



Številka: 007-162/2009/5
Ljubljana, dne 2. april 2009
EVA 2009-3111-0020

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE
REPUBLIKE SLOVENIJE
gp.gs@gov.si

ZADEVA: Resolucija o normativni dejavnosti

Na podlagi 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/2005 – uradno prečiščeno besedilo) je Vlada Republike Slovenije naseji dne..... sprejela sklep

"Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga Resolucije o normativni dejavnosti, EVA 2009-3111-0020 in ga posreduje v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije.«

VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE
mag. Milan Martin Cvikl
GENERALNI SEKRETAR

1. Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- Irma Pavlinič Krebs, ministrica,
- mag. Polona Srebotnjak Verbinc, podsekretarka,
- mag. Maja Čarni, višja svetovalka

2. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu: DA.

3. Kratek povzetek gradiva:

Predlog resolucije odgovarja tako notranjim kot zunanjim pozivom k spoštovanju in izvajanju načel boljše priprave predpisov.

V Republiki Sloveniji se je po osamosvojitvi in vključitvi v Evropsko unijo končalo zakonodajno urejanje na vseh glavnih področjih, saj so bili sprejeti sistemski zakoni, kodificirana so bila posamezna zakonodajna področja, odpravljene pravne praznine in nejasnosti, v veliki večini nadomeščena uporaba predpisov bivše države z novo nacionalno zakonodajo.

Kljub temu pa obstajajo še primeri pretiranega in kazuističnega normiranja (kar je velikokrat tudi posledica zahtev Evropske unije), pravne praznine, le deloma urejena posamezna pravna področja, nedodelanosti nekaterih rešitev na sicer pravno urejenih področjih, primeri predpisov z retroaktivnim učinkom, primeri nedoslednega uresničevanja zakonov, neizdajanja oziroma poznega izdajanja izvršilnih predpisov, nespoštovanja hierarhije pravnih aktov in podobno.

Prevelika normiranost, ne dovolj določno oblikovanje pravnih norm, neprestano spreminjanje predpisov in celo spreminjanje zakonskih določb z drugimi zakoni povzročajo nepreglednost in nestabilnost pravnega reda ter težave pri izvajanju. Predpisi se pripravljajo pod časovnimi pritiski ob nespoštovanju predpisanih rokov.

To vse zmanjšuje pravno varnost in učinkovitost družbenih sistemov ter zaupanje državljanov v pravno državo. Prav tako so te pomanjkljivosti nemalokrat tudi odraz prepočasnega oziroma neustreznega odziva, od državljanov in civilne družbe nemalokrat odtujenih, političnih akterjev in uprave. Neustrezno ravnanje pristojnih organov škoduje državljanom in državi ter zmanjšuje zaupanje ljudi v državne organe.

Dodatno zahtevo po bolj učinkovitem in doslednem sistemu izvajanja učinkov je podalo tudi Računsko sodišče, ki je izvajalo revizijski pregled z naslovom »Ali v Sloveniji izvajamo ocene učinkov novih predpisov na družbo?«. Prav tako je k bolj transparentni ureditvi in vključevanju javnosti v proces odločanja pozvala Varuhinja človekovih pravic.

Na pomladanskem vrhu marca 2000 so voditelji držav članic EU sprejeli Lizbonsko strategijo, ki predvideva, da bi do leta 2010 EU postala najbolj dinamična in konkurenčna, na znanju temelječa ekonomija na svetu. Za doseg zadane cilja obstaja vrsta pobud, ki so namenjene izboljšanju predpisov, vključno s poenostavitvijo obstoječih predpisov, večjim sodelovanjem interesnih skupin, sistematično uporabo ocene učinkov predpisov za nove zakonodajne predloge in uvedbo postopka za opredelitev stroškov administracije.

Kot kandidati za članstvo prav tako ne moremo prezeti priporočila predstavnikov OECD, ki je že leta 1995 pripravil seznam desetih vprašanj, s katerimi se uvajajo načela boljše priprave predpisov. Iz poročila predstavnikov (2007) je razvidno, da so identificirali šibke točke ter podali usmeritve, ki so v veliki meri upoštevane v besedilu resolucije.

Resolucija tako predstavlja načela za pripravo predpisov ter razlaga namen izdelave in uporabe presoje učinkov predpisov. V drugem delu poudarja pomen zagotavljanja sodelovanja s strokovno in drugimi zainteresiranimi javnostmi. V zaključnem delu določa uresničevanje resolucije.

Načela, ki morajo biti upoštevana ob vsakem razmisleku o oblikovanju in pripravi predpisov so sledeča: načelo potrebnosti pravnega urejanja, načelo samoomejevanja, načelo sorazmernosti, načelo odgovornosti, načelo dostopnosti, načelo poenostavitve, načelo transparentnosti.

Izvajanje presoje učinkov predpisov je predstavljeno po analitičnih korakih: opredelitev problema, opredelitev ciljev, alternativne možnosti za rešitev problema, ugotavljanje verjetnih okoljskih, gospodarskih in socialnih učinkov, ocena stroškov, primerjava alternativnih možnosti rešitev, uveljavitev in spremljanje ter evalvacija predpisa.

Zagotavljanje sodelovanja z javnostjo bo doseženo ob spoštovanju načel (pravočasnosti, odprtosti, dostopnosti, odzivnosti, transparentnosti, sledljivosti) ter ob upoštevanju minimalnih priporočil, kot je npr. časovni okvir za vključevanje javnosti v proces sprejemanja predpisa, ki znaša najmanj 30 dni do 60 ali dlje.

4. **Obrazložitev predlaganega nujnega oz. skrajšanega postopka obravnave predloga zakona v Državnem zboru RS:**

5. Predlog in obrazložitev razlogov, zaradi katerih se predlaga skrajšanje poslovnih rokov (tretji odstavek 17. člena Poslovnika Vlade RS):

6. Presoja učinkov in usklajenost vladnega gradiva

I. Izjavljam, da gradivo nima nikakršnih učinkov na področjih iz tretje alineje tretjega odstavka 8. člena Poslovnika Vlade RS, oziroma da ima zanemarljive finančne učinke (pod 40 000 € v tekočem in naslednjih treh letih).

Gradivo je uvrščeno v normativni program dela vlade.

Izjavljam, da predlagano gradivo:

a)	<i>Nima učinka</i>	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 € v tekočem in naslednjih;
b)	<i>Nima učinka</i>	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije;
c)	<i>Nima učinka</i>	na postopke oziroma poslovanje javne uprave;
d)	<i>Nima učinka</i>	na gospodarstvo, na obseg državnih pomoči;
e)	<i>Nima učinka</i>	na okolje;
f)	<i>Nima učinka</i>	na socialni položaj posameznikov;

g)	je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja	<i>Ne</i>
h)	so bile v celoti upoštevane vse prejete pripombe, predlogi civilne družbe oziroma te niso bile prejete: predlagano besedilo sledi pozivom in poročilom civilne družbe	<i>Da</i>
i)	je lektorirano	<i>Ne</i>
j)	je medresorsko usklajeno oziroma medresorsko usklajevanje ni potrebno: je bilo usklajeno s Službo Vlade RS za zakonodajo	<i>Delno</i>

7. Predlog postopka obravnave:

Predlagamo, da gradivo obravnava in o njem odloči Odbor Vlade Republike Slovenije za državno ureditev in javne zadeve, nato pa Vlada RS na svoji redni seji. Predlog zakona se posreduje v obravnavo in sprejem Državnemu zboru RS.

Irma PAVLINIČ KREBS
MINISTRICA

Priloge:
- predlog resolucije

Na podlagi 109. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije je Državni zbor Republike Slovenije sprejel

Resolucijo
o normativni dejavnosti

I. UVOD

Skrb in odgovornost za raven kakovosti pravnih predpisov sta sestavni del prizadevanj za uspešno delovanje in ohranjanje pravne države. Predpisi so tista podlaga pravne države, s katero je določen pravni red, urejeno delovanje državnih organov, ravnanje pravnih subjektov in njihova medsebojna pravna razmerja. Vsebinsko ustrezni, pravno pravilni in nomotehnično urejeni, kratka dobri predpisi so samo eden, vendar pa hkrati nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro delovanje države kot pravne države. Kakovost predpisa je v prvi vrsti odvisna od njegove vsebine, od tega, ali predpis normira prava vprašanja, ali država (ali drug normodajalec) s predpisovanjem in prepovedovanjem različnih ravnanj uspešno usmerja družbeni razvoj in uveljavlja pravila poštenega in pravičnega sožitja med ljudmi, ne da bi jim postavljala nepotrebne zahteve in povzročila nepotrebne težave pri njihovem vsakdanjem življenju in delu. Predpisi ustvarjajo pravno okolje za mirno reševanje nasprotij, ki jih prinašajo različni interesi v družbi. Jasen in konsistenten pravni red države je pogoj njenega dobrega delovanja, državljanom razumljivi, brez težav izvršljivi in čim bolj trajni predpisi pa krepijo zaupanje v pravni red in zagotavljajo spoštovanje in varstvo človekovih pravic in svoboščin.

Na pomladanskem vrhu marca 2000 so voditelji držav članic Evropske unije sprejeli Lizbonsko strategijo, ki predvideva, da bi do leta 2010 Evropska unija postala najbolj dinamično in konkurenčno, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Projekt sprejemanja boljših predpisov je ključni element teh naporov, saj posameznike in podjetja v državah članicah odrešuje pretiranega pravnega urejanja in odvečne birokracije ter s tem ustvarja pogoje za podjetniško aktivnost, inovacije in državljansko vključenost v pripravo predpisov.

II. OCENA STANJA

V Republiki Sloveniji se je po osamosvojitvi in vključitvi v Evropsko unijo končalo zakonodajno urejanje na vseh glavnih področjih, saj so bili sprejeti sistemski zakoni, kodificirana so bila posamezna zakonodajna področja, odpravljene pravne praznine in nejasnosti, v veliki večini nadomeščena uporaba predpisov bivše države z novo nacionalno zakonodajo. Kljub temu pa obstajajo še primeri pretiranega in kazuističnega normiranja (kar je velikokrat tudi posledica zahtev Evropske unije), pravne praznine, le deloma urejena posamezna pravna področja, nedodelanosti nekaterih rešitev na sicer pravno urejenih področjih, primeri predpisov z retroaktivnim učinkom, primeri nedoslednega uresničevanja zakonov, neizdajanja oziroma poznega izdajanja izvršilnih predpisov, nespoštovanja hierarhije pravnih aktov in podobno. Prevelika normiranost, ne dovolj določno oblikovanje pravnih norm, neprestano spreminjanje predpisov in celo spreminjanje zakonskih določb z drugimi zakoni povzročajo nepreglednost in nestabilnost pravnega reda ter težave pri izvajanju. Nomotehnične težave in pomanjkljivosti se odražajo na samem predpisu, postanejo njegov neločljiv »sestavni del«. Predpisi se pripravljajo pod časovnimi pritiski ob nespoštovanju predpisanih rokov. To vse zmanjšuje pravno varnost in učinkovitost družbenih sistemov ter zaupanje državljanov v pravno državo. Sprejeti predpisi,

brez sistematičnega nadzora in analitičnega ocenjevanja dogajanja v družbi ter brez izdanih oziroma spremenjenih izvršilnih predpisov, ne morejo v celoti in učinkovito uveljaviti novih družbenih razmerij, kar naj bi bil cilj predpisa. Z nacionalnimi predpisi tudi niso še v celoti urejena pomembna družbena razmerja, za katera se še vedno uporabljajo predpisi bivše države, kar je ustavno pravno in sistemsko vprašljivo. Opazno je ne dovolj premišljeno podeljevanje javnih pooblastil ob nezadostnem stalnem nadzoru nad njihovim izvrševanjem, kar povzroča nepreglednost urejanja določenega področja in razpršenost odgovornosti.

Nezadostna aktivnost nacionalnih predstavnikov pri oblikovanju predpisov v institucijah Evropske unije ter kasnejše ne dovolj sprotno usklajevanje oziroma prenos v nacionalni pravni red povzroča težave pri pripravi nacionalnih predpisov kot tudi državljanom pri uveljavljanju pravic.

Te pomanjkljivosti so nemalokrat tudi odraz prepočasnega oziroma neustreznega odziva, od državljanov in civilne družbe nemalokrat odtujenih, političnih akterjev in uprave. Neustrezno ravnanje pristojnih organov škoduje državljanom in državi ter zmanjšuje zaupanje ljudi v državne organe.

Veliki zaostanki na rednih sodiščih in Ustavnem sodišču ter nespoštovanje njihovih odločitev zmanjšujejo zaupanje v pravno državo in spoštovanje načela delitve oblasti.

Pospešeno urejanje vseh teh vprašanj, nadgrajeno z ugotavljanjem presoje učinkov zakonodaje in zagotavljanjem sodelovanja strokovne in druge javnosti, morata biti izhodišče in temeljna usmeritev zakonodajnega dela. Prav tako mora zakonodajna ureditev upoštevati, da zakon ni vsemogoč in edini način urejanja družbenih razmerij. S poenostavitvijo zakonskih norm in odpravo administrativnih ovir je mogoče prispevati k vsesplošnemu družbenemu razvoju ob zagotavljanju pravne varnosti in s tem uresničevanju pravne države.

III. CILJI

S pripravo in sprejemom predpisov ob sodelovanju strokovne in druge zainteresirane javnosti naj bi bili uresničeni naslednji cilji:

- 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 ter Evropske unije,
- dosledno spoštovanje hierarhije pravnih aktov,
- zagotavljanje jasnosti, preglednosti, kakovosti in določnosti predpisov,
- uveljavljanje državljanske participacije,
- izvajanje presoje učinkov predpisov,
- uresničitev prizadevanj Evropske unije in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj za pripravo boljših predpisov.

IV. IZHODIŠČA IN NAČELA ZA PRIPRAVO PREDPISOV

Priprava, sprejemanje in izvajanje jasne, pregledne, kakovostne in določne zakonodaje so možni le s široko in jasno izraženo politično podporo, strokovno usposobljenimi in politično nevtralnimi uslužbenci uprave ter ob čim širšem družbenem soglasju.

Politična podpora se mora odražati predvsem pri ustvarjanju pogojev za pripravo in sprejem kakovostne zakonodaje in zagotavljanju spremljanja njenega učinkovanja. Na prvem mestu je treba zagotoviti zadostno število javnih uslužbencev z ustrežno in primerno izobrazbo, dodatnimi specifičnimi znanji in izkušnjami za delo v upravi, ki bodo imeli primerne prostorske in tehnične pogoje. Pripravo predpisov je treba v celoti zaupati javnim uslužbencem, ki morajo imeti najboljši pregled nad stanjem na svojem področju, morajo znati predlagati primerne, strokovno utemeljene rešitve, morajo obvladati pravila nomotehnike in morajo skrbeti za uspešno izvedbo in spremljanje učinkov sprejetih predpisov. Za vso to dejavnost jim je treba dati primeren čas za proučevanje in analiziranje problemov, pripravo medsektorsko in medresorsko usklajenih rešitev ter njihovo preverjanje in usklajevanje s strokovno in z drugo zainteresirano javnostjo. Ne na zadnje mora politična podpora obsegati tudi z drugimi dejavnostmi primerljivo plačno politiko z ustreznim sistemom nagrajevanja in napredovanja.

Pri oblikovanju in pripravi predpisov je treba upoštevati naslednja načela:

- Načelo potrebnosti pravnega urejanja

Načelo potrebnosti pravnega urejanja področja postavlja pred zakonodajalca (normodajalca) nujnost poglobljene analize politike (ki se uvaja na novo ali spreminja in dopolnjuje), iz katere izhajajo vprašanja, ki jih je treba urediti, vzroki za nastanek problemov, natančno določeni cilji in načini urejanja. Pri tem se odločitve za urejanje s predpisi sprejemajo restriktivno, to je samo v primerih, ko z drugimi vrstami ukrepov zastavljenih ciljev ni mogoče doseči.

- Načelo samoomejevanja

Načelo samoomejevanja zahteva od zakonodajalca odgovorno odločitev za urejanje družbenih razmerij s predpisi in s tem poseganje v družbena razmerja in človekove pravice in svoboščine le v obsegu, ki je nujno potreben za dosego zastavljenih ciljev (legitimnost cilja, upravičenost posega).

- Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti zahteva presojo upravičenosti oziroma nujnosti, primernosti in proporcionalnosti predpisovanja obveznosti (dolžnosti) z urejanjem družbenih razmerij in poseganjem v pravice in svoboščine za doseganje ciljev, ki jih ni mogoče doseči z drugimi blažjimi posegi.

- Načelo odgovornosti

Načelo odgovornosti normodajalca predpostavlja ravnanje organov po pravilih stroke ob prevzemanju politične odgovornosti za pravilnost sprejetih politik in uresničitev zastavljenih ciljev; spoštovanje hierarhije pravnih aktov, sistemizacije prava in nomotehnike.

- Načelo dostopnosti

Načelo dostopnosti predpostavlja obveznost organov za pripravo jasnih in splošno razumljivih predpisov, ki onemogočajo različna tolmačenja oziroma izvajanja v praksi, čim širše seznanjanje s predpisi v razumnih uveljavitvenih rokih, ki so le izjemoma krajši od z ustavo določenega

uveljavitvenega roka, omogočanje pridobitve oziroma vpogleda v predpis ter dostop do ažurnih in enostavnih registrov veljavne zakonodaje.

- Načelo poenostavitve

Načelo poenostavitve predpostavlja jasne, določne in splošno razumljive predpise, enostavne in hitre postopke z možnostjo uporabe modernih sredstev in brez nepotrebnih obremenitev, preglednost predpisov z razumno strukturo, kodifikacijo posameznih področij, pripravo prečiščenih besedil, ne spreminjanje enega predpisa z drugim.

- Načelo transparentnosti

Načelo transparentnosti predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, posebno pa ciljnim skupinam, na katere se nanaša; najavo, pripravo in sprejemanje predpisov po rednih zakonodajnih postopkih, ki omogočajo kakovostno seznanjanje ter odzive in vplive zainteresirane javnosti.

V. PRIPRAVA PREDPISOV

Družbena razmerja se urejajo v predpisih s pravili ravnanja. Priprava oziroma sprejemanje predpisov je poglobljena naloga državne uprave, ministrstev. Zato morajo biti ministrstva kadrovska in tehnično usposobljena spremljati in urejati področja, za katera so ustanovljena. Kadrovska zasedba mora obsegati področne in pravne strokovnjake, ki so sposobni sistematično spremljati družbena dogajanja, zaznavati probleme in jih ustrezno strokovno, učinkovito in gospodarno razreševati s pripravo oziroma sprejemanjem normativnih ali drugih ukrepov ter z nadziranjem oziroma izvrševanjem. Pri tem ravnanju jim je vsekakor dobrodošla pomoč javnosti, civilne družbe ali posameznih strokovnjakov izven uprave, vendar le ti ne morejo in ne smejo opravljati nalog namesto njih, saj za to delo niso ustrezno usposobljeni niti nimajo celovitega vpogleda v stanje področja. Prav tako ti subjekti niso in ne morejo biti odgovorni za kasnejše izvajanje in razlaganje posameznih rešitev.

Pri pripravi predpisov je zaradi zagotavljanja pravne varnosti in s tem uresničevanja pravne države treba dosledno upoštevati pravila vede o izdelavi pravnih predpisov – nomotehnike. Nomotehnika neposredno služi pravni varnosti in je njen bistveni sestavni element. Poznavanje in upoštevanje nomotehničnih pravil omogoča, da predpisi v pravu učinkujejo tako, kot je njihov namen: da jasno, natančno in nedvoumno sporočajo pravnim subjektom obvezno vsebino, ki jo določajo in omogočajo njihovo učinkovito izvajanje v praksi. Skrb in prizadevanja za nomotehnično raven in kakovost predpisov je torej hkrati skrb za pravno varnost, skrb za pravno varnost pa skrb za pravno državo. Le na ta način je pravo res vnaprej določeno in s tem poznano in predvidljivo, se je nanj možno zanesti kot na obstoječe veljavno pravo in ga pravilno razumeti, enotno razlagati in uporabljati. Dosledno in enotno izvrševanje predpisov pa zaokroži pojem pravne varnosti, ki je sestavni del, v širšem smislu pa enak pojmovanju pravne države.

Vsebina predpisa je odvisna od uresničevanja politik na določenem področju družbenega urejanja. Dejstvo, da predpise sprejemajo politični organi, ne odvezuje, da predlagane in sprejete odločitve ne bi bile v skladu s pravili stroke, tako področne kot pravne.

Dosledno upoštevanje obveznih sestavin predpisa in njihovo pravilno izvajanje sta predpogoj tako za procesno kakor tudi materialno ustreznost predpisa.

Kot delno novost pri pripravi predpisov je treba uveljaviti in izvajati poglobljeno presojo učinkov predpisov in določiti standarde sodelovanja javnosti, da se dosegajo boljša kakovost, čim večja družbena sprejemljivost in utemeljenost (legitimnost) predpisov.

VI. NAMEN IZDELAVE IN UPORABE PRESOJE UČINKOV PREDPISOV

Veljavna ureditev priprave predpisov zahteva od pripravjalcev, predlagateljev predloga zakona, da ocenijo stanje na področju urejanja in razloge za sprejem predpisa, cilje, načela in poglobljene rešitve predloga, oceno finančnih posledic predloga za državni proračun in druga javno finančna sredstva, navedbo, da so sredstva za izvajanje v državnem proračunu zagotovljena, če se predvideva poraba proračunskih sredstev v obdobju, za katero je bil proračun že sprejet, prikaz ureditev v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predloga ureditvi Evropske unije in druge posledice, ki jih bo imel predlog zakona. Te zahteve se v veliki večini primerov zagotavljajo bolj formalno, kar ima gotovo za posledico sprejemanje ne dovolj kakovostnih predpisov, ki jih je treba zelo hitro in pogosto spreminjati in dopolnjevati. Čeprav ni izrecno zahtevano, ni pa niti prepovedano, bi se lahko in bi se morale v okviru veljavne ureditve opravljati poglobljene analize in ocene učinkov posameznega predloga, ki jih predvidevajo številne pobude v okviru Evropske unije in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj.

Cilj, h kateremu je treba stremeti, je dosledno izvajanje veljavnih zahtev za pripravo predpisov in njihova nadgradnja s čim bolj kvantificiranimi presojami učinkov predpisov na vseh področjih, predvsem na okoljskem, gospodarskem in socialnem, s presojami za zmanjšanje ali odpravljanje administrativnih obremenitev in poenostavitev postopkov. Poglavitni cilj je zagotoviti čim večjo legitimnost sprejetega predpisa tudi s sodelovanjem strokovne in druge javnosti v postopku njegovega sprejemanja in kasnejšega izvajanja.

Namen priprave presoje učinkov predpisov je izboljšanje kakovosti novih predpisov in poenostavitev zakonodajnega urejanja ter naknadnemu ugotavljanju doseganja zastavljenih ciljev. Sistematično presojanje učinkov predpisov, zlasti ključnih okoljskih, gospodarskih in socialnih učinkov predlogov, daje tako pripravljalcu kot tudi drugim akterjem v odločevalskem procesu nujno potrebne informacije in argumente za predlaganje in sprejem odločitev na normativni ali drugih ravneh odločanja. Taka presoja zahteva resno in temeljito, na specifičnem strokovnem znanju utemeljeno raziskovalno- analitično delo na posameznih področjih javnih politik in ne le formalno izpolnjevanje predpisanih obrazcev oziroma metodologij.

Znanstvene in tehnološke spremembe imajo vedno večji vpliv na družbo in obstoječi sistem vrednot. Njihove politične, ekonomske, etične, moralne in okoljske posledice so postale tako vsesplošne, da je treba posebno pozornost nameniti tehnološki presoji novih tehnologij in znanstvenih odkritij v obliki nepretrganega spremljanja znanstveno- tehnološkega razvoja z etičnega, sociološkega, ekonomskega in drugih vidikov ter seznanjanja in opozarjanja odločevalcev s prednostmi in nevarnostmi, ki jih razvoj znanosti in nove tehnologije prinašajo.

Presoje učinkov predpisov, ki so namenjene podpori postopku sprejemanja odločitev, ne morejo in ne smejo nadomeščati političnih odločitev. Presoja učinkov predpisov služi za utemeljevanje ukrepov za doseganje zastavljenih ciljev določene politike v internih usklajevanjih in posvetovanjih z zainteresirano javnostjo. Predstavlja naj bi različne možnosti za ukrepanje in podala prednosti in slabosti (vrednostno oceno) za posamezne alternative, kjer je to mogoče.

Primerna pozornost v postopku sprejemanja predpisov mora biti namenjena aktivnostim za spodbujanje posvetovanj s strokovno in z drugimi zainteresiranimi javnostmi, zato je ključnega pomena oblikovanje standardov za njeno vključevanje. Na ta način je mogoče zagotoviti sodelovanje vseh strokovnih, kadrovskih in drugih človeških virov države pri oblikovanju in graditvi pravnega reda.

Presoja posameznih učinkov je treba izdelati za vsak predlog zakona, ki ima tak učinek. Za podzakonske predpise se izdelata le v primeru, ko celovite ocene ni bilo mogoče izdelati ob predlogu zakona. Pri predlogih zakonov, za katere se predlagata obravnava in sprejem po nujnem postopku, zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, se presoja učinkov opravi po dveh letih izvajanja predpisa. Z njo se seznanita Državni zbor in širša javnost.

1. SMERNICE ZA PRIPRAVO PRESOJE UČINKOV

Pri oblikovanju in izvajanju javnih politik, ki zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, je odločilnega pomena presoja učinkov predpisa, ki naj bi bil odraz javne politike na določenem področju.

Presoja učinkov predpisa je sestavljena iz analitičnih korakov. Namen je določiti, ali so določeni predpisi potrebni oziroma ustrezni za uresničitev politike v primerjavi z možnimi alternativami. To zahteva temeljito, celovito in pregledno analizo opredeljevanja ciljev ter verjetnih posrednih in neposrednih okoljskih, gospodarskih, socialnih in ter drugih učinkov, ki naj bi jih imel predlog. Analizo je treba izvesti tudi v določenem obdobju po sprejemu predpisa in z njo izvesti vrednotenje, oziroma ugotoviti, ali so bili načrtovani politični cilji doseženi v praksi. Z izjemo teh korakov presoje učinkov predpisov niso vezane na formalni postopek, temveč so usmerjene k posameznim potrebam in področjem vpliva.

a) Opredelitev problema

Ocene učinkov predpisov se začnejo z ugotovitvijo in natančno opredelitvijo problema, ki terja pravočasno, ustrezno in učinkovito ravnanje pristojnih organov. Za reševanje problema je treba ugotoviti vzrok za nastanek problema, opredeliti obseg problema in ugotoviti subjekte ter družbeno razmerje, na katero se problem nanaša in morebitne učinke na okolje, gospodarstvo in socialni položaj. Priporočljivo je, da se problem osvetli z različnih vidikov ob sodelovanju strokovne in drugih zainteresiranih javnosti, ki jih problematika zadeva. Ustrezna odločitev je odvisna od njene sprejemljivosti za prizadete subjekte in upoštevanja splošno sprejetih vrednot in interesov. Celovita analiza problema zagotavlja pravilno odločitev za ustrezno in uspešno ukrepanje na nacionalni ravni, v lokalni samoupravi oziroma v institucijah Evropske unije.

b) Opredelitev ciljev

Celoviti analizi problema sledi postavljanje ciljev, ki se jih želi doseči za rešitev problema z določitvijo javne politike, ob upoštevanju sprejetih strategij na nacionalni ravni in v institucijah Evropske unije.

Cilj mora biti:

- **določen**, dovolj natančen, da ne dopušča različnih razlag;
- **merljiv** oziroma opredeljen tako, da omogoča preverjanje uresničitve cilja; Merjenje se opravi po vnaprej določenih merilih oziroma standardih (npr. merjenje administrativnih stroškov na podlagi sprejete metodologije);
- **splošno sprejemljiv** za politične akterje (predlagatelje in normodajalce) ter ciljne skupine;
- **realen**, da je utemeljeno pričakovati njegovo uresničitev in s tem rešitev problema;
- **dosegljiv** v razumnem času, saj nerazumno oddaljena uresničitev lahko pomeni neuresničitev cilja in s tem nerešitev problema.

c) Alternativne možnosti za rešitev problema

Za doseganje opredeljenih ciljev je treba ugotoviti načine, alternativne možnosti s predstavitvijo prednosti in slabosti, orodja in mehanizme ter ravni in postopke odločanja.

Presoje učinkov predpisov morajo upoštevati alternativne možnosti pravnega urejanja. Cilj presoje učinkov predpisov je pregled vseh vidikov problema in izbire najboljše možnosti za rešitev. Posamezne možnosti se primerjajo z merili uspešnosti, učinkovitosti in konsistentnosti. Proučitev alternativnih možnosti za rešitev problema vključuje presojo nujnosti reševanja problema z reguliranjem, možnosti delne regulacije in delnega reševanja z drugimi načini (s standardi, kodeksi, kolektivnimi pogodbami). Rezultati presoje smotrnosti posameznih možnosti za reševanje problema se predstavijo kot del ocene učinkov predpisov tako subjektom odločanja kot zainteresiranim javnostim z namenom doseganja ustrezne odločitve in njene čim širše sprejetosti.

Presoja alternativnih možnosti se opravi po kriterijih:

- **uspešnosti** – utemeljenost pričakovanja, da bo z izbrano možnostjo dosežen cilj, to je rešitev problema,
- **učinkovitosti** – utemeljenost pričakovanja, da bo z izbrano možnostjo dosežen cilj z najmanjšimi obremenitvami,
- **upravičenosti** – utemeljenost pričakovanja, da bo izbrana možnost za doseganje cilja imela najmanjše negativne učinke na okoljsko, gospodarsko in socialno področje.

č) Ugotavljanje verjetnih okoljskih, gospodarskih in socialnih učinkov

Pri presojanju učinkov predpisov je potreben celovit pristop, ki obsega analiziranje učinkov predlaganih rešitev glede okoljskih, gospodarskih in socialnih učinkov za opredelitev javnih politik na posameznem področju. Analiza se mora usmeriti na pregled zaščite varovanja interesov, ki so pomembni za posamezen primer, na podlagi določenih pokazateljev ter medsebojnih vplivov.

Področja, potrebna posebne pozornosti, so:

- **okolje:** učinki na okolje in varstvo okolja;
- **gospodarstvo:** ugotavljanje učinkov na razvoj gospodarstva, nacionalno konkurenčnost, potrošnike, srednja in mala podjetja;
- **sociala:** ugotavljanje učinkov na človekove pravice in temeljne svoboščine, upoštevanje načel pravne in socialne države.

d) Ocena stroškov

Učinke predpisov je treba presoditi tudi z vidika celotnih stroškov, ki jih bodo predlagane rešitve povzročile posameznim skupinam oziroma kategorijam državljanov ali gospodarskih subjektov ter javnim financam zaradi prilagoditve oziroma izvršitve (dodatne zaposlitve, usposabljanje obstoječega kadra, materialni in administrativni stroški) v začetnem letu izvajanja in v nadaljevanju. Posebej je treba opredeliti finančne posledice za javne finance in zasebni sektor, s posebno pozornostjo do malih podjetij.

Presoja učinkov predpisov obsega tudi presojo opravičljivosti in nujnosti uvajanja novih administrativnih obremenitev s pomočjo modelov za merjenje administrativnih stroškov (vodenje evidenc, oddajanje statističnih izkazov in poročil, objave, vpisi v različne registre) in odpravo obstoječih.

Namen ocenitve administrativnih stroškov v postopku priprave novih rešitev ali sprememb obstoječih je preprečevanje nastajanja novih, nepotrebnih administrativnih neposrednih ali posrednih stroškov ter obenem finančno ovrednotenje učinkov novega predpisa.

Enak pristop je treba opraviti tudi v primeru, ko je posledica predlagane rešitve odprava oziroma zmanjševanje stroškov.

e) Primerjava alternativnih možnosti rešitev

Za izbiro optimalne možnosti za reševanje problema je treba oceniti bistvene učinke oziroma posledice, ki jih imajo posamezne alternativne možnosti reševanja. V ta namen je treba opredeliti prednosti in slabosti vsake možnosti ter jih primerjati med seboj, kar predstavlja podlago za celovito presojo o možnosti, s katero bodo doseženi zasledovani cilji z najmanjšimi stroški in najmanjšimi negativnimi učinki na okolje, gospodarstvo, socialo in druga področja. Oceno rezultatov je treba predstaviti na pregleden in razumljiv način.

Pri analizi stroškov in koristi je treba narediti realno, verodostojno in strukturirano analizo, če je mogoče, tudi za obdobje desetih let. Vsako oceno in predpostavko je treba natančno opisati in pojasniti uporabljeno metodologijo. Če stroški predlagane rešitve presegajo koristi, je potrebnost predvidenih stroškov treba ponovno preučiti oziroma to možnost reševanja opustiti.

Ključni koraki primerjave alternativnih možnosti so predvsem:

- opredelitev cilja,
- predstavitev alternativnih možnosti za doseg cilja,
- postavitve kriterijev za primerjavo alternativnih možnosti (kriterij mora biti merljiv, vsaj kakovostno),
- ovrednotenje in rangiranje kriterijev,
- razvrščanje alternativnih možnosti glede na rezultate, dosežene na podlagi zastavljenih kriterijev.

Z analizo tveganj se ocenjujejo možnosti vplivov neželenih dogodkov z možnimi posledicami na predlagane rešitve.

Za izvedbo analize tveganj je treba:

- identificirati tveganja,
- oceniti verjetnost neželenih dogodkov,
- oceniti možne posledice ob neželenih dogodkih .

f) Uveljavitev in spremljanje ter evalvacija predpisa

Za uspešno seznanjanje s sprejetimi predpisi je treba določiti razumen uveljavitveni rok, ki naj bo pri temeljnih sistemskih predpisih daljši od z Ustavo določenega 15 dnevnega. Izvesti je treba dodatno seznanjanje splošne javnosti in ciljnih skupin s poglobljenimi rešitvami in obveznostmi, ki jih prinaša predpis, in izvesti aktivnosti, ki izhajajo iz predpisa. Posebno pozornost je treba posvetiti morebitnim problemom pri izvajanju predpisa.

S spremljanjem praktične uveljavitve predpisa se ugotavlja uresničevanje ciljev, ki so bili zastavljeni s sprejetim predpisom. Presoja učinkov predpisa se izvaja na podlagi meril, opredeljenih v postopku priprave predpisa. Če cilji niso doseženi ali so doseženi le delno, je treba ugotoviti, kaj je temu vzrok: neustrezna zasnova predpisa, nerealno zastavljeni cilji, neustrezno izvajanje ali nepredvideni učinki. Ugotovitvi vzrokov mora slediti tudi ugotavljanje odgovornosti.

2. SMERNICE ZA SODELOVANJE S STROKOVNO IN DRUGIMI ZAJNTERESIRANIMI JAVNOSTMI

Državno upravo zavezujejo k vključevanju javnosti v postopke odločanja številni pravni in politični dokumenti.

Zagotavljanje legitimnosti sprejetih odločitev in zmanjševanje demokratičnega deficita z omogočanjem sodelovanja čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov ter njihovo izvajanje za uresničevanje politik na posameznem področju. Javnosti je treba omogočiti trajno sodelovanje, in sicer s sprejemanjem predlogov in mnenj za ureditev ali spremembo posameznega vprašanja ter s predstavitvijo predlogov ureditve v postopku priprave in sprejemanja predpisa. Sodelovanje javnosti je lahko spontano, izhaja iz interesa posameznika ali pa organizirano s pozivom ciljnim skupinam in strokovnjakom.

Pri vključevanju javnosti je treba upoštevati:

a) načela

- načelo pravočasnosti: pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali ciljne javnosti) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, pripravo predlogov, pripomb in mnenj);
- načelo odprtosti: omogočanje posredovanja pripomb in predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev;
- načelo dostopnosti: dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev;
- načelo odzivnosti: obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj;
- načelo transparentnosti: zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni in postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb in predlogov in mnenj vseh udeležencev);
- načelo sledljivosti: zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj kakor tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja (npr. zapisnikov) ter njihovo dostopnost.

b) minimalna priporočila

- sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj traja od 30 do 60 dni; izjema so predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče (na primer: nujni postopki, državni proračun);
- pripravi naj se ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine, ključna vprašanja in cilje;
- po končanem postopku sodelovanja naj se pripravi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa;
- poziv k sodelovanju naj se izvede na način, ki bo zagotovil odziv ciljnih skupin in strokovne javnosti ter obveščenost najširše javnosti.

VII. URESNIČEVANJE RESOLUCIJE

Sprejem resolucije brez vsesplošne podpore in aktivnosti za njeno uresničitev ne bo pripomogel k dvigu osveščenosti državljanov, k izboljšanju kakovosti delovanja državnih organov in k razvoju splošne pravne in politične kulture. Njen namen je tudi spodbuditi odgovornost vseh subjektov za splošno pravno kulturo, ugled države, splošno stanje družbenih odnosov in navsezadnje za skupno dobro. Kolikor boljše je v družbi pravo sprejeto in obravnavano kot

dragocena dobrina, toliko bolj in prej je možno pričakovati, da se bosta hkrati krepila tudi občutek in skrb za pravno varnost.

Da bi zakonodaja izražala družbeno razmerja, opredeljena v Ustavi, je pri zakonodajnem urejanju treba:

- dosledno spoštovati hierarhijo pravnih aktov, sistematizacijo prava ter načelo delitve oblasti;
- stremeti k večji skladnosti pravnega reda ter k medsebojni usklajenosti zakonov, ki urejajo vsebinsko medsebojno povezana področja, ki naj se praviloma obravnavajo in sprejemajo skupaj;
- zaradi preglednosti pravnega reda in zagotavljanja pravne varnosti sprejemati spremembe in dopolnitve osnovnega zakona z njegovimi novelami, ne pa v okviru drugih zakonov;
- dokončno dograditi pravni red s sprejetjem predpisov, ki bodo v celoti nadomestili uporabo predpisov bivše države v Republiki Sloveniji;
- na podlagi celovite ocene učinkov pripravljati in sprejemati take zakonske rešitve, da bodo podlaga za hitrejši, učinkovit in usklajen razvoj družbe ob upoštevanju pozitivnih in preprečevanju negativnih vidikov znanstveno - tehnološkega razvoja v skladu z družbenim sistemom vrednot;
- urejati le temeljna vprašanja družbenih razmerij in materialno pravna razmerja, ki so splošnega pomena;
- pri odločanju o podeljevanju javnih pooblastil za izdajo splošnih aktov ravnati restriktivno in obrazložiti utemeljenost prenosa iz državne uprave na nosilca javnega pooblastila;
- urejati družbeno razmerja s predpisi le v primerih, ko zastavljenih ciljev ni mogoče urediti na drug način;
- spodbujati in pospeševati procese kolektivnega dogovarjanja;
- dosegati čim širše soglasje o družbeni potrebnosti posameznega posega države s predpisi;
- spodbujati in zagotavljati sodelovanje javnosti pri pripravi in spremljanju izvajanja predpisov;
- izogibati se podrobnemu normiranju ter kazuističnemu urejanju posameznih vprašanj oziroma razmerij;
- zagotoviti, da je le utemeljena javna korist ob pogoju, da se ne posega v pridobljene pravice, lahko razlog za učinkovanje posameznih zakonskih določb za nazaj;
- zagotoviti, da se sprejemanje zakonov po nujnem postopku omeji le pri restriktivno uporabljenih poslovnih razlogih za tak postopek;
- pravočasno uveljavljati spremembe in dopolnitve ureditve posameznega področja, ko ta ne ustreza več novim družbenim razmeram, ter dosledno urediti prehod na novo pravno ureditev z uskladitvijo prejšnjih pravnih razmerij;
- opredeliti rok za uveljavitev sistemskih zakonov, praviloma daljši kot 15 dni, in to predvsem takrat, kadar zakoni v osnovi spreminjajo obstoječe norme sistemskih predpisov, ki vplivajo na človekove pravice in temeljne svoboščine ter pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb;
- po večkratnih in obsežnih spremembah in dopolnitvah zakonov pripraviti uradna prečiščena besedila zakonov;
- ob predlogu zakona pripraviti tudi osnutke podzakonskih predpisov, ki skupaj predstavljajo celoto urejanja družbenega razmerja;
- dosledno spoštovati predpisane postopke in roke brez časovnih pritiskov;
- okrepiti nadzor nad spoštovanjem in izvajanjem predpisov;
- trajno spremljati izvajanje predpisov s presojo učinkov na podlagi vnaprej določenih meril.

Ker normativna dejavnost terja, poleg jasno izraženih političnih usmeritev, strokovno usposobljene in politično nevtralne kadre, je še posebna pomena skrb za njihovo stalno

usposabljanje in izpopolnjevanje ter ustrezno materialno in moralno spodbujanje kakovostnega in učinkovitega dela ter izboljševanje pogojev njihovega dela. Predpise naj pripravlja uprava, zunanja strokovna pomoč pa se povabi k sodelovanju le pri posameznih specifičnih strokovnih vprašanjih.

Državni zbor in vlada naj s spremembami in dopolnitvami poslovnikov in sprejemom drugih aktov ter doslednim izvajanjem v praksi zagotovita uresničevanje ciljev te resolucije.

Izobraževalni programi in strokovni izpiti ter pogoji za delo v upravi naj se dopolnijo z vsebinami iz te resolucije.

Visokošolske organizacije naj vprašanju priprave predpisov v skladu s cilji te resolucije posvetijo ustrezno pozornost v študijskih programih.

Vlada naj spodbuja organiziranje civilne družbe, splošne in strokovne javnosti ter identificira ciljne skupine za sodelovanje pri pripravi predpisov.

Državni zbor in vlada spremljata uresničevanje te resolucije.

Državni zbor obravnava poročilo o uresničevanju te resolucije na podlagi predloga delovnega telesa Državnega zbora in mnenja Vlade na koncu prvega leta in na začetku zadnjega leta mandatne dobe ter sprejme stališča o njenem uresničevanju oziroma potrebne spremembe in dopolnitve.