Politika boljših predpisov v praksi - analiza vladnih predlogov zakonov, sprejetih v letu 2020

Avtor: **dr. Iztok Rakar**, dr. pravnih znanosti docent na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani
Avtor: **Daša Tičar**, dipl. pravnica (UN)
Raziskavo je financirala Evropska unija prek programa za podporo strukturnim reformam in v sodelovanju z Generalnim direktoratom Evropske komisije za podporo strukturnim reformam (Directorate-General for Structural Reform Support).

Datum objave: 28.10.2021
Rubrika: NORMATIVNA DEJAVNOST
Področje: Državni zbor in državni svet
Citat: Rakar Iztok, Tičar Daša, Politika boljših predpisov v praksi - analiza vladnih predlogov zakonov, sprejetih v letu 2020, Pravna praksa, št. 41-42, 2021, str. 6-8.

Politika boljših predpisov (ang. *better/smart regulation*) je v središču reform in modernizacij javnih uprav tako po Evropi in svetu kot tudi pri nas. Slovenija se v mednarodnih raziskavah tega področja praviloma umešča v "zlato sredino", pri čemer pri nekaterih elementih izrazito odstopamo tako v pozitivni kot v negativni smeri. Na pomen kakovosti predpisov s procesnega in vsebinskega vidika opozarjajo tako mednarodne kot domače institucije ter različni regulatorni deležniki, zlasti gospodarski subjekti za področje presoje posledic predpisov (RIA, ang. *Regulatory Impact Analysis*) in odprave administrativnih ovir (OAO, ang. *red tape reduction*) in posvetovanja z javnostjo (ang. *Public Consultation/Participation*), kjer se še posebej angažirajo nevladne organizacije (NVO).

Pri razvoju boljših predpisov je že več desetletij vodilna predvsem OECD, ki ozavešča o njihovem pomenu v sklopu dobrega javnega upravljanja (ang. *good/sound governance*),[1] v zadnjem času pa se temu posveča tudi Evropska unija (EU). EU je zainteresirana za kakovostno javno upravo držav članic, saj je od nje odvisno doseganje ciljev politik EU.[2] V tem okviru posebno vlogo igra Evropska komisija, in sicer njen generalni direktorat za podporo strukturnim reformam (ang. *Directorate-General for Structural Reform Support* (DG REFORM)). DG REFORM je letos postal skrbnik projekta EUPACK (*European Public Administration Country Knowledge*), ki ga EU financira že četrtič zapored. Glavni namen projekta je razviti konsistenten pregled značilnosti javnih uprav držav članic in njihovih reform oziroma modernizacijskih procesov ter bolje razumeti vlogo, ki jo na področju izboljšanja delovanja javnih uprav igra podpora EU.[3] V letošnji izvedbi je bilo področje oblikovanja politik in predpisov še posebej razdelano, saj je vključevalo naslednje elemente:

1. (pravni) okvir in uporaba informiranega in na znanju temelječega oblikovanja politik (ang. *evidence-informed policy making*), v tem okviru pa:

a) predhodno presojo posledic predpisov (ang. *ex-ante impact assessments*),

b) posvetovanje z deležniki (ang. *stakeholder public consultations*) in

c) naknadno presojo vplivov predpisov (ang. *ex-post impact evaluations*) ter

2. značilnosti zakonodajnega postopka, v tem okviru pa:

a) jasnost in odprtost zakonodajnega postopka,

b) dejanski čas, porabljen za posvetovanje z deležniki in vpliv le-tega na predpise,

c) kakovost predpisov (npr. poenostavitve) ter

č) uporabo skrajšanih in nujnih zakonodajnih postopkov.

Slovenski okvir postopka priprave predpisov tvori več aktov različne narave, med drugim npr. Ustava Republike Slovenije, mednarodne pogodbe, zakoni, podzakonski predpisi, pravni akti *sui generis* , navodila, smernice, priporočila in politični akt programske narave (Resolucija o normativni dejavnosti).[4] Analiza njihove vsebine pokaže, da vključujejo vse zgoraj predstavljene temeljne elemente kakovostne priprave predlogov predpisov, in sicer tako predhodno kot naknadno presojo vplivov predpisov in posvetovanje z javnostjo. Na normativni ravni torej Slovenija nedvomno sledi sodobnim smernicam priprave predpisov.

Na podlagi zgoraj predstavljenega opisa področja in problematike je namen prispevka predstaviti rezultate raziskave uveljavljenosti politike boljših predpisov v slovenski upravni praksi. Zaradi omejenosti virov financiranja in časa je analiza omejena na predloge zakonov, ki jih je v zakonodajni postopek vložila vlada in so bili sprejeti v letu 2020. Cilji prispevka so analizirati:

1. ali so bile spoštovane določbe glede sodelovanja javnosti in ocene presoje posledic predpisov,

2. kako temeljite so bile izvedene presoje posledic predpisov v praksi ter

3. ali in katera javnost je pri pripravi predpisov sodelovala.

Rezultati teh analiz bodo dopolnili in nadgradili obstoječe znanje na tem področju, na katerem sistematično deluje tudi Računsko sodišče Republike Slovenije.[5]

Metoda

Izbor predlogov zakonov, ki so bili analizirani, je temeljil na analizi določb Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (PoDZ-1)[6] in Poslovnika Vlade Republike Slovenije (PVRS)[7] , ki se nanašajo na področji sodelovanja javnosti in presoje posledic predpisov.

PoDZ-1 v tretjem odstavku 115. člena določa, da mora uvod zakona med drugim vsebovati presojo posledic za posamezna področja, in sicer: presojo administrativnih posledic, presojo posledic na okolje, na gospodarstvo in na socialnem področju, presojo posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja in tudi presojo posledic na druga področja. Prav tako naj bi uvod vseboval prikaz sodelovanja javnosti. Tako presojo posledic kot sodelovanje javnosti razčlenjuje PVRS v 8.b členu.[8] V četrtem odstavku 115. člena PoDZ-1 določa, da mora omenjeni sestavini vsebovati le predlog zakona, ki ga predlaga vlada. Izjema velja za dva primera, in sicer 1) če vlada predlaga sprejem zakona po nujnem postopku in 2) v primeru predloga zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe (drugi odstavek 115. člena PoDZ-1). Vsebinsko enake določbe glede nujnega postopka in postopka sprejema zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe vsebuje peti odstavek 8.b člena PVRS.

Glede na navedeno lahko ugotovimo, da morajo zgolj predlogi zakonov, katerih predlagatelj je Vlada RS in za katere je predviden skrajšani oziroma redni zakonodajni postopek, vsebovati presojo posledic predpisa in prikaz sodelovanja javnosti.[9] Na tej podlagi smo iskali podatke na spletni strani Državnega zbora Republike Slovenije.[10] Analiza je pokazala, da je bilo leta 2020 sprejetih 78 zakonov, od tega jih je bilo 25 sprejetih po nujnem postopku, 21 zakonov ni predlagala vlada, 8 zakonov pa je bilo sprejetih v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe. Glede na to je za analizo ocene vplivov predpisov in sodelovanja javnosti ostalo 24 zakonov. Analiza sodelovanja javnosti in presoje posledic zakonov je bila izvedena z analizo vsebine uvodov predlogov zakonov.

Analiza temeljitosti presoje posledic zakonov je bila usmerjena v dve smeri, in sicer:

1. ali so komentarji o posledicah pri podpoglavjih podani in

2. ali so vsebinsko zapolnjeni.

Analiza sodelovanja javnosti pa je bila usmerjena v tri smeri, in sicer:

1. ali je bil predlog zakona objavljen,

2. ali je bila javnost povabljena k sodelovanju in

3. katera skupina javnosti je sodelovala.

Zadnje sva ugotavljala prek navedb o subjektih, ki so se na predlog odzvali. Za analizo sva javnost razdelila v skupine, ki jih navajajo Smernice za vključevanje javnosti v pripravo predpisov, ki jih je izdalo Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije,[11] in sicer:

1. splošna javnost,

2. gospodarski subjekti,

3. civilna družba in

4. javne institucije.

Rezultati

Sodelovanje javnosti

Analiza uvodov vseh 24 predlogov zakonov pokaže, da je bila javnost v vseh primerih povabljena k sodelovanju. Vsi predlogi zakonov so bili javno objavljeni, večina jih tudi izrecno vsebuje podatek, kako, kdaj in kje je bilo to storjeno. Kljub temu pa kar nekaj uvodov tega podatka ni izrecno vsebovalo.[12]

V veliki večini primerov se je javnost tudi odzvala. Le v dveh primerih ni bil naveden noben odziv, npr. pri Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi je izrecno navedeno, da ministrstvo ni prejelo nobenih pripomb. V treh primerih je bil odziv javnosti v primerjavi z drugimi izrazito majhen oziroma so navedbe o sodelovanju javnosti pavšalne, npr. pri Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o ohranjanju narave je navedeno zgolj, da so bile v razpravo vključene nevladne organizacije, predstavniki zainteresirane in strokovne javnosti, poimensko pa subjekti, ki naj bi sodelovali, niso navedeni. Katera skupina javnosti se je odzvala, je prikazano v Tabeli 1.

Tabela 1 - Analiza skupin javnosti, ki so sodelovale

Skupina javnosti	Splošna javnost	Gospodarski subjekti	Civilna družba	Javne institucije
Število odzivov	4	6	16	19

Vir: lastna raziskava. Odziv državljanov (splošne javnosti) je bil v postopku priprave predpisov najmanjši. Kot gre razbrati iz uvodov, so se namreč odzvali zgolj v štirih primerih. Te osebe so običajno navedene v uvodu kar poimensko (na primer uvod predloga Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami). Pripombo včasih poda celo posameznik, ki se ni identificiral (predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o športu). Gospodarski subjekti so se odzvali v šestih primerih. Civilna družba se je odzivala kar pogosto, v 16 primerih. Najpogosteje pa so se odzvale javne institucije, in sicer se njihov odziv pojavi v kar 19 predlogih. V okviru javnih institucij se najpogosteje odzivajo ministrstva, nato sodišča, pa tudi drugi, kot so Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, državno tožilstvo ...

Intenzivnost odzivanja je zelo različna, saj se v nekaterih primerih odzove veliko subjektov (npr. v predlogu Zakona o učinkoviti rabi energije kar 47), v drugih pa nihče (npr. predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o obrambi). V nekaterih primerih subjekti kljub pozivu ne podajo pripomb (npr. Gospodarska zbornica Slovenije k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o cestninjenju).

Presoja posledic

Analiza 24 predlogov zakonov kaže, da je v 24 primerih uvod predloga vseboval poglavje o presoji posledic predlaganega zakona. Predlagatelj mora slediti določilom PoDZ-1 pri vprašanju, kateri predlogi bi morali vsebovati presojo posledic. Če po oceni predlagatelja predpis ne bo imel posledic, se v praksi uporabljata dve oznaki, in sicer "/" in "ni posledic".[13]

Predlagatelj je pri več predlogih zakonov pri vseh podpoglavjih[14] ali zgolj pri nekaterih uporabil zgolj znak "/". Pri petih predlogih zakona je predlagatelj ugotovil, da zakon ne bo prinašal posledic na nobeno področje. Pri veliko uvodih predlog na primer vsebuje le oceno določenega tipa posledic, na drugih področjih pa morebitne posledice niso ugotovljene.[15]

Analizirala sva tudi obrazložitev predvidenih posledic. V nekaterih primerih je obrazložitev obsežna (npr. predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o industrijski lastnini in dva druga), v preostalih je navedeno le, da posledic zakona na nobenem področju ni (npr. Zakon o varstvu osebnih podatkov na področju obravnavanja kaznivih dejanj in štirje drugi). Predlagatelj je v takšnem primeru pri vseh podpoglavjih običajno uporabil zgolj besedno zvezo "ni posledic" ali pa znak "/" (Tabela 2).

Tabela 2 - Analiza izvedenih presoj posledic predpisov

Opravljena presoja posledic	Podrobna presoja posledic	Brez posledic	Posledice na nekaterih podrocjih
24	3	5	16

Vir: lastna raziskava.

Sklepno lahko ugotovimo, da se najpogosteje pričakuje administrativne posledice, posledice za gospodarstvo, malo bolj izstopajo tudi posledice na okolje. Na ostalih področjih je običajno zgolj ugotovljeno, da posledic ni, kar predlagatelj zapiše s kratkim stavkom ali pa označi z znakom "/". Praksa uporabe tega znaka lahko povzroča nejasnost, saj bi si znak "/" bralec lahko razlagal tako, da bodisi presoja ni opravljena bodisi da posledic ni.

Razprava

Z vprašanjem, ali v Sloveniji presojamo posledice predlaganih predpisov na družbo, se je trikrat ukvarjalo tudi Računsko sodišče Republike Slovenije, in sicer v letih 2007, 2012 in 2021. V zadnjem revizijskem poročilu Računsko sodišče meni, da je bila Vlada RS pri urejanju področja izvajanja analiz predpisov na družbo delno učinkovita. Računsko sodišče ugotavlja, da je posebej zaskrbljujoče neupoštevanje poslovnika vlade v delu, ki pristojnim organom nalaga presojo vsaj finančnih posledic za državni proračun in druga javnofinančna sredstva, administrativnih posledic, posledic na gospodarstvo, posledic na okolje, posledic na socialnem področju ter posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja. Računsko sodišče opozarja, da je pomembno izvajanje Akcijskega načrta za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019-2022. Računsko sodišče ugotavlja tudi, da ne moremo ugotoviti, da so predpisi sprejeti v skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti.[16]

Glede na analizo ugotavljava, da se predlogi zakonov, ki so bili sprejeti leta 2020, glede na obseg in kvaliteto uvodnega dela gradiva med seboj precej razlikujejo. Nekateri so kljub vzpostavljenim standardom kakovosti normodajnega postopka zelo pomanjkljivi, drugi zelo kakovostni. Ugotovila sva, da so glede sodelovanja javnosti predlogi zakonov vsebinsko bolj podobni in da javnost vsaj do neke mere pri pripravi predpisov dejansko sodeluje. Več razlik v kakovosti pa je pri presoji posledic zakona.

Pozitivna je ugotovitev, da je javnost v praksi načeloma povabljena k sodelovanju in običajno tudi podaja pripombe. Splošna javnost pri oblikovanju predlogov zakonov redko sodeluje, zato meniva, da bi jo predlagatelji lahko k temu spodbujali v večji meri. Pozitivna je tudi ugotovitev, da so predlogi zakonov dosledno objavljeni in da se nanje pogosto odzivajo vsaj ciljne skupine. Ne glede na to je možnih kar nekaj izboljšav, saj se v praksi pogosto uporablja nujni postopek,[17] pri katerem predlagatelju ni treba predstaviti sodelovanja javnosti. Smernice za sodelovanje javnosti kot posebne kategorije ne navajajo strokovne javnosti. Ker sva pri analizi naletela na komentarje z njene strani, bi kazalo razmisliti o dopolnitvi Smernic v tej smeri.[18]

Pri presoji posledic zakonov je glavna kritika predlagatelju, da zelo pogosto predvideva, da zakon ne bo imel posledic. Od 24 zakonov je namreč pri petih ugotovil, da posledic sploh ne bo. Pri kar 16 zakonih pa je ugotovil, da bodo posledice zgolj na nekaterih od relevantnih področij. Glede na to, da PoDZ-1 predvideva opravljeno presojo posledic, bi v praksi lahko pričakovali malo širši opis posledic predlaganega zakona, kot je ta običajno vsebinsko napolnjen v praksi. Manjši očitek predlagatelju je tudi zgoraj omenjena nejasnost pri obliki navedbe, da posledice niso predvidene. Ob ugotovitvi, da predlagatelj pri veliko predlogih vseeno vsebinsko zapiše, da posledic ni, bi namreč lahko sklepali, da ima znak "/" drugačen pomen (npr. neopravljena presoja). V praksi najdemo tudi primere zelo kakovostnih uvodov, po katerih bi se predlagatelji lahko zgledovali tudi v prihodnje.[19] Institut presoje posledic predpisov je povezan tudi s sodelovanjem javnosti. Preko portala eDemokracija je zainteresiranim omogočeno, da se v času javne obravnave odzovejo tudi na opravljeno presojo posledic.

Sklep

V Sloveniji na področju razvoja javne uprave v zadnjih letih opažamo napredek.[20] Naši cilji in ukrepi so zasnovani v skladu z načeli dobrega javnega upravljanja (*good governance*), bolj uspešni pa bi morali biti pri doseganju teh ciljev.[21] Pri pripravi predlogov zakonov torej vsekakor obstaja prostor za izboljšave, predvsem pri kakovosti presoj posledic.

1 Rakar, I., in Kovač, P.: Boljši predpisi kot horizontalna politika razvoja slovenske javne uprave: med cilji in realnostjo, v Pečarič, M. (ur.): Od boljših predpisov k njihovemu učinkovitejšemu izvrševanju. 1. izd. Fakulteta za upravo, Ljubljana 2019, str. 45-64.

2 Podrobneje o vlogi javnih uprav držav članic v European Commission: Supporting public administrations in EU Member States to deliver reforms and prepare for the future, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/supporting_public_administrations_in_eu_ms_to_deliver_reforms_0.pdf .

3 https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19222&l

angId=en (12. 7. 2021).

4 Podrobneje o tem okviru Virant, G., in Rakar I.: Public administration characteristics in Slovenia. Brussels: European Commision, 2017.

5 Glej t. i. RIA revizije iz let 2007, 2012 in 2021 na https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/ in Zimšek, J., in Železnik, M.: Ali v Sloveniji preverjamo učinke predpisov na družbo?, PP, št. 38-39/2019, str. 9-11.

6 Ur. l. RS, št. 92/07 - UPB in nasl.

7 Ur. l. RS, št. 43/01 in nasl.

8 V Ur. l. RS, št. 51/2021 z dne 2. aprila 2021 je bila sprejeta zadnja sprememba Poslovnika vlade RS. 17. aprila 2021 je stopila v veljavo. V času analize predlogov je veljala starejša verzija. Bistvenih sprememb glede obravnavanih vprašanj v novi verziji ni. Poslovnik po novem določa, da naj bi presoja administrativnih posledic vsebovala tudi informacijske vidike.

9 V praksi vsebujejo omenjeni sestavini tudi nekateri drugi predlogi zakonov, za katere te zahteve formalnopravno sicer ne veljajo. V tem članku predstavljava analizo le tistih predlogov zakonov, za katere sta te dve sestavini obvezni.

10 https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/ (19. 6. 2021).

11 Divjak, T., Forbici, G., in Škrl Marega, M.: Smernice za vključevanje javnosti v pripravo predpisov, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana 2015.

12 Na primer predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu in trije drugi.

13 Po najinih informacijah naj bi oboje pomenilo, da naj ne bi bilo posledic, ne pa da znak "/" pomeni, da ocena ni bila izvedena.

14 Tak primer predstavlja predlog Zakona o obravnavi otrok in mladostnikov s čustvenimi in vedenjskimi težavami.

15 Tak je na primer Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o divjadi in lovstvu, kjer je opravljena presoja administrativnih posledic in še 15 drugih predlogov.

16 https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/spremembe-na-podrocju-analize-ucinkov-predlaganih-predpisov-od-izdaje-zadnjega-ria-porocila-in-prika/ (15. 7. 2021).

17 Podrobneje v Rakar, I., in Kovač, P., nav. delo, str. 45-64.

18 Tak je primer predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Stvarnopravnega zakonika, kjer so se odzvali avtorji strokovne pobude.

19 Uvod k predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o industrijski lastnini, predlagatelj katerega je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

20 Za podrobno analizo umestitev slovenske javne uprave na mednarodnih lestvicah uspešnosti gl. Škrlin, A. : Analiza umestitev slovenske javne uprave v mednarodnih primerjavah (diplomsko delo), Fakulteta za upravo, Ljubljana 2021. Za pomen in vpliv teh lestvic gl. Rakar, I.: Slovenska javna uprava v mednarodnih primerjavah, 2021 (v objavi).

21 Podrobneje v Rakar, I., in Kovač, P., nav. delo, str. 45-64.