč na domu ter predšolske in osnovnošolske dejavnosti, določanje delovanja občinskih organov in neposrednega odločanja občanov. Za vsa ta področja delovanja lokalne skupnosti je državni zakon le splošni pravni okvir.

Odprta ostajajo tudi nekatera vprašanja izdajanja splošnih pravnih aktov s strani agencij z regulatornimi pristojnostmi in drugih splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil.¹⁹ Ob tem se tudi pri izvajanju in prenosu predpisov Evropske unije v nacionalni pravni red pojavljajo problemi njihove hierarhične umestitve; posebno pozornost zahteva prenos direktiv oziroma prenos njihovih ciljev v vsebino zakonov in vladnih uredb, saj je na tem področju večkrat presežen dopustni domet uredbe pri urejanju družbenih odnosov. Hierarhija pravnih aktov zagotavlja skladnost pravnega sistema v vsebinskem in oblikovnem ter postopkovnem pogledu.

4.

V slovenski zakonodaji se nikakor ne približujemo cilju, **da bi bili predpisi jasni, pregledni,akovostni in določni**. Na tem področju lahko beležimo že kar očitno retrogradno gibanje, ki ga spodbujata tudi gostobesednost in zapletenost evropskih zakonodajnih aktov, ki jih implementiramo v nacionalni pravni sistem. Jasnost, preciznost, nedvoumnost, določnost ipd. so značilnosti dobrih jezikovnih izrazov v pravu. S tem se zagotavljata vrednoti pravna varnost in zaupanje v pravo. Z opredelitvijo pojmov na začetku zakona, njihovo dosledno uporabo v celotnem zakonskem besedilu, razumljivimi legalnimi definicijami in logično strukturo zakona uspešno sledimo določnosti pravnih zapovedi. Zakonodajalec naj postavlja dorečene pravne norme, ki jih nato razlagajo naslovljenci pri svojem dejanskem vedenju in ravnanju ter sodišča in upravni organi v procesu udejanjanja pravnih predpisov, njihovem prenašanju iz *law in books* v *law in action*.

¹⁹ Prim. Lojze Janko, Agencije in njihova regulatorna dejavnost, v Pravni letopis 2011, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, str. 318.

K površnosti v zakonodaji prispeva tudi premajhna uporaba rednega zakonodajnega postopka. Veljavni model rednega zakonodajnega postopka v Državnem zboru omogoča racionalno sprejemanje zakonov, tako da bi poslanci, ob skrbno načrtovani zakonodajni dejavnosti, lahko sprejemali za uporabnike sprejemljive, razumljive in izvršljive predpise. Pri tem bi se tako ministri kot poslanci morali bolj zavedati zahteve Evropske unije o pripravljanju in sprejemanju boljših predpisov (*better regulations*), ki pravi: »Cilj ni zakonodajni akt, temveč njegovo uspešno izvajanje.«²⁰ Omenjena prizadevanja zato svari pred inflacijo zakonodaje in njeno premajhno jasnostjo ter kritizirajo premajhno sodelovanje javnosti oziroma uporabnikov predpisov pri njihovi pripravi. Za preprečevanje teh in podobnih pomanjkljivosti je pomembno sredstvo prav redni postopek, ki zagotavlja legitimnost zakonodajnih odločitev, presojo njihovih posledic in odsevanje potreb resničnega življenja pri pretvarjanju družbenih odnosov v pravno obliko. Toda tudi v preteklih dveh letih postopkovni vidik slovenske zakonodaje ni izpolnjeval tega kriterija, saj je bil način sprejemanja zakonov v Državnem zboru naslednji:²¹

	2012	2013
po rednem postopku	19	33
po nujnem postopku	40	34
po skrajšanem postopku	45	31
po postopku ratifikacije	36	33
skupaj	140	131

5.

Nekaj korakov bliže postavljenim resolucijskim ciljem je slovenska pravodajna praksa pri povečanju državljske participacije oziroma **sodelovanju javnosti pri pripravi predpisov**, čeprav se tudi na tem področju prevečkrat zadovoljimo zgolj s formalnim in administrativnim vidikom navedenih procesov. To pomeni, da se le izpolni zahtevani obrazec, brez globlje in vsebinske analize bodisi pripomb iz javne razprave bodisi posledic predlaganega predpisa. Sodelovanje javnosti v predzakonodajnem postopku pripravljanja predpisov na ministrstvih spremlja v Sloveniji Center nevladnih organizacij. Ob sicer zavajajočem naslovu – Števec kršitev Resolucije o normativni dejavnosti²² – štejejo, v kolikšnem obsegu posamezna ministrstva niso spoštovala zahteve iz omenjene resolucije, da mora biti osnutek predpisa objav-

²⁰ Mnenje Evropskega ekonomsko socialnega odbora o »proaktivnem pristopu k pravu: korak naprej k boljši pravni ureditvi na ravni EU«, Uradni list EU 2009/ C 175/05.

²¹ Državni zbor RS, Raziskovalni oddelek, december 2013.

²² Naslov je zavajajoč, ker meri le en vidik iz Resolucije o normativni dejavnosti, zgolj kršitve na področju sodelovanja javnosti, ne pa tudi kršitev zelo številnih drugih resolucijskih načel za pripravo predpisov.

ljen na spletni strani ministrstva in da mora biti določen rok za oddajo pripomb oziroma za posvetovanje z javnostjo v trajanju od 30 do 60 dni. Od 21. 3. 2013 do 11. 4. 2014 je Center nevladnih organizacij Slovenije naštel 350 kršitev navedene zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti.²³ Revizijsko poročilo Računskega sodišča Republike Slovenije pa ugotavlja, da je bil od leta 2006 do 2012 zahtevani rok za sodelovanje javnosti upoštevan samo v 32,6 odstotka pregledanih zakonov.²⁴ Omenjeno poročilo je v letih 2009, 2010 in 2011 zabeležilo ob skupaj 427 predlaganih zakonih 4574 mnenj, predlogov in pripomb iz javne razprave.²⁵

Pri oblikovanju zakonov sodeluje civilna družba tudi z dejavnostjo interesnih skupin, ki z lobiranjem vplivajo na vsebino zakonodaje. Lobiranje kot metoda delovanja interesnih skupin oziroma civilne družbe v procesu sprejemanja zakonodaje je lahko dopolnitev demokratičnosti tega procesa, če poteka v skladu s pravnimi in etičnimi pravili. Kadar pa lobisti in lobiranci ne spoštujejo pravnih in etičnih okvirov, se ta način udeležbe pri pripravi zakonov spremeni v grožnjo demokratični in pravni državi.

Veljavna zakonska ureditev lobiranja v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) lobiranje pojmuje kot vsak nejavni stik lobista z lobiranci, ki ima namen vplivati na odločitve državnih organov ter uprav in organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.²⁶ Pri tem je poudarek na vplivanju, ki ni podvrženo načelu javnosti delovanja teh organov, in na vplivih, ki lahko zajemajo vsebino odločitev in tudi sam postopek sprejemanja odločitve.²⁷ Zakonska ureditev torej želi doseči razkritje tistih stikov med lobisti in lobiranimi, ki niso javni, postanejo pa transparentni v poročilih lobistov in lobiranih, ki jih zahteva zakon. Za transparentnost postopkovnih vidikov sprejemanja zakonskih in drugih splošnih pravnih aktov pa so pomembne še določbe Poslovnika Vlade, ki zahtevajo, da morajo vladni predlogi

²³ Center nevladnih organizacij Slovenije; samo v času od 4. 4. do 11. 4. 2014 je bila zahteva po sodelovanju javnosti kršena 16-krat, CNVOS, dne 20. 4. 2014.

²⁴ Računsko sodišče Republike Slovenije, Revizijsko poročilo: Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (2), Ljubljana, avgust 2012, str. 5.

²⁵ Nav. delo, str. 26.

²⁶ ZIntPK v 14. točki 4. člena izraz lobiranje pojasnjuje kot »delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov ter uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah, razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov«.

²⁷ Društvo za etičnost javnega delovanja – Integriteta – je kandidatom za poslance na volitvah 13. 7. 2014 poslalo v podpis posebno izjavo, v kateri so se med drugim zavezali tudi k »... zagotavljanju transparentnosti sprejemanja zakonodajnih predpisov z vestnim in doslednim poročanjem o lobističnih stikih«. K omenjeni izjavi je pristopilo kar 87,6 odstotka poslanskih kandidatov.

vsebovati tudi podatke o zunanjih strokovnjakih, ki so sodelovali pri pripravi zakonskih in drugih predlogov, ter podatke o sodelovanju javnosti pri pripravi predpisa.²⁸

Za razmejitev lobistične aktivnosti od delovanja aktivnih državljanov je pomembna še zakonska norma, ki pravi, da se ne šteje za lobiranje delovanje posameznikov, interesnih organizacij in različnih neformalnih skupin, »[...] ki se neposredno nanaša na sistemska vprašanja krepitev pravne države, demokracije in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin [...]«.²⁹

Kot poroča Komisija za preprečevanje korupcije,³⁰ je leta 2013 v Sloveniji delovalo 62 registriranih lobistov (8 novih, 6 izbrisanih). Število poročil se je – v primerjavi z letom 2012 – občutno povečalo, saj je Komisija za preprečevanje korupcije prejela kar 591 poročil, ki so poročala o 1003 lobističnih stikih. Med prijavljenimi stiki jih 173 ni imelo tistih značilnosti, ki jih kot lobistično delovanje opredeljuje zakonska ureditev.

6.

Preverjanje **učinkov in posledic predlaganih predpisov za družbo** (Regulatory Impact Assessment – RIA) je analiziralo Računsko sodišče Republike Slovenije.³¹ Iz njegovega poročila izhaja, da so predlagatelji zakonov tako rekoč v vseh primerih (97,7 odstotka) navedli oceno finančnih posledic za državni proračun in druga javnofinančna sredstva, druge posledice predlaganih zakonov pa so podrobneje opredelili zgolj pri 15 odstotkih predlogov zakonov; pri 26,1 odstotka so druge posledice opredelili le okvirno, pri 54,2 odstotka predlogov zakonov pa so predlagatelji navedli, da zakon nima drugih posledic za družbo.³² Omenjene ugotovitve zadevajo predhodno presojo posledic predpisov (*ex ante*), medtem ko po podatkih Računskega sodišča v približno dveh tretjinah predlogov zakonov pripravljavci niso predstavili rezultatov spremljanja izvajanja obstoječih predpisov.³³ Značilna je tudi ugotovitev, da Ministrstvo za finance ne spremlja dejanskih finančnih posledic sprejetih zakonov. Spremembe Poslovnika Vlade v letu 2010 in Navodilo za izvajanje Poslovnika Vlade št. 10³⁴ ter spremembe Poslovnika Državnega zbora³⁵ so pomenile spodbudo za izboljšanje stanja tako na področju sodelovanja javnosti kot pri opredeljevanju posledic predlaganih predpisov.

²⁸ Druga alineja tretjega odstavka 8. člena in 9. člen Poslovnika Vlade RS, Uradni list RS, št. 43/2001, 23/2002, 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010, 95/2011, 64/2012, 10/2014.

²⁹ Člen 56a ZIntPK.

³⁰ Komisija za preprečevanje korupcije, Letno poročilo 2013, Ljubljana, marec 2014, str. 89–92.

³¹ V revizijskem poročilu Računsko sodišče RS navaja, da je bilo 25. 1. 2012 v Sloveniji v veljavi 1.919 zakonov, 2.257 uredb in 2.916 pravilnikov, nav. delo, str. 4.

³² Nav. delo, str. 5.

³³ Nav. delo, str. 47.

³⁴ 26. 5. 2010.

³⁵ Dopolnjeni 115. člen Poslovnika Državnega zbora RS, PoDZ – 1D, Uradni list RS, št. 80/2013.

*UDK 340.134(497.4)**Pravni letopis 2014, str. 137–144*

DR. ALBIN IGLIČAR

Resolucija o normativni dejavnosti – neizpolnjeni cilji slovenske zakonodajne politike

Državni zbor Republike Slovenije je leta 2009 sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti. Ta dokument je ključnega pomena za razvoj Slovenije v smeri oblikovanja sodobne pravne države. Navedena resolucija na začetku opredeljuje glavne cilje, ki naj jih dosegamo pri pripravi in sprejemanju predpisov: krepitev pravne države, spoštovanje delitve oblasti in hierarhije pravnih aktov, zagotavljanje kakovosti predpisov, uveljavljanje državljske participacije ter izvajanje presoje posledic predpisov. Cilji so bili torej postavljeni, zato ni več vsaka pot dobra za njihovo uresničevanje. Toda večina poti, ki jih ubira dejanska slovenska pravna politika, ne vodi k resolucijskim ciljem. Premalo prizadevanja za uresničevanje resolucijskih ciljev beležimo tako pri predlagateljih in pripravljavcih predpisov, pri organih, ki predpise sprejemajo, in tudi pri organih, ki so odgovorni za izvrševanje predpisov.

Ključne besede: pravna politika, delitev oblasti, pravna država, participacija, presoja učinkov predpisov

UDC 340.134(497.4)

Pravni letopis 2014, pp. 137–144

DR. ALBIN IGLIČAR

Resolution on Regulatory Activities – the Unfulfilled Goals of Slovenian Legislative Policy

National Assembly of the Republic of Slovenia adopted in 2009 a Resolution on regulatory activities. This document is crucial for the development of Slovenia towards a modern state based on the rule of law. The Resolution first sets out the main objectives to be achieved in the preparation and adoption of rules: strengthening the rule of law, respect for separation of powers and the hierarchy of norms, assurance of the quality of regulations, encouragement of civic participation and implementation of regulatory impact assessment. The objectives were thus set and not any path leads to their achievement. However, most of the paths taken by the actual Slovenian legislative policy are not conducive to the objectives of the Resolution. Insufficient efforts to achieve the objectives are indicated in bodies preparing and proposing new regulations, in legislative and regulatory bodies, as well as in bodies responsible for the enforcement of said regulations.

Keywords: legal policy, separation of powers, rule of law, participation, regulatory impact assessment