



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (3)

2021

16

MIR, PRAVIČNOST
IN MOČ INSTITUCIJE



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo (3)

Številka: 320-3/2018/70

Ljubljana, 23. februarja 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali je bila **Vlada Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada) v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018 učinkovita na področju izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo, s poudarkom na spremembah urejenosti področja priprave, sprejemanja in spremljanja predpisov. Revizija poleg analize učinkov predpisov, ki je eno od orodij pri pripravi boljših oziroma pametnih predpisov, delno obravnava tudi druga pomembnejša orodja, kot so posvetovanje javnosti, odprava administrativnih ovir in poenostavitev regulacije.

Računsko sodišče je v preteklosti že izdalo 2 revizijski poročili z naslovom *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo* (v nadaljevanju: RIA 1 in RIA 2). Skupaj s tem poročilom (v nadaljevanju: RIA 3) računsko sodišče kontinuirano preverja področje priprave, sprejemanja in spremljanja predpisov že od leta 2004.

Vzporedno z RIA 3 je računsko sodišče izvedlo tudi 3 ločene revizije primerov, in sicer s področja oddaje stanovanj turistom, zagotavljanja dela delavcev uporabniku ter varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami; ugotovitve in mnenja računsko sodišče podaja v ločenih revizijskih poročilih. Z vsemi 4 revizijami je računsko sodišče, enako kot v RIA 1 in RIA 2, želelo odgovoriti na vprašanje, **kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji**.

Računsko sodišče meni, da je bila vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri urejanju področja izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo **delno učinkovita**.

Učinkovito sprejemanje predpisov pomeni, da so s predpisi urejene samo zadeve, ki jih ni mogoče urediti na bolj ustrezen način, in da se ob sprejemanju predpisov premislijo vse posredne in neposredne posledice, ki naj bi jih sprejetje predpisa povzročilo, oziroma da gre za takšno pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov, ki omogoča doseganje ciljev, ki so si jih pristojni organi postavili na tem področju.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se pravne podlage, ki urejajo pripravo in sprejemanje predpisov ter so neposredno povezane s področjem revizije, niso dosti spreminjale, kar je računsko sodišče ocenilo kot pozitivno. Leta 2014 se je spremenil Poslovnik Vlade Republike Slovenije, med drugim tako, da omogoča sled o sodelovanju zunanjih strokovnjakov pri pripravi dela ali celotnega predpisa. Računsko sodišče meni, da se ta sprememba lahko napačno razume, in sicer bolj kot spodbuda zunanjim strokovnjakom k sodelovanju oziroma celo k pripravi celotnega gradiva – še posebej, ker je računsko sodišče že v RIA 2 vladi priporočilo, naj predpise pripravljajo pristojni organi sami.

Računsko sodišče je v RIA 2 ocenilo, da se podlage, ki določajo pripravo gradiva predloga predpisa spreminjajo tako, da vedno bolj podrobno opredeljujejo vsebine predhodne analize predpisov, kar lahko prispeva h kakovostnejši pripravi predloga predpisa. Računsko sodišče pa je v tej vnovični reviziji ugotovilo, da so zahteve za pripravo gradiva postale le še bolj podrobne, zato meni, da lahko ob pretiravanju z zahtevami po navajanju podatkov in ocen postopek priprave predloga predpisa postane sam sebi administrativna ovira. Pri vprašanjih oziroma odgovorih, ki jih morajo pripraviti pripravljavci predpisov, se namreč lahko izgubijo temeljna vprašanja, na katera bi v resnici morali odgovoriti oziroma ki bi morala imeti pričakovano sporočilno vrednost. Ob vse bolj natančnem poročanju v gradivu predloga predpisa lahko poročanje izgubi namen in cilj, ki naj bi ga predpisi na posameznem področju dosegli, ob tem pa se lahko izgubijo tudi učinki, ki naj bi opozorili, zakaj je ali morda ni določen predpis pametno ali smiselno sprejeti.

Resolucija o normativni dejavnosti iz leta 2009, to je obdobja, na katero se je nanašala RIA 2, se od takrat ni spremenila, kar računsko sodišče ocenjuje kot pozitivno. Meni pa, da se ji še vedno namenja premalo pozornosti, saj je zaradi svojih ciljev in načel ter razumljivosti še vedno, če ne celo vedno bolj aktualna.

Vlada je področju sodelovanja javnosti namenila veliko pozornosti predvsem z vidika priprave navodil, priročnikov, smernic in izobraževanja zaposlenih, kar pa se ni odrazilo dovolj v izpolnjevanju obvez, ki jih imajo pristojni organi in vlada na tem področju. Delež kršitev, ki se nanašajo na obvezno javno razpravo, je bil v povprečju skoraj 60-odstoten. Večinoma je šlo za prekratek rok objave predloga predpisa, ki pa je eden od osnovnih pogojev za pretehtano povratno informacijo javnosti.

Kot pozitivno računsko sodišče ocenjuje, da je priprava novega modularnega okolja za pripravo elektronskih dokumentov povezala različne organe in službe državne uprave, kar je že samo po sebi obetavno glede na pretekle prakse, opisane v okviru RIA 1 in RIA 2. Pri tem računsko sodišče meni, da je treba ob uveljavitvi novih rešitev zagotoviti, da bo priprava predloga predpisa potekala na enoten in pregleden način in da bodo pristojnosti odgovornih jasno določene. Predvsem pa računsko sodišče poudarja pomen priprave testov za oceno učinkov predlaganih predpisov na vsa v Poslovniku Vlade Republike Slovenije določena področja in ne le vplivov oziroma učinkov na gospodarstvo. Posebej je računsko sodišče opozorilo in priporočilo, da se v del, ki se nanaša na presojo administrativnih posledic, vključi tudi določilo o obvezni presoji posledic na informacijske rešitve (presoja vplivov na informacijske rešitve, ki že obstajajo ali pa bodo morale biti zaradi sprejetega predpisa ali njegovih sprememb na novo vzpostavljene ali spremenjene, tako znotraj področja, ki ga predpis ureja, kot tudi na morebitnih drugih, povezanih področjih). Posledice morajo biti finančno ovrednotene, za izvedbo pa morajo biti predvidena tudi finančna sredstva.

V okviru vlade deluje medresorska delovna skupina, ki je bila ustanovljena že pred obdobjem, na katero se nanaša RIA 3, in sicer kot delovna skupina za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir, od septembra 2013 pa deluje kot stalna medresorska delovna skupina za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti. Računsko sodišče meni, da je bila pomanjkljivost te medresorske delovne skupine predvsem ta, da je bila Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo kljub nalogam, za katere je zadolžena v celotnem zakonodajnem procesu, zastopana le z 1 predstavnikom in še to med koordinatori za posamezne resorje. Šele konec leta 2018, to je po obdobju, na katero se nanaša revizija, je Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo dobila svoje mesto v strateškem svetu, kar računsko sodišče ocenjuje kot pozitivno.

Na področju spremljanja predpisov je vlada v letu 2017 sprejela prvo poročilo o zakonih, sprejetih po nujnem postopku, ki jih je kasneje tudi redno pripravljala ter obravnavala na svojih sejah. Računsko sodišče meni, da je glede na ugotovitve in priporočila RIA 2 to napredek pri urejanju področja spremljanja predpisov, ki pa mu vlada v primerjavi s pripravo in sprejemanjem predpisov še vedno namenja premalo pozornosti.

Računsko sodišče ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila, je pa vladi priporočilo, naj nameni več pozornosti usposabljanju zaposlenih za pripravo in spremljanje predpisov in predpise, razen izjemoma, pripravlja sama. Poleg tega je računsko sodišče vladi priporočilo, naj nadaljuje z izvajanjem Akcijskega načrta za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022, ki ga je sprejela julija 2019, kar je računsko sodišče sicer štelo kot ustrezen izvedeni ukrep vlade. Vladi je tudi priporočilo, naj zagotovi stalno povezanost med nosilci ukrepov iz akcijskega načrta s predstavniki pristojnih in drugih organov državne uprave in tako tudi v praksi prične s pripravo boljših oziroma pametnejših predpisov.

Kazalo

1. Predstavitev revizije	8
1.1 Kaj je analiza učinkov	8
1.2 Komu je namenjena analiza učinkov	9
1.3 Kaj smo proučevali in zakaj	9
1.4 Koga smo revidirali	12
1.5 Kako smo proučevali	13
2. Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo	14
2.1 Spremembe na področju sprejemanja predpisov	15
2.1.1 Resolucija o normativni dejavnosti	15
2.1.2 Spremembe pravnih podlag	17
2.2 Priprava predlogov predpisov	20
2.2.1 Sodelovanje javnosti	22
2.2.2 Predhodno medresorsko usklajevanje	26
2.2.3 Postopek na vladi	31
2.3 Postopek v državnem zboru	36
2.4 Informacijska podpora pripravi in sprejemanju predpisov	39
3. Ali v Sloveniji preverjamo učinke sprejetih predpisov na družbo	43
3.1 Spremembe na področju spremljanja zakonov	43
3.1.1 Medresorska delovna skupina	45
3.2 Druge oblike spremljanja zakonov po njihovi uveljavitvi	48
3.3 Obvezne naknadne analize učinkov	50
4. Mnenje	53
5. Priporočila	55

1. Predstavitev revizije

Vnovično revizijo učinkovitosti Vlade Republike Slovenije na področju priprave, sprejemanja in spremljanja predpisov (RIA 3) v obdobju od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih opredeljuje Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 18. 5. 2018.

V preteklosti smo že izdali 2 revizijski poročili⁵ s področja priprave, sprejemanja in spremljanja predpisov, in sicer RIA 1 in RIA 2, obe z naslovom *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo*. Vzporedno z RIA 3 smo izvedli še 3 revizije primerov (oddaja stanovanj turistom, zagotavljanje dela delavcev uporabniku ter varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami), katerih cilj je prikazati pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov v praksi. Ugotovitve in mnenja o poslovanju revidirancev v teh 3 revizijah primerov podajamo v ločenih revizijskih poročilih.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo opisno mnenje o učinkovitosti vlade pri spremembah na področju analize učinkov predlaganih predpisov v obdobju, na katero se nanaša revizija. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Kaj je analiza učinkov

Analiza učinkov, ki je v svetu znana in uveljavljena pod imenom RIA⁶, predstavlja poseben postopek preverjanja učinka predpisa na družbo ter omogoča sistematično obliko presoje različnih učinkov predpisa⁷ na družbo. Gre za eno od orodij⁸ pri pripravi boljših⁹ oziroma pametnih predpisov¹⁰.

Glavni namen analize učinkov je pridobiti čim bolj natančne empirične informacije o negativnih in pozitivnih učinkih predpisov na javne finance, gospodarstvo, okolje in družbo kot celoto. Ob tem je treba poudariti, da analiza učinkov nima namena nadomestiti odločanja tistih, ki so odgovorni za odločanje o regulaciji, temveč jim omogočiti lažje in bolj argumentirano odločanje. Analiza učinkov naj bi bila torej pomoč pri sprejemanju odločitev in ne nadomestilo za politično presojo. V povezavi

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-3/2018/4.

⁵ [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/revizija-preverjanja-ucinkov-predlaganih-predpisov-973/>], 11. 2. 2021 in [URL: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/ucinki-sprejetih-predpisov-na-druzbo-ria2-1138/>], 11. 2. 2021.

⁶ Angl.: *Regulatory Impact Analysis*, tudi *Regulatory Impact Assessment*.

⁷ V reviziji pojem predpis predstavlja predvsem zakone.

⁸ Druga pomembnejša orodja so še posvetovanje javnosti, odprava administrativnih ovir in poenostavitve regulacije.

⁹ Angl.: *Better Regulation*.

¹⁰ Angl.: *Smart Regulation*.

s pripravo analize učinkov pa je pomembno tudi vprašanje, ali je neko področje oziroma cilj, ki smo si ga zastavili, dejansko treba regulirati.

Poznana sta 2 pristopa preverjanja učinkov:

- predhodno preverjanje učinkov predlaganih predpisov in
- preverjanje učinkov že sprejetih predpisov.

Prvi pristop se upošteva v fazi priprave predpisa, drugi pa se nanaša na izvedbo analize učinkov za predpis, ki je že v veljavi in se dejansko že izvaja. Pri izvajanju predhodne analize učinkov gre za proučevanje in pripravo ocene vplivov posameznega predpisa, ki je v pripravi, na družbo kot celoto, medtem ko z izvajanjem tako imenovane naknadne analize učinkov proučujemo rezultate že sprejetega predpisa ter ugotavljamo (ne)doseganje zastavljenih ciljev. Izvedba predhodne in naknadne analize učinkov omogoča primerjavo med vnaprej ocenjenimi in dejanskimi učinki posameznega predpisa.

V tej reviziji z analizo učinkov poimenujemo pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov.

1.2 Komu je namenjena analiza učinkov

Analiza učinkov je namenjena predvsem:

- **predlagateljem predpisov:** z analizo učinkov je mogoče sistematično ugotavljati pozitivne in negativne učinke, ki lahko upravičijo stroške sprejemanja in implementacije predpisa, predvsem pa lahko opravljena analiza učinkov pripomore k temu, da bo izbrana odločitev povečala koristi ali zmanjšala stroške na področju, na katero se predpis nanaša;
- **organom, ki predpis sprejemajo:** vloga analize učinkov je lahko pomoč pri sprejemanju odločitev in instrument za izboljšanje postopkov pri sprejemanju novih predpisov, tudi zato, da bi se preprečile medsebojne neskladnosti posameznih predpisov;
- **izvajalcem oziroma izvrševalcem predpisov:** analiza učinkov daje možnost spremljanja izvrševanja predpisa; na podlagi primerjave pričakovanih učinkov predpisa z dejanskimi se lahko podajo smernice za izvajanje politike in/ali predlagajo morebitne spremembe predpisa;
- **javnostim:** analiza učinkov je za javnosti pomembna predvsem zaradi pričakovanj pri sprejemanju novih predpisov ali spremembe starih in zaradi ugotavljanja, kako bo predlagani predpis vplival ali ne na življenje posameznika.

1.3 Kaj smo proučevali in zakaj

V letih 2007 in 2012 smo že objavili revizijski poročili o urejenosti področja sprejemanja predpisov in dejanskega izvajanja analiz učinkov predlaganih predpisov na družbo v Republiki Sloveniji, RIA 1 in RIA 2. Ker smo ocenili, da še vedno obstaja tveganje, da na področju priprave, sprejemanja in spremljanja učinkov predpisov od izdaje zadnjega revizijskega poročila ni prišlo do sprememb, ki bi bistveno vplivale na kakovost sprejetih predpisov, smo izvedli še tretjo revizijo o spremembah na tem področju, RIA 3.

Revizija RIA 3 je razdeljena na 2 dela. V prvem delu smo izvedli vnovično revizijo na vladi, v kateri smo predstavili morebitne spremembe in upoštevanje priporočil računskega sodišča na revidiranem področju od zaključka obdobja, na katero se je nanašala revizija RIA 2. V drugem delu revizije RIA 3 pa smo preverili učinke veljavnih predpisov na 3 izbranih področjih, navedenih v 1. točki tega poročila.

Predmet vnovične revizije RIA 3 so bile aktivnosti vlade na področju izvajanja analiz učinkov. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti vlade pri spremembah na področju analize učinkov predlaganih predpisov v obdobju, na katero se nanaša revizija. Da bi izrekli mnenje, smo v vnovični reviziji preverili:

- **ali se je v Republiki Sloveniji kaj spremenilo na področju sprejemanja predpisov in izvajanja predhodnih analiz učinkov od izdaje revizijskega poročila RIA 2;**
- **ali se je v Republiki Sloveniji kaj spremenilo na področju izvajanja analiz učinkov že sprejetih predpisov od izdaje revizijskega poročila RIA 2.**

Prek odgovorov na ti 2 vprašanji smo odgovorili na skupno vprašanje, ki smo si ga zastavili v vnovični reviziji RIA 3, in sicer **kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji.**

Predvsem nas je zanimalo, ali morebitne spremembe omogočajo učinkovitejše sprejemanje predpisov. Pri tem nam učinkovitejše sprejemanje predpisov pomeni, da so s predpisi urejene samo zadeve, ki jih ni mogoče urediti na bolj ustrezen način, in da se ob sprejemanju predpisov premislijo vse posredne in neposredne posledice, ki naj bi jih sprejetje predpisa povzročilo, oziroma da gre za takšno pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov, ki omogoča doseganje ciljev, ki so si jih pristojni organi postavili na tem področju.

Poslovanje vlade na področju izvajanja analiz učinkov na družbo smo ocenili s pomočjo naslednjih kriterijev učinkovitosti:

- ali spremembe pri sprejemanju predpisov, ki jih je izvedla vlada, omogočajo učinkovitejše sprejemanje predpisov,
- ali je vlada pri sprejemanju predpisov upoštevala priporočila iz revizijskega poročila RIA 2,
- ali in kako je vlada vplivala na sprejemanje predpisov,
- ali vlada zagotavlja, da se pri sprejemanju predpisov upošteva Resolucija o normativni dejavnosti¹¹ (v nadaljevanju: ReNDej),
- ali vlada zagotavlja pogoje za predhodno medresorsko usklajevanje predlogov predpisov,
- ali vlada zagotavlja pogoje za sodelovanje javnosti pri pripravi predlogov predpisov,
- ali je vlada uvedla spremembe pri obravnavi že sprejetih predpisov,
- ali vlada zagotavlja, da se naknadne analize učinkov uporabljajo pri prenovi predpisov,
- ali vlada spremlja izvajanje naknadnih analiz učinkov, predvsem za zakone, ki so bili sprejeti po nujnem postopku.

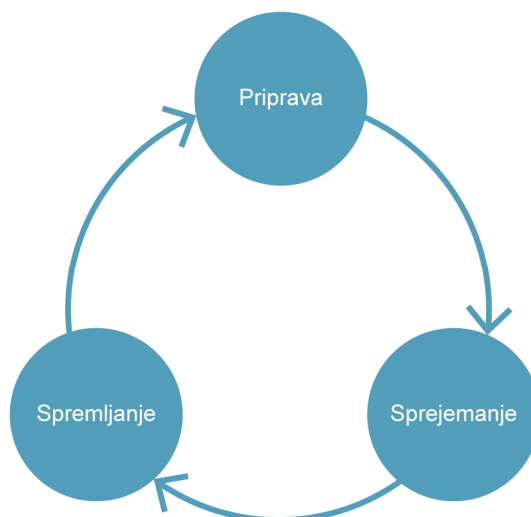
¹¹ Uradni list RS, št. 95/09.

Poslovanje revidiranja smo ocenili kot učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje revidiranja smo ocenili kot neučinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v pretežnem delu v neskladju s kriteriji za presojo učinkovitosti. Poslovanje revidiranja smo ocenili kot delno učinkovito, če je bilo njegovo poslovanje v enako pomembnem delu skladno oziroma neskladno s kriteriji za presojo učinkovitosti.

Za vnovično – že tretjo revizijo obravnavanega področja smo se odločili zaradi pomembnosti in tudi aktualnosti področja. Menimo namreč, da je priprava, sprejemanje in spremljanje izvajanja predpisov eden izmed temeljnih, če ne kar temeljni dejavnik za uspešno in učinkovito delovanje države. Pri tem pa so v javnostih pogosto prisotne ocene, da je Republika Slovenija prenormirana država s številnimi administrativnimi ovirami, ki jih velikokrat povzročajo preobširni, nerazumljivi in nejasni predpisi. V vnovični reviziji smo se odločili tudi, da preverimo uresničevanje priporočil, ki smo jih podali vladi v RIA 1 in RIA 2.

Ne nazadnje želimo z vnovično revizijo poudariti tudi, da je priprava, sprejemanje in spremljanje predpisov ponovljiv, ciklični proces in ne postopek, ki se izvede 1-krat in se nato nanj pozabi (slika 1).

Slika 1: Zakonodajni proces¹²



Revizijsko poročilo je razdeljeno na 2 dela. V prvem delu obravnavamo pripravo predpisov in postopek priprave predloga predpisa na vladi ter predstavljamo zakonodajni postopek v državnem zboru, v drugem delu pa obravnavamo spremljanje izvajanja predpisov, kar tudi pomeni, da v prvem delu obravnavamo predhodno in v drugem delu naknadno analizo učinkov ter aktivnosti, povezane z njima.

¹² Gre za poenostavljen prikaz zakonodajnega procesa v 3 fazah, kot ga obravnavamo v reviziji: priprava, sprejemanje, spremljanje.

1.4 Koga smo revidirali

Kot pri RIA 1 in RIA 2 smo tudi v vnovični reviziji RIA 3 za revidiranca določili vlado, ki je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. Pristojnosti vlade kot najvišjega organa državne uprave opredeljuje Zakon o Vladi Republike Slovenije¹³, ki tudi določa, da vlada:

- izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, da bi zagotovila razvoj države in urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države;
- Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države;
- odgovarja za izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema državni zbor, ter za celotno delovanje državne uprave.

Za učinkovitost vlade na področju izvajanja analiz učinkov je odgovoren predsednik vlade v skladu s svojimi pristojnostmi.

Tabela 1: Odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Janez Janša	do 20. 3. 2013
mag. Alenka Bratušek	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Miroslav Cerar	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
Marjan Šarec	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Janez Janša	od 13. 3. 2020

¹³ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

1.5 Kako smo proučevali

Z revizijskim pristopom smo opredelili, na kakšen način bomo pridobili ustrezne in zadostne dokaze za izrek mnenja, da bi lahko odgovorili na glavno revizijsko vprašanje in posamezna podvprašanja revizije.

Na posamezna vprašanja revizije smo odgovorili z uporabo kvantitativnih in kvalitativnih metod in tehnik revidiranja. Ob sodelovanju predstavnikov revidiranja smo v dogovoru z revidirancem odgovore na vprašanja revizije pridobili tudi pri ministrstvih in vladnih službah, ki so vključeni v proces sprejemanja predpisov, ne glede na to, ali so tudi predlagatelji, in sicer pri:

- Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: generalni sekretariat),
- Ministrstvu za javno upravo¹⁴,
- Ministrstvu za finance),
- Službi Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: služba vlade za zakonodajo).

Za posamezne analize smo uporabili tudi javno dostopne podatke državnega zbora, Državnega sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni svet), Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavno sodišče) ter Centra za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (v nadaljevanju: CNVOS).

Resornim organom, odgovornim za posamezna področja delovanja države, smo prek generalnega sekretariata poslali vprašalnik o pripravi, sprejemanju in spremljanju predpisov, s poudarkom na oceni učinkov. Odgovore smo prejeli od vseh 16 vprašanih. Rezultate analize odgovorov prikazujemo v nadaljevanju tega poročila. Iz prikazanih rezultatov ni razvidno, kdo in kako je odgovarjal na posamezna vprašanja, saj vprašani niso bili določeni za revidirance. Zato tudi njihovi odgovori oziroma rezultati analize odgovorov ne vplivajo na izrek mnenja.

Pravne podlage ter stanje na revidiranim področju smo v reviziji obravnavali za obdobje od izdaje revizijskega poročila RIA 2, to je od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018. Zaradi boljšega razumevanja področja revizije in primerjav znotraj področja pa navajamo tudi podatke izven obdobja, na katero se nanaša revizija, in tudi primerjave z obdobjema, na kateri sta se nanašali RIA 1 in RIA 2, ki pa ne vplivajo na izrek mnenja. Prav tako navajamo določene primere iz naših že zaključenih in objavljenih revizij, povezanih s področjem obravnavane revizije.

V RIA 3 nismo posebej obravnavali posebnosti pri izvajanju in prenašanju pravnih aktov Evropske unije v pravni red Republike Slovenije.

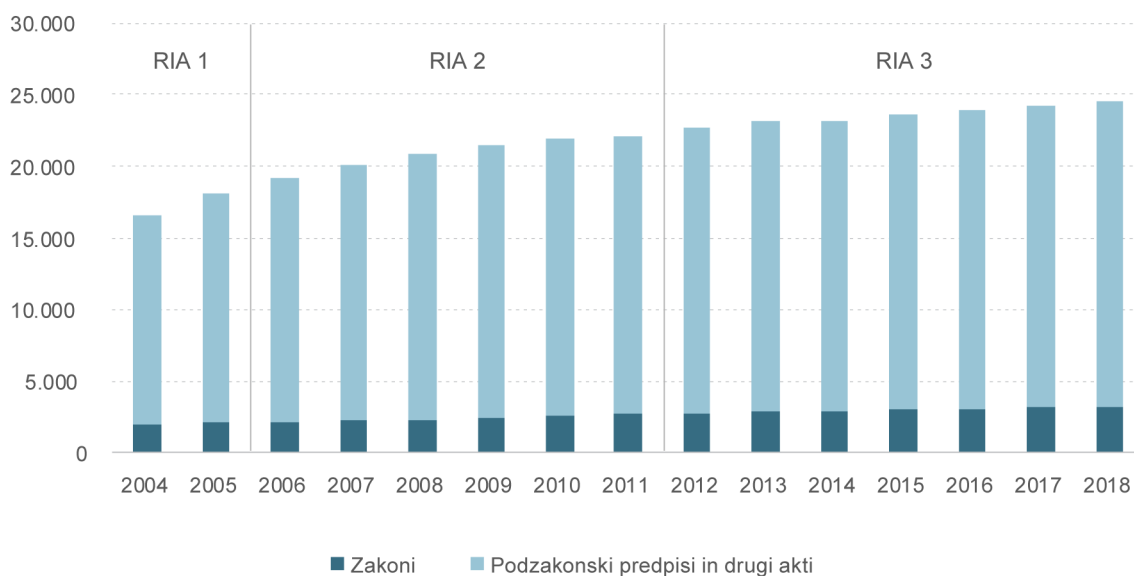
¹⁴ Delovno področje Ministrstva za javno upravo je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) prešlo na Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 21/13) pa na Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo, ki je na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 65/14) pričelo delovati kot samostojno Ministrstvo za javno upravo.

2. Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo

Da bi odgovorili na vprašanje, **ali se je v Republiki Sloveniji kaj spremenilo na področju sprejemanja predpisov in izvajanja predhodnih analiz učinkov od izdaje revizijskega poročila RIA 2**, smo preverili spremembe pri pripravi in sprejemanju predpisov¹⁵, in sicer za obdobje, na katero se nanaša revizija. Preverili smo pravne podlage, postopke priprave in sprejemanja predpisov, zaradi boljše predstavitve in razumevanja celotnega zakonodajnega procesa pa smo predstavili tudi zakonodajni postopek, čeprav državni zbor, kjer zakonodajni postopek poteka, ni bil revidiranec, ter v sodelovanju z vlado preverili delovanje nekaterih deležnikov znotraj državne uprave, ki imajo posebej določeno vlogo v procesu sprejemanja predpisov.

Na dan 30. 6. 2018 smo v Republiki Sloveniji imeli skupaj 24.296 veljavnih predpisov, ki so se uporabljali¹⁶. Med njimi je bilo 3.176 zakonov ter 21.120 podzakonskih predpisov in drugih aktov (slika 2).

Slika 2: Število veljavnih predpisov v uporabi na zadnji dan posameznega leta



Vir: podatki službe vlade za zakonodajo¹⁷.

¹⁵ V primeru, da so na posameznih področjih sprejemanja predpisov razlike med zakoni in drugimi predpisi, smo sledili normam, določenim za zakone.

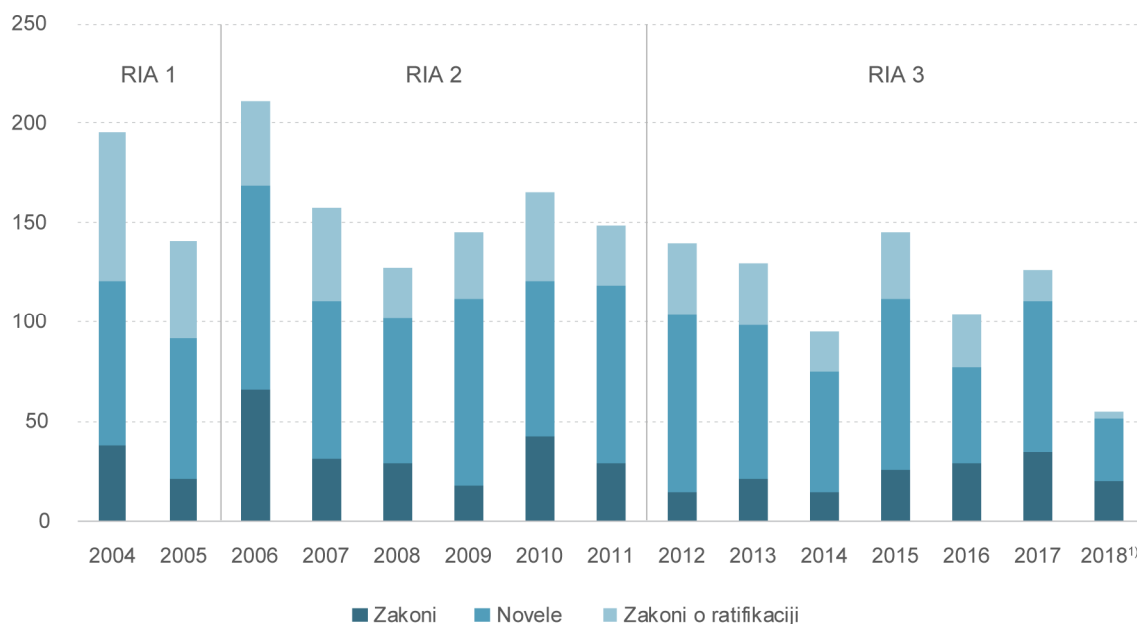
¹⁶ Poleg predpisov, ki so veljavni in se uporabljajo, obstajajo tudi predpisi, ki so veljavni, a se ne uporabljajo, predpisi, ki so neveljavni in se uporabljajo, kakor tudi konzumirani predpisi (taki, katerih vnaprejšnja, časovno omejena veljavnost izhaja iz njihovega namena, pomena ali vsebine) ali obsoletni predpisi (taki, ki nimajo več namena in cilja, zaradi katerega so bili sprejeti, in se tudi ne uporabljajo, vendar niso bili nikoli izrecno razveljavljeni).

¹⁷ [URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/normativniStevec>], 11. 2. 2021.

V obdobju od leta 2004 do leta 2018 se je število veljavnih predpisov, ki se uporabljajo, povečalo za 7.918, in sicer je 1.268 več zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov pa je 6.650 (slika 2).

Na sliki 3 je za obdobje, ki se nanaša na vse 3 revizije RIA, podrobneje prikazano število sprejetih zakonov in njihovih novel po posameznih letih.

Slika 3: Število sprejetih zakonov na leto



Opomba: ¹⁾ Podatek ob koncu mandatnega obdobja na dan 22. 6. 2018.

Vir: podatki službe vlade za zakonodajo.

2.1 Spremembe na področju sprejemanja predpisov

Glede na oceno iz RIA 1 in RIA 2, da se je vlada že v obdobju, na katero sta se nanašali navedeni reviziji, zavedala pomembnosti revidiranega področja, da pa se s problematiko izvajanja analiz učinkov ni ukvarjala dovolj sistematično in celovito oziroma dosledno, nas je v tej reviziji zanimalo, kaj je vlada storila na tem področju, kakšne ukrepe je sprejela in/ali oziroma kako so se spremenile pravne podlage, ki določajo proces sprejemanja predpisov. Vse to tudi v odnosu do ReNDej, ki je temeljni akt pri pripravi boljših predpisov in bi jo pri pripravi predpisov vlada morala upoštevati.

2.1.1 Resolucija o normativni dejavnosti

ReNDej, ki jo je državni zbor sprejel leta 2009, to je v obdobju, na katero se je nanašala RIA 2, se od takrat ni spremenila, kar ocenjujemo kot pozitivno. Ugotovimo namreč lahko, da je vplivala in da lahko, ker je še vedno aktualna, še vedno pozitivno vpliva na spremembe predpisov, ki urejajo revidirano področje.

ReNDej že v uvodu navaja, da sta skrb in odgovornost za raven kakovosti pravnih predpisov 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 nomotehnično¹⁸ urejeni, skratka dobri predpisi, so nepogrešljiv pogoj za dobro delovanje pravne države. Jasen in konsistenten pravni red države je pogoj za njeno dobro delovanje, 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.

Cilji ReNDej so:

- krepitev pravne države;
- zagotavljanje pravne varnosti;
- varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin;
- spoštovanje načela delitve oblasti na državni ravni in v razmerju do lokalne samouprave ter Evropske unije;
- dosledno spoštovanje hierarhije pravnih aktov;
- zagotavljanje jasnosti, preglednosti, kakovosti in določnosti predpisov;
- uveljavljanje državljanske participacije;
- izvajanje presoje posledic predpisov;
- upoštevanje prizadevanj Evropske unije in Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj za pripravo boljših predpisov.

Povezano s cilji, ki naj bi se ob sodelovanju strokovne in druge zainteresirane javnosti zasledovali v procesu priprave predpisa, ReNDej določa izhodišča in načela, ki jih je treba upoštevati pri njihovi pripravi in oblikovanju. Izhodišča in načela so dovolj jasna in razumljiva in bi po naši oceni morala služiti kot podlaga celotnemu zakonodajnemu procesu.

Glede na namen, cilje in načela ReNDej bi si morali po naši oceni pripravljavci¹⁹ vedno znova, pri vsakem predpisu, postavljati vsaj naslednja vprašanja:

- ali predpis dejansko potrebujemo ali je mogoče področje oziroma problem urediti na drug način;
- ali oziroma v kolikšni meri s predpisom posegamo v družbena razmerja ter človekove pravice in svoboščine;
- ali se zavedamo svojih pristojnosti in smo zanje pripravljeni sprejeti odgovornost tako strokovno kot politično;
- ali je predpis razumljiv in jasen ter onemogoča različno tolmačenje oziroma uporabo v praksi;
- ali predpis omogoča enostavne postopke, razumno strukturo, enotno uporabo pojmov in podobno;

¹⁸ Nomotehnika je veda o pripravljanju pravnih predpisov, ki zajema metodične, strukturne in jezikovne vidike splošnih pravnih aktov.

¹⁹ Pojem pripravljavci predpisa v reviziji pomeni ministrstva in vladne službe. Predpise pripravljajo njihovi zaposleni ali zunanji sodelavci.

- ali je omogočeno kakovostno seznanjanje s predpisom ter dana možnost za odzive in vplive zainteresirane in druge javnosti.

ReNDej opredeljuje standarde, ki jih je treba upoštevati pri pripravi predpisov, da bodo ti kakovostni. V preteklosti je ReNDej že imela določen vpliv na pripravo in spremembe predpisov, vendar pa ocenjujemo, da se ReNDej premalo uporablja kot temeljna usmeritev za pripravo in spremljanje predpisov, čeprav je dovolj razumljivo in jasno zasnovana.²⁰

Novembra 2015 je vlada poslala ministrstvom in vladnim službam dopis, v katerem je med drugim opozorila na spoštovanje ReNDej in Poslovnika Vlade Republike Slovenije²¹ (v nadaljevanju: poslovnik vlade).

Ministrstvom smo zastavili vprašanje, ali menijo, da so njihovi predlogi predpisov pripravljeni dovolj razumljivo in nedvoumno za povprečno izobraženega posameznika. Ministrstva so se ocenjevala po 4-stopenjski lestvici, pri tem je ocena 1 pomenila najslabšo in 4 najboljšo oceno. Povprečna samoocena ministrstev je bila 2,9. Na vprašanje je odgovorilo 14 ministrstev, njihove samoocene pa so bile:

- 2 ministrstvi sta si dali oceno 4,
 - 8 ministrstev si je dalo oceno 3 in
 - 3 ministrstva so si dala oceno 2.
-

Vir: vprašalnik.

2.1.2 Spremembe pravnih podlag

Preverili smo, ali oziroma kako so se spremenile pravne podlage, ki urejajo revidirano področje, in tudi, ali je pri njihovih morebitnih spremembah vlada upoštevala priporočila naših prejšnjih revizij s tega področja ter ali so morebitne spremembe usklajene z ReNDej.

Preverili smo poslovnik vlade in navodila, ki so pripravljena na njegovi podlagi in podrobneje določajo pripravo in sprejemanje predpisov.

Kljub temu da državni zbor ni bil revidiranec, smo zaradi povezanosti postopkov v okviru zakonodajnega procesa pregledali tudi Poslovnik državnega zbora²² in posamezne določbe primerjali s poslovnikom vlade, saj slednji med drugim določa, da mora predlog zakona vsebovati sestavine, določene v Poslovniku državnega zbora.

²⁰ Več v nadaljevanju tega poročila.

²¹ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.

²² Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17.

Poslovnik državnega zbora se je v delu, ki se nanaša na področje revizije, spremenil 2-krat, prvič v letu 2013²³ in drugič v letu 2017²⁴. V prvi spremembi Poslovnika državnega zbora je bilo namesto zahteve, da predlog zakona vsebuje navedbo drugih posledic, ki jih bo imel zakon, bolj natančno določeno, katere presoje je treba izvesti. V drugi spremembi pa je bilo dodano določilo, da se v predlogu zakona doda podatek o zunanjem strokovnjaku oziroma pravni osebi, ki je sodelovala pri pripravi predloga zakona (osebno ime in naziv fizične osebe ali firma in naslov pravne osebe), ter podatek o znesku plačila, ki ga je oseba v ta namen prejela.

Tudi poslovnik vlade se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremenil 2-krat²⁵. Spremembe in dopolnitve iz leta 2012 se niso neposredno nanašale na področje revizije, spremembe in dopolnitve iz leta 2014 pa so se nanašale na pripravo gradiva vlade, med drugim je bilo dodano določilo o tem, da se v spremnem dopisu, ki je sestavni del gradiva vlade²⁶, navede podatek o fizični ali pravni osebi, kadar je kot zunanji strokovnjak sodelovala pri pripravi dela ali celotnega gradiva, in podatek o s tem povezanih stroških, ki bremenijo javnofinančna sredstva.

ReNDej opredeljuje, da je priprava predpisov poglavitna naloga državne uprave, ki mora biti kadrovsko in tehnično usposobljena spremljati in urejati področja, za katera so bili njeni organi ustanovljeni, in predvideva morebitno sodelovanje zunanjih strokovnjakov le pri specifičnih strokovnih vprašanjih. Poleg določb Zakona o Vladi Republike Slovenije, ki smo jih navedli na začetku tega poročila, določa naloge vlade na področju, ki ga obravnavamo v reviziji, tudi Zakon o državni upravi²⁷, in sicer določa upravne naloge državne uprave, na katerih temelji izvajanje oziroma izvrševanje politik na področju, za katero je bil pristojni organ ustanovljen.

Ugotavljamo, da v letu 2014, ko je vlada spremenila poslovnik vlade, Poslovnik državnega zbora še ni vseboval določila o objavi podatkov o sodelovanju zunanjih strokovnjakov pri pripravi zakonov. Določilo o objavi podatkov o sodelovanju zunanjih strokovnjakov oziroma pravnih oseb in zneskih plačil, ki so jih prejeli, je bilo v Poslovnik državnega zbora dodano ob spremembi leta 2017. S spremembo Poslovnika državnega zbora 2017 je bilo glede zunanjih strokovnjakov navedeno, da je treba navesti zunanjega strokovnjaka, ki je sodeloval pri pripravi predloga zakona, medtem ko je poslovnik vlade določal, da mora spremni dopis gradiva vlade vsebovati podatek o sodelovanju zunanjih strokovnjakov in s tem povezanih stroških, kadar ti sodelujejo pri pripravi dela ali celotnega gradiva vlade.

Zaključimo lahko, da je poslovnik vlade določil objavo sledi o sodelovanju zunanjih strokovnjakov pri pripravi dela ali celotnega predpisa, s tem pa je dal, morda nehote, celo spodbudo k sodelovanju zunanjih strokovnjakov, kar pa po naši oceni ni v skladu z nalogami oziroma pristojnostmi državne

²³ 1. člen Sprememb in dopolnitev Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 80/13), s katerimi se je spremenil 115. člen Poslovnika državnega zbora.

²⁴ 25. člen Sprememb in dopolnitev Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 38/17), s katerimi se je spremenil 115. člen Poslovnika državnega zbora.

²⁵ Spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 64/12) in Spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 10/14).

²⁶ Gradivo vlade je skupek dokumentov s predlogi vladnih odločitev, ki jih predlagatelj predloži vladi v obravnavo. Sestavljata ga spremni dopis in jedro gradiva.

²⁷ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

uprave. Ocenjujemo namreč, da bi morala ministrstva, ne samo zaradi dovolj visoke povprečne stopnje izobrazbe zaposlenih na ministrstvih, temveč tudi zaradi dolžnega zanimanja za področje, praviloma sama izpolnjevati naloge za spremljanje področja, za katero so pristojna. Pri tem nam redno spremljanje pomeni del vsakodnevne delovne obveznosti kakor tudi občasne ocene izvrševanja določenega predpisa in morebitna opozorila na potrebne spremembe.

Pojasnilo vlade

Namen spremembe poslovnika vlade leta 2014 ni bila spodbuda zunanjih strokovnjakov k sodelovanju, pač pa se je s spremembo sledilo tedanjim priporočilom Komisije za preprečevanje korupcije glede obstoja in odpravljanja sistemskih tveganj za korupcijo in nasprotja interesov v povezavi z netransparentnim najemanjem zunanjih strokovnjakov pri pripravi predpisov. Tudi kasneje je bil v Program ukrepov Vlade Republike Slovenije za preprečevanje korupcije za obdobje 2015–2016 – Ničelna toleranca do korupcije²⁸ vključen ukrep uvedbe zakonodajne sledi. Osnovni namen zakonodajne sledi je razkritje lobiranja kot metode delovanja interesnih skupin. Zakonodajna sled naj bi zajela celotno dejavnost vseh udeležencev zakonodajnega odločanja. Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja²⁹ (v nadaljevanju: ZDIJZ-E), sprejetim leta 2015, ki se je pričel uporabljati v letu 2016, je bilo na novo določeno, da se ob objavi predloga predpisa ali splošnega akta za izvrševanja javnih pooblastil na spletu objavita tudi osebno ime in naziv zunanjega strokovnjaka ali firma in naslov pravne osebe, ki je sodelovala pri pripravi predpisa, uvedba zakonodajne sledi pa se je potem natančneje razdelala v Navodilu za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10 – gradivo vlade³⁰ (v nadaljevanju: navodilo št. 10) in kasneje še v spremembah Poslovnika državnega zbora.

Na vprašanje, ali upoštevajo priporočila vlade in predpise pripravljajo sami, brez zunanjih strokovnjakov, je 10 od 16 vprašanih odgovorilo, da priporočila upoštevajo, 6 pa jih je odgovorilo, da jih delno upoštevajo. Nobeno ministrstvo ni odgovorilo, da priporočil ne upošteva, prav tako nobeno ni odgovorilo, da priporočil vlade ni prejelo.

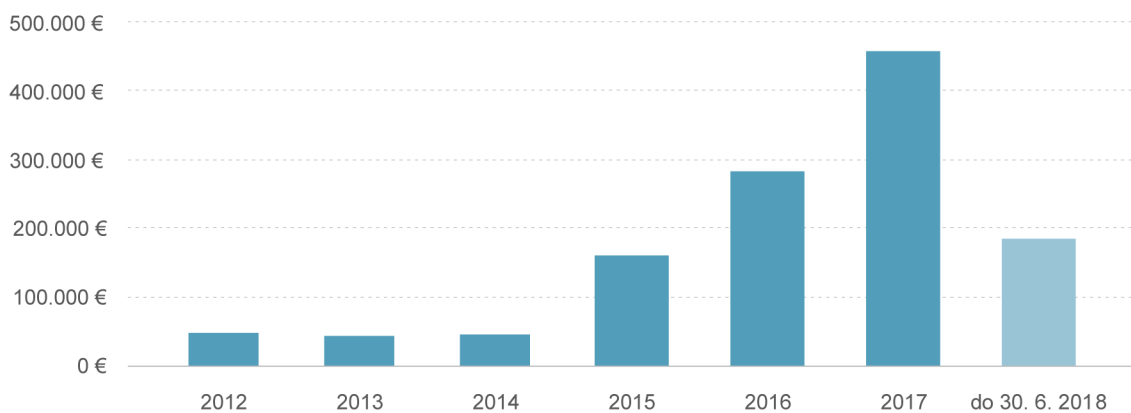
Na vprašanje, kdo je odgovoren za predpis, če jim ga pripravi zunanji strokovnjak, so vsi vprašani odgovorili, da je to ministrstvo oziroma vodstvo ministrstva s službami, ki sicer pripravljajo predpise.

V letih od 2012 do 2017 je 6 ministrstev namenilo zunanjim strokovnjakom za pripravo predpisov skupaj 1.218.523 EUR. 10 ministrstev je odgovorilo, da v tem obdobju niso namenila sredstev zunanjim strokovnjakom.

²⁸ [URL: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/aa3872cadf1c8356c1256efb00603606/3014db0104b69816c1257f5a003b5450/\\$FILE/VG2_VP122_P.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/aa3872cadf1c8356c1256efb00603606/3014db0104b69816c1257f5a003b5450/$FILE/VG2_VP122_P.pdf)], 11. 2. 2021.

²⁹ Uradni list RS, št. 102/15.

³⁰ [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/GSV/Dokumenti/Navodila/947c55349f/Navodilo_st_10.pdf], 11. 2. 2021.

Slika 4: Sredstva, namenjena zunanjim strokovnjakom, po letih

Vir: vprašalnik.

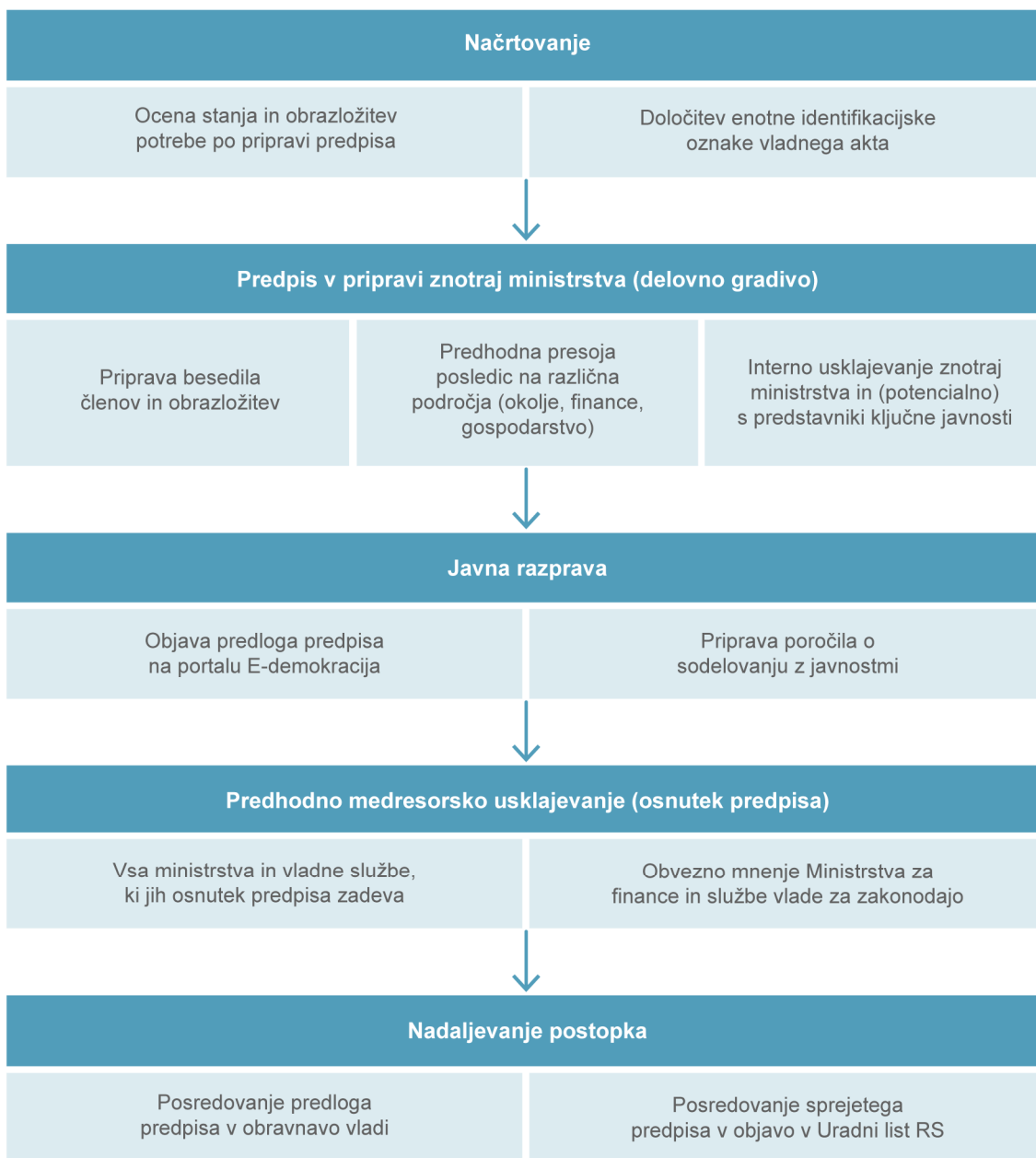
Priporočilo

Vladi priporočamo, naj v okviru svojih pristojnosti in ob sodelovanju pristojnih organov več pozornosti nameni usposabljanju zaposlenih za pripravo in spremljanje predpisov. Državna uprava mora prevzeti odgovornost za pripravo predpisov in naj jih, razen izjemoma, pripravlja sama.

2.2 Priprava predlogov predpisov

Priprava predloga predpisa praviloma zajema dejavnosti na ministrstvih, ki predlog predpisa pošljejo v obravnavo vladi, ta pa predlog predpisa po njegovi uskladitvi in potrditvi pošlje v obravnavo državnemu zboru.

Kadar je predlagatelj predpisov vlada, te v večini primerov pripravljajo ministrstva, odgovorna za določeno področje delovanja države.

Slika 5: Priprava predloga predpisa na ministrstvih

Vir: podatki službe vlade za zakonodajo.

Pri načrtovanju sprememb obstoječega ali pripravi novega predpisa pripravljalci izhajajo iz ocen stanja, spremljanja izvajanja veljavne zakonodaje na tem področju oziroma ocen učinkov, ki jih ima veljavna zakonodaja na namen in cilje obravnavanega področja. Te ocene stanja bi po naši oceni morale biti rezultat dela predvsem strokovnih služb, pristojnih za spremljanje izvajanja predpisa, torej tistih služb, ki imajo ali bi morale imeti najboljši pregled nad stanjem na svojem področju.

Na vprašanje o pristojnostih za spremljanje in pripravo predpisov je bilo kot odgovor mogoče izbrati več trditev. Na vprašanje so odgovorili vsi vprašani, njihovi odgovori pa so bili:

- 16 vprašanih, to je vsi, so odgovorili, da so za spremljanje in pripravo predpisov pristojni strokovni delavci, ki so odgovorni za posamezna področja.

Poleg tega jih je:

- 12 odgovorilo, da je pristojno tudi vodstvo,
 - 7, da je pristojna tudi pravna služba,
 - 1, da je pristojna posebna služba za pripravo predpisov in
 - 1, da so pristojni tudi drugi.
-

Vir: vprašalnik.

Na podlagi ocene stanja pristojni organ pripravi delovno gradivo predpisa. K tem aktivnostim poleg priprave besedila členov in obrazložitev sodita tudi predhodna presoja posledic na različnih področjih ter interno usklajevanje znotraj pristojnega organa. Že v tem delu lahko poteka tudi usklajevanje s predstavniki zainteresirane javnosti.

2.2.1 Sodelovanje javnosti

Državno upravo zavezujejo k vključevanju javnosti v postopke odločanja razni predpisi in dokumenti, med njimi izstopa Zakon o dostopu do informacij javnega značaja³¹ (v nadaljevanju: ZDIJZ). S tem zakonom se zagotavlja javnost in odprtost delovanja državnih organov, obenem pa ZDIJZ tudi jasno določa, katere informacije javnega značaja je treba posredovati v svetovni splet. Poleg tega ZDIJZ od uveljavitve novele ZDIJZ-E leta 2016 dalje določa, da se ob objavi predloga predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil z namenom zagotavljanja transparentnosti postopka sprejemanja posreduje v svetovni splet tudi osebno ime in naziv zunanjega strokovnjaka ali firma in naslov pravne osebe, ki je sodelovala pri pripravi predpisa.

Med akti s področja revizije vključevanje javnosti v pripravo in postopek sprejemanja predpisa določata predvsem ReNDej ter poslovnik vlade. Slednji določa obveznost predlagatelja, da, razen izjemoma, v pripravo predpisa vključi strokovno in drugo javnost, določa minimalne roke za sodelovanje javnosti in način upoštevanja oziroma neupoštevanja posameznih pripomb. Vse to mora biti tudi navedeno v predlogu zakona³².

Gradivo, ki ga predlagatelj objavi na spletnih straneh, v skladu s poslovnikom vlade vsebuje:

- osnutek predpisa;
- povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje;

³¹ Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18.

³² Priloge k predlogu predpisa, ki jih določa navodilo št. 10.

- čas trajanja javne predstavitve, v katerem je mogoče posredovati stališča, predloge, mnenja in pripombe;
- datum in kraj morebitne javne obravnave ali druge oblike sodelovanja ter
- uradni elektronski naslov in telefon predlagatelja.

ReNDej poleg vsebin, določenih v poslovniku vlade, podrobneje opredeljuje tudi standarde sodelovanja javnosti. Tako na primer načelo transparentnosti predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, predvsem ciljnim skupinam, na katere se nanaša. ReNDej v več delih besedila opozarja na sodelovanje strokovne in/ali splošne javnosti in temu področju namenja posebno poglavje z naslovom Smernice za sodelovanje s strokovno in drugimi zainteresiranimi javnostmi, kjer poudarja pomembnost čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev.

Ministrstvo za javno upravo je leta 2008 izdalo Priročnik za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti³³, kar smo obravnavali že v RIA 2. Kljub naši oceni, da so določila in usmeritve o sodelovanju javnosti pri pripravi predloga predpisa dovolj jasne in obsežne, je Ministrstvo za javno upravo leta 2015 izdalo še:

- Vključevanje javnosti v pripravo predpisov: Priročnik za načrtovanje in izvajanje posvetovalnih procesov³⁴ in
- Smernice za vključevanje javnosti v pripravo predpisa, priporočila in obrazci³⁵.

Pojasnilo vlade

Ministrstvo za javno upravo se je odločilo za prenovo Priročnika za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti zaradi vse večje kompleksnosti in zahtevnosti javnih politik, kar terja od pripravljavcev predpisov, da pri pripravi upoštevajo čim širši krog argumentov, informacij, pa tudi kritičnih razmislekov zunanjih deležnikov. V prenovljenem priročniku se je Ministrstvo za javno upravo osredotočilo na moderne, inovativne metode komuniciranja z deležniki, ki upoštevajo namen in cilje posvetovanj, pa tudi značilnosti in potrebe posameznih skupin deležnikov. Poleg priročnika je ministrstvo za pripravljavce pripravilo tudi smernice, ki so namenjene vsakdanji uporabi, saj vsebujejo kratka in jasna priporočila ter matrice, ki uporabnikom posamezne korake pomagajo učinkovito načrtovati in izvesti.

Ministrstvo za javno upravo je sredstva za krepitev aktivnosti na področju sodelovanja z javnostmi pridobilo iz Evropskega socialnega sklada in jih namenilo usposabljanju javnih uslužbencev. Organiziralo je 4-dnevno izobraževanje oziroma usposabljanje javnih uslužbencev, med drugim tudi za prenos znanja na druge javne uslužbenke, s poudarkom na metodah in tehnikah za prenos znanja. Rezultat je bil 18 usposobljenih trenerjev in 18 poglobljeno usposobljenih javnih uslužbencev, ki so lahko v pomoč strokovnim sodelavcem pri izvedbi sodelovanja z javnostmi pri pripravi predpisov. Poleg njih je bilo v letih 2014 in 2015 150 udeležencev deležno tudi osnovnega usposabljanja.

³³ [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Lokalna-samouprava/Prirocnik_za_nacrtovanje_vodenje_in_vrednotenje_procesov_sodelovanja_javnosti_2008.pdf], 11. 2. 2021.

³⁴ [URL: https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Vkljucevanje_javnosti/Prirocnik_vkljucevanje_javnosti.pdf], 11. 2. 2021.

³⁵ [URL: https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Vkljucevanje_javnosti/MJU-SMERNICE-FINAL_842015.pdf], 11. 2. 2021.

Leta 2015 je bila izvedena tudi nacionalna konferenca na temo participatornega sodelovanja pri pripravi predpisov. Z naštetim je Ministrstvo za javno upravo zasledovalo cilj, ki si ga je zadalo na področju usposabljanja in vključevanja javnih uslužbencev pri postopku vključevanja javnosti v pripravo predpisov.

Strinjamo se, da je posvetovanje s ključnimi deležniki pri pripravi predpisa eno od temeljnih orodij za pripravo kakovostnega predpisa. Ostane pa vprašanje za vlado, ali res potrebujemo toliko in tako obširne priročnike in smernice, saj ocenjujemo, da na področju zakonske ureditve sodelovanja javnosti od izdaje RIA 2 ni bilo bistvenih sprememb.

Pojasnilo vlade

Z vidika delovne pristojnosti Ministrstva za javno upravo vlada ocenjuje, da so priročniki in smernice potrebni, saj služijo kot ustrezni pripomočki v procesu izvajanja permanentnih usposabljanj javnih uslužbencev za pripravo ocen učinkov in sodelovanja z javnostmi. Še pomembneje pa je, da so ti priročniki vedno na voljo v posodobljeni izvedbi, in sicer kot pomoč pri pripravi predpisov tudi po koncu usposabljanj.

Na vprašanje, ali si pri pripravi predpisa v delu, ki se nanaša na sodelovanje javnosti, pomagajo s Smernicami za vključevanje v pripravo predpisov, je 5 ministrstev odgovorilo z vedno, 9 ministrstev s pogosto, 1 ministrstvo z redko in 1 ministrstvo, da teh smernic ne uporablja.

Vir: vprašalnik.

V nadaljevanju smo se omejili na vključevanje zainteresirane javnosti z uporabo informacijsko-komunikacijske tehnologije. Vlada je v postopku sprejemanja predpisov sodelovanje javnosti zagotavljala prek spletnega portala E-demokracija³⁶, poleg tega pa so bili predlogi predpisov običajno objavljeni tudi na spletnih straneh pripravljavcev in vlade.

V RIA 2 smo po pregledu in preizkusu uporabnosti portala E-demokracija ocenili, da ni omogočal enostavnega in lahko razumljivega iskanja besedil predlogov predpisov in dajanja pripomb ter da ni bil prijazen uporabnikom. Takrat je vlada pojasnila, da načrtuje izboljšave iskalnika po predpisih, kar smo v RIA 3 tudi preverili in ugotovili, da ne gre več za isti portal E-demokracija, ki smo ga ocenjevali v RIA 2, in da je bil od tedaj portal spremenjen že 2-krat.

Zaradi velikega poudarka na pomenu sodelovanja javnosti, ki naj bi podajale komentarje, mnenja in predloge na dokumente in tudi kasneje sodelovale v postopku sprejemanja predpisa, smo tudi v RIA 3 ocenili možnosti za sodelovanje javnosti. Ocenjujemo, da je bila v obdobju, na katero se nanaša revizija, povezava portala eUprava s podportalom E-demokracija nepregledna in ne dovolj enostavno dostopna. Sam podportal E-demokracija pa je nudil dovolj dober pregled in sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov. Na voljo je bil tudi tako imenovani test za mala in srednja podjetja³⁷ (v nadaljevanju: MSP test), ki je namenjen presoji učinkov predlaganih predpisov na gospodarstvo.

³⁶ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija.html>], 11. 2. 2021.

³⁷ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/storitve/test-za-mala-in-srednja-podjetja/>], 11. 2. 2021.

Pri tem pa ocenjujemo, da je MSP test lahko namenjen predvsem strokovni javnosti, saj je po naši oceni za najširšo javnost prezahteven.

Pojasnilo vlade

Test ocene učinkov predpisov je za širšo javnost res lahko nekoliko zahtevnejši, je pa bistveno primernejši za strokovno javnost, kjer Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo z gospodarskimi združenji vodita dialog ter obdobja usposabljanja.

Ukrep vlade

Vlada je že v obdobju, na katero se nanaša revizija, pričela s prenovo spletnih strani oziroma portala eUprava, katerega del je tudi podportal E-demokracija, kjer lahko javnosti dajejo pripombe na predloge predpisov. Nove spletne strani, ki so bile vzpostavljene po obdobju, na katero se nanaša revizija, so bolj prijazne, pregledne in omogočajo enostavnejši dostop do portala E-demokracija.

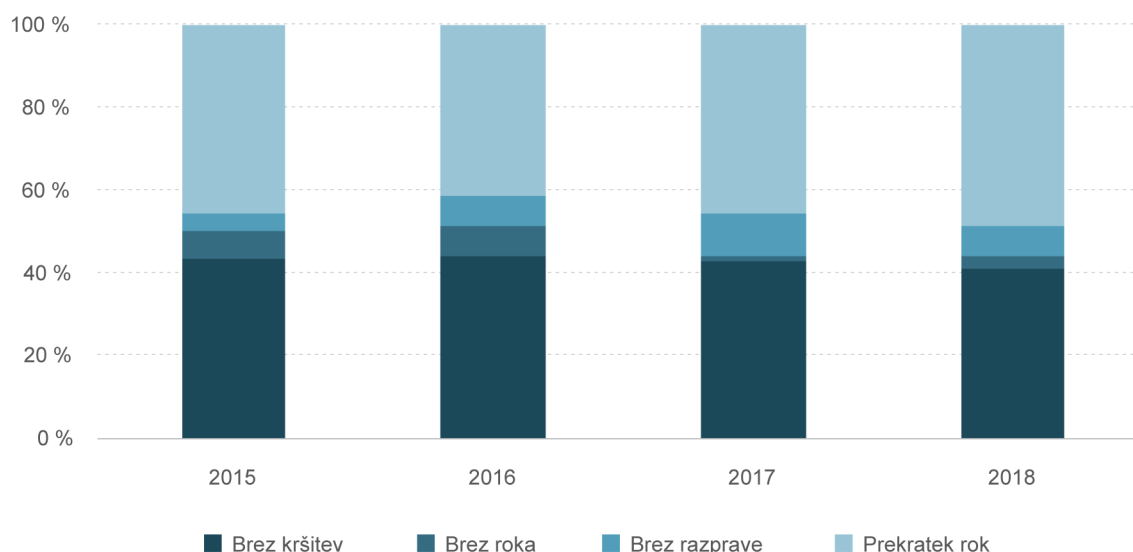
Pojasnilo vlade

Ne glede na izvedeno pa je z ukrepi iz Akcijskega načrta za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022³⁸ (v nadaljevanju: akcijski načrt 2019–2022) predviden prenos podportala E-demokracija v sklop Registra predpisov Republike Slovenije (v nadaljevanju: RPS), saj bo s tem uporabniku na enem mestu omogočeno pregledovanje veljavnih predpisov kakor tudi pregledovanje osnutkov predlogov predpisov in njihovo komentiranje.

Pri sodelovanju javnosti v zakonodajnem procesu je pomembno tudi, da so predpisi za dajanje pripomb dostopni dovolj časa, so v skladu s poslovnikom vlade in tudi ReNDej. Ker so nas zanimale morebitne kršitve pri sodelovanju javnosti, smo od CNVOS, ki spremlja kršitve ReNDej³⁹, in sicer v delu, ki se nanaša na sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov, pridobili podatke iz njihovega števca kršitev od leta 2013, ko je pričel s stalnim spremljanjem kršitev, do zaključka leta 2018.

³⁸ [URL: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/\\$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3_P.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c/$FILE/AN_VG_17-6-2019-b3_P.pdf)], 11. 2. 2021.

³⁹ [URL: <https://www.cnvos.si/iskanje/?q=kršitve+resolucije>], 11. 2. 2021.

Slika 6: Prikaz deleža kršitev ReNDej pri sodelovanju javnosti po posameznih vzrokih kršitev

Vir: podatki CNVOS.

S slike lahko razberemo, da se je največ kršitev nanašalo na prekratek rok, ki je namenjen javni razpravi, sledili so predlogi predpisov, za katere ni bila omogočena javna razprava, ter predlogi predpisov, pri katerih rok ni bil naveden. V prikazanem obdobju javna razprava ni potekala v skladu z ReNDej oziroma poslovníkom vlade v 57,3 % primerov.

Pojasnilo vlade

Ministrstvo za javno upravo resorje stalno opozarja na dosledno upoštevanje načel ReNDej tako glede same objave kot tudi glede dolžine objave (minimalno 30 dni). Po izvedenih analizah zaznanih kršitev ReNDej Ministrstvo za javno upravo ugotavlja, da se stanje glede izpostavljenih kršitev iz leta v leto izboljšuje. Problematika je obravnavana tudi v akcijskem načrtu 2019–2022.

Ocenjujemo, da je vlada s pomočjo Ministrstva za javno upravo sodelovanju javnosti namenila veliko pozornosti predvsem z vidika priprave priročnikov in smernic, torej navodil za sodelovanje z javnostmi, ter izobraževanja, kar je izvedlo Ministrstvo za javno upravo. Kljub temu pa ocenjujemo, da se to ni dovolj odrazilo v praksi, to je pri izpolnjevanju obvez, ki jih imajo pristojni organi in vlada pri pripravi predpisov.

2.2.2 Predhodno medresorsko usklajevanje

Gradiva vlade, v primeru te revizije so to predlogi zakonov morajo biti pred predložitvijo vladi v obravnavo medresorsko usklajena z ministrstvi in vladnimi službami, ki jih zadevajo, kar daje možnost povezovanja in preglednega delovanja vlade. Posamezna ministrstva in vladne službe morajo v vseh fazah priprave in obravnave gradiva vlade spremljati ustreznost tistega dela zagotovil in rešitev iz predloga gradiva, ki sodi v njihovo pristojnost. Gradiva v zvezi z dokumenti razvojnega načrtovanja morajo biti predhodno usklajena z ministrstvom, pristojnim za razvoj. Gradiva v zvezi s sklepanjem mednarodnih pogodb in nepogodbenih mednarodnih aktov morajo biti v skladu z zakonom, ki ureja zunanje zadeve, predhodno usklajena z ministrstvom, pristojnim za zunanje zadeve.

Predlogi splošnih aktov in aktov poslovanja vlade pa morajo biti vedno predhodno usklajeni tudi z Ministrstvom za finance in službo vlade za zakonodajo, ki morata o usklajenosti podati pisno mnenje, kar smo v reviziji tudi preverili in predstavljamo v nadaljevanju.

Gradivo, ki je posredovano v medresorsko usklajevanje, mora biti pripravljeno v skladu z določbami poslovnika vlade in Navodilom za izvajanje določb Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 8⁴⁰, ki ureja pripravo izjave o skladnosti predloga predpisa s pravnimi akti Evropske unije in korelacijske tabele, ter v skladu s tehničnimi navodili, ki jih pripravlja služba vlade za zakonodajo⁴¹.

Ugotovili smo, da v okviru medresorskega usklajevanja ni posebej določeno, da morajo biti predlogi predpisov predhodno usklajeni z vidika presoje posledic na informacijske rešitve, namenjene izvajanju oziroma spremljanju izvajanja predlaganega predpisa. Kljub zelo hitrem razvoju na področju informacijske tehnologije in razvoju informacijskih sistemov pa pravzaprav nikjer, v nobenem aktu, ki neposredno določa pripravo, sprejemanje in spremljanje predpisov, ni predvidena ocena učinkov predlaganega predpisa na informacijske rešitve znotraj področja, ki ga ureja predpis, kot tudi ne med področji oziroma drugimi pristojnimi organi, kamor obravnavani predpis posega.

Na vprašanje, ali pri pripravi predloga zakona opravijo tudi presojo vplivov na informacijske rešitve, ki že obstajajo ali pa bodo morale biti zaradi sprejetja predpisa ali njegovih sprememb na novo vzpostavljene ali spremenjene, tako znotraj področja kot tudi na drugih, povezanih področjih, so 4 ministrstva odgovorila z vedno, 9 ministrstev s pogosto, 1 ministrstvo z redko in 2 ministrstvi z nikoli.

Vir: vprašalnik.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj v akte, ki urejajo področje priprave in sprejemanja predpisov, v del, ki se nanaša na presojo administrativnih posledic, vključi tudi določilo o obvezni presoji posledic na informacijske rešitve (presoja vplivov na informacijske rešitve, ki že obstajajo ali pa bodo morale biti zaradi sprejetega predpisa ali njegovih sprememb na novo vzpostavljene ali spremenjene, tako znotraj področja, ki ga predpis ureja, kot tudi na morebitnih drugih, povezanih področjih). Posledice morajo biti finančno ovrednotene, za izvedbo pa morajo biti predvidena tudi finančna sredstva.

Pojasnilo vlade

Vlada pritrjuje ugotovitvam in priporočilu, da je treba uvesti presojo posledic tako na informacijske rešitve kot tudi na drugih področjih, ter pojasnjuje, da je bilo v akcijskem načrtu 2019–2022 to tudi

⁴⁰ [URL: http://svz.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodilo_st_8-npb1.pdf], 11. 2. 2021.

⁴¹ Tehnično navodilo za izvajanje določb Uredbe o Pravno-informacijskem sistemu Republike Slovenije in Tehnična navodila za pripravo izjave o skladnosti in korelacijske tabele, [URL: http://svz.arhiv-spletisc.gov.si/si/delovna_podrocja/medresorsko_usklajevanje/], 11. 2. 2021.

predvideno. Vlada še pojasnjuje, da potekajo aktivnosti za pripravo posameznih metodologij, ne samo ocen posledic na informacijske rešitve, temveč tudi na področje financ, okolja ter sociale, pa tudi aktivnosti za metodologijo naknadnih evalvacij že sprejetih predpisov in ugotavljanja doseženih ciljev. Končno stanje predvideva, da se sprejete metodologije aplikativno podprejo in umestijo v modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov (v nadaljevanju: MOPED), kjer se bodo na enem mestu, v elektronski obliki in na enoten način pripravljali predpisi ter ocenjevali učinki predlogov predpisov.

2.2.2.a Ministrstvo za finance

Da mora predlog zakona, ki je predložen vladi, vsebovati oceno finančnih posledic za proračun, je določeno že v 6. členu Zakona o javnih financah⁴². Ocena finančnih posledic mora vsebovati:

- predvidene spremembe prejemkov in izdatkov proračuna za prihodnja 3 leta,
- predloge za pokrivanje povečanih izdatkov proračuna ali
- predloge za nadomestitev zmanjšanih prejemkov proračuna in
- mnenje Ministrstva za finance.

Poleg Zakona o javnih financah in poslovnika vlade oceno finančnih posledic predloga zakona podrobneje določa priloga 1 navodila št. 10⁴³.

Ministrstvo za finance lahko daje pripombe na predlog zakona, ko je ta objavljen v sistemu informacijske podpore postopkom priprave predpisov (v nadaljevanju: IPP). Ugotovili smo, da gre predvsem za pripombe o skladnosti predloga predpisa z javnofinančnimi predpisi. Ponovno pa Ministrstvo za finance prouči predloge zakonov, ko so ti posredovani v medresorsko usklajevanje. Mnenja o predlogih zakonov pripravljajo strokovni sodelavci Ministrstva za finance po posameznih področjih oziroma v sodelovanju s strokovnimi sodelavci z drugih področij Ministrstva za finance, kadar je to potrebno. Pri pregledu predlogov zakonov Ministrstvo za finance posveti posebno pozornost ugotavljanju finančnih posledic za državni proračun in občinske proračune. Če Ministrstvo za finance ugotovi, da finančne posledice za državni proračun ali občinske proračune niso ustrezno navedene, zahteva od predlagatelja ustrezno dopolnitev. Pozitivno mnenje, kar pomeni mnenje brez pripomb, k predlogu zakona Ministrstvo za finance izda šele po tem, ko pripravljavec zakon ustrezno dopolni.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Ministrstvo za finance izdalo 668 končnih mnenj k predlogom zakonov, vseh mnenj skupaj, vmesnih in končnih, pa 1.130. Med končnimi mnenji je Ministrstvo za finance izdalo 463 mnenj brez pripomb, 205 negativnih mnenj, med njimi 51 neusklajenih mnenj. Podatki so pridobljeni iz IPP, kjer je evidentirana velika večina izdanih mnenj, so pa primeri, ko so mnenja Ministrstva za finance izdana neposredno na seji vlade ali prek osebne komunikacije predstojnikov ministrstev.

Ministrstvo za finance ocenjuje, da se kakovost in način priprave ocene finančnih posledic razlikujeta od primera do primera, da je v zadnjih letih prišlo do delnega izboljšanja, ne pa do bistvenih izboljšav.

⁴² Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617 in 13/18.

⁴³ [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/GSV/Dokumenti/Navodila/d3f9f4fc82/PRILOGA_1.pdf], 11. 2. 2020.

Ocene finančnih posledic so pogosto nenatančne, z vsebinskimi in tehničnimi neskladnostmi med ocenami finančnih posledic in vsebino predlaganega zakona.

Pri vsebinskih neskladjih med oceno finančnih posledic v obrazcu in v gradivu vlade gre najpogosteje za prenizke ocene finančnih posledic z namenom izogibanja negativnemu mnenju Ministrstva za finance. Kasneje, ko je zakon sprejet, pa se ugotovi, da sredstva za njegovo uresničevanje niso zagotovljena. Je pa Ministrstvo za finance opozorilo, da pri vseh predlogih predpisov ni mogoče predvideti finančnih posledic, zato se te opredelijo v razponu, kar pa vnaša negotovost pri načrtovanju potrebnih sredstev.

Predlagatelji predpisov pogosto ocenijo le neposredne finančne učinke zakona, zanemarijo pa posredne, ki se pojavijo kasneje. Med posredne učinke se uvrščajo učinki, ki izhajajo iz podzakonskih aktov, ki jih zakon določa in katerih osnutki bi morali biti v skladu z ReNDej in poslovníkom vlade predloženi skupaj s predlogom zakona in katerih finančne posledice bi morale biti zajete v skupno oceno finančnih posledic predpisa. Ministrstvo za finance poudarja, da se prav za finančne posledice podzakonskih aktov velikokrat izkaže, da so večje, kot je bilo predstavljeno s predlogom zakona.

Ministrstvo za finance spremlja tudi finančne učinke že sprejetih zakonov, in sicer tako, da ocenjene učinke v predlogu zakona upošteva v postopku priprave proračuna Republike Slovenije. Finančne učinke pa spremlja tudi mesečno, ob realizaciji izvrševanja proračuna. Pri tem Ministrstvo za finance ugotavlja, da je zanesljivost spremljanja finančnih učinkov zakona večja pri spremljanju tistih zakonov, katerih finančne obveznosti so merljive.

Ministrstvo za finance, ki lahko daje tudi splošne pripombe na predlagani predpis, je v začetku leta 2017 pozvalo Ministrstvo za javno upravo k reševanju problematike, povezane z uporabo MOPED in v njegovem okviru MSP testa. Ministrstvo za finance je opozorilo na nujnost dopolnitve sistema MOPED z modulom, ki bo na enako dosleden način kot MSP test pripravljavce predpisov vodil tudi do pravilne ocene finančnih posledic za državni proračun, občinske proračune in druga javnofinančna sredstva.

2.2.2.b Služba vlade za zakonodajo

Služba vlade za zakonodajo je organizirana kot samostojna strokovna služba vlade z delovnim področjem, določenim predvsem z Odlokom o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo⁴⁴ in Zakonom o Uradnem listu Republike Slovenije⁴⁵.

Glede na naloge, ki jih določa navedeni odlok, je služba vlade za zakonodajo osrednji organ, ki skrbi, da so predlogi predpisov ustavni in zakoniti, notranje skladni, pripravljeni z nomotehničnimi pravili, ljudem razumljivi in tudi učinkoviti v praksi.

Glede na področje revizije nas je zanimala predvsem izdaja mnenj službe vlade za zakonodajo v okviru predhodnega medresorskega usklajevanja. V postopku priprave zakona in postopku na vladi je služba vlade za zakonodajo neposredno vključena 2-krat, in sicer najprej pri (predhodnem)

⁴⁴ Uradni list RS, št. 139/06 in 95/11.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 102/07, 109/09, 38/10 – ZUKN in 60/17 – ZPVPJN-B.

medresorskem usklajevanju in kasneje še pred dokončno odločitvijo vlade, da se predlog zakona posreduje v državni zbor.

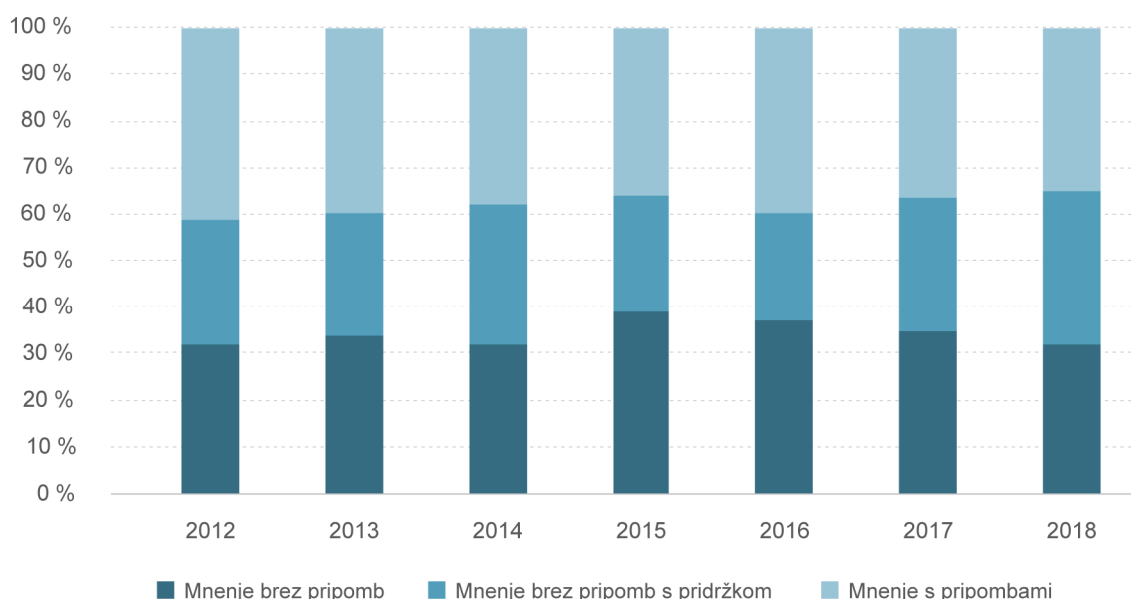
V okviru medresorskega usklajevanja služba vlade za zakonodajo:

- z vidika skladnosti z Ustavo Republike Slovenije⁴⁶ (v nadaljevanju: ustava) in pravnim sistemom ter s pravom Evropske unije in z vidika pravil pravne tehnike obravnava predloge zakonov in drugih aktov, ki jih vlada predlaga državnemu zboru oziroma ki jih državni zbor predloži v mnenje vladi, predloge pravnih aktov vlade in osnutke pravnih aktov ministrov,
- obravnava vprašanja izgradnje pravnega sistema ter v sodelovanju z vlado in pristojnimi ministrstvi skrbi za uresničevanje ustavnosti in zakonitosti ter
- primerjalno-pravno proučuje pravo drugih držav in mednarodnih organizacij.

Služba vlade za zakonodajo pri opravljanju svojih nalog sodeluje s pravnimi službami ministrstev in drugih vladnih služb, z zakonodajno-pravno službo državnega zbora, z drugimi pravnimi institucijami v državi, z institucijami Evropske unije in mednarodnimi pravnimi institucijami. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je služba vlade za zakonodajo začela izvajati projekt prevajanja in redakcije pomembnejše slovenske zakonodaje v angleščino. Z redno objavo na spletni strani Pravno-informacijskega sistema Republike Slovenije (v nadaljevanju: PISRS) tako zagotavlja, da je pravni red Republike Slovenije dostopen strokovni in širši javnosti v vsaj enem tujem jeziku.

Od službe vlade za zakonodajo smo prejeli statistiko pripada zadev, evidentiranih v IPP, vključno s številom mnenj za posamezno leto obdobja, na katero se nanaša revizija. Evidentirana mnenja pa ne izkazujejo vsega sodelovanja s pripravljavci predpisov, saj velikokrat, ker je to bolj učinkovito, potekajo usklajevanja neposredno s predstavniki pripravljavcev na sestankih in/ali prek elektronske pošte.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

Slika 7: Mnenja službe vlade za zakonodajo v obdobju od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2018

Vir: podatki službe vlade za zakonodajo.

Služba vlade za zakonodajo je v povprečju izdala 34 % mnenj brez pripomb, 27 % mnenj brez pripomb s pridržkom, največ pa je bilo mnenj s pripombami, in sicer 39 %.

V letu 2018 je služba vlade za zakonodajo izdala tretjo, spremenjeno in dopolnjeno izdajo nomotehničnih smernic⁴⁷, ki jih je pripravljala v obdobju, na katero se nanaša revizija, in so pričele veljati s 1. 1. 2019. Služba za zakonodajo vsako leto izvede tudi strokovno srečanje Nomotehnični dnevi na Pravni fakulteti v Ljubljani ter usposablja zainteresirane na Upravni akademiji, ki je osrednja izobraževalna organizacija za javne uslužbence v Republiki Sloveniji in deluje v okviru Ministrstva za javno upravo.

2.2.3 Postopek na vladi

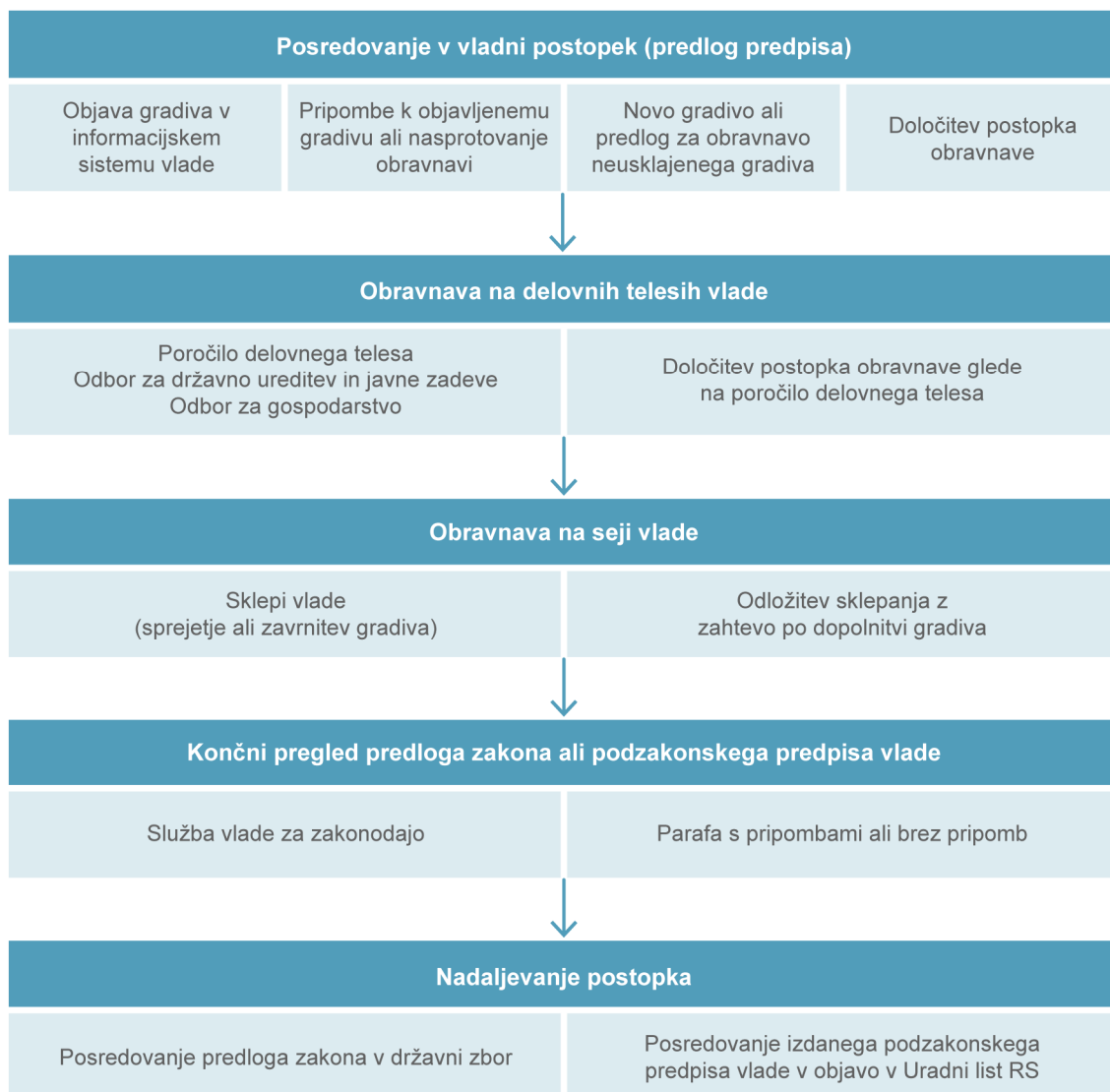
Pripravljenec zakona gradivo predloga zakona po zaključenem postopku priprave predloga zakona posreduje vladi v obravnavo. Običajno gre za predloge zakonov, ki so načrtovani v normativnem programu dela vlade za določeno leto in so del delovnega programa vlade. Vlada svoje glavne naloge za določeno obdobje določi z delovnim programom vlade in s proračunskimi dokumenti. V delovnem programu vlade so navedeni predlogi zakonov in drugih aktov, ki jih bo vlada predložila državnemu zboru. Podrobnejša navodila⁴⁸ za pripravo programa določi generalni sekretar vlade, ki je tudi

⁴⁷ [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVZ/f50d0f6d15/Nomotehnicne_smernice-2018.pdf], 11. 2. 2021.

⁴⁸ Navodilo za pripravo delovnega programa Vlade Republike Slovenije, št. 00404-3/2006 z dne 26. 10. 2006, [URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/generalni-sekretariat-vlade/zakonodaja-generalnega-sekretariata-vlade/>], 11. 2. 2021.

odgovoren za pravočasni sprejem programa. Poročila o uresničevanju delovnega programa vlade pripravlja generalni sekretariat.

Slika 8: Postopek sprejemanja predloga predpisa na vladi



Vir: podatki službe vlade za zakonodajo.

Do vključno leta 2011 je vlada na svojih spletnih straneh poleg programa dela objavljala tudi poročila o realizaciji programa dela vlade oziroma o realizaciji predpisov. Od leta 2012 dalje vlada poročil o realizaciji programa dela vlade in s tem tudi programa o realizaciji normativnega programa vlade na spletnih straneh ne objavlja več. Smo pa od vlade za obdobje, na katero se nanaša revizija, prejeli letna poročila o vseh realiziranih predpisih iz pristojnosti državnega zbora in vlade ter tudi o realiziranih predpisih iz pristojnosti ministrstev.

Gradivo, ki ga predlagatelj, razen izjemoma, v elektronski obliki in v eni datoteki ter podpisanega z varnim elektronskim podpisom pošlje v vladno obravnavo, mora imeti vse sestavine vladnega gradiva. Poslovnik vlade določa posebej sestavine predloga zakona, sestavine predloga podzakonskega predpisa vlade ter

sestavine predloga akta ali druge odločitve vlade. V nadaljevanju bomo podrobneje obravnavali le postopek sprejemanja zakona.

Predlog zakona mora v skladu s poslovníkom vlade vsebovati naslov, uvod, besedilo členov, obrazložitev posameznega člena ali zaokroženih vsebinskih sklopov členov, besedilo členov, za katere se predlaga sprememba, ter druge sestavine in podatke, ki jih določa Poslovnik državnega zbora.

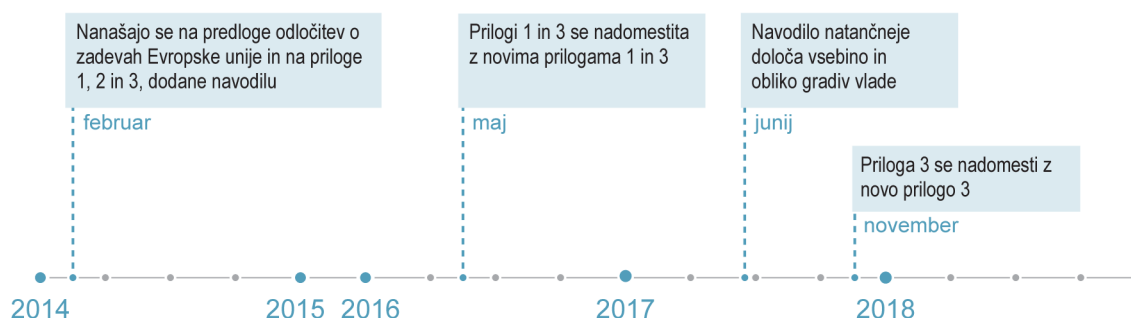
Poslovnik vlade določa, da mora predlagatelj zakona pred njegovo predložitvijo vladi opraviti presojo posledic na posameznih področjih. Enako zahtevo vsebuje Poslovnik državnega zbora, kadar je predlagatelj zakona vlada. Presoja posledic obsega vsaj presojo:

- finančnih posledic za državni proračun in druga javnofinančna sredstva z načinom zagotovitve,
- administrativnih posledic,
- posledic na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij,
- posledic na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike,
- posledic na socialnem področju,
- posledic glede na dokumente razvojnega načrtovanja.

Na vprašanje, ali pred pripravo predpisa izvedejo oceno njegovih finančnih in drugih posledic, je 12 ministrstev odgovorilo z vedno, 2 ministrstvi pa s pogosto. Ministrstva, ki so odgovorila z vedno in pogosto, so navedla tudi, katere ocene najpogosteje izvedejo, in sicer: finančne posledice (12 odgovorov), administrativne posledice (9 odgovorov), posledice na gospodarstvo (8 odgovorov), na socialno področje (6 odgovorov), na okolje (3 odgovori), na razvojno načrtovanje (3 odgovori), na mala in srednja podjetja (2 odgovora), na kadrovske zadeve (2 odgovora), konkurenčnost podjetij (1 odgovor), poslovno okolje (1 odgovor), organizacijske zadeve (1 odgovor) ter na izvajanje kohezijske politike (1 odgovor). Pri naštevanju ocen posledic ministrstva niso bila omejena in so navedla tudi pripravo ocen posledic, ki jih predpisi ne določajo.

Vir: vprašalnik.

Generalni sekretar vlade v skladu s poslovníkom vlade z navodilom podrobneje določi sestavne dele spremnega dopisa in jedra gradiva ter način njune priprave. Navodilo št. 10 se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremenilo 4-krat.

Slika 9: Spremembe navodila št. 10 v obdobju, na katero se nanaša revizija

Ob zaključku revizije RIA 2 je imelo navodilo št. 10 2 priloge, druga je bila dodana v letu 2010 in je natančno določila, kaj vse je treba opredeliti v predlogu zakona, iz ReNDej pa je v določeni meri prenesla določila glede ugotovitve potrebnosti normiranja področja, načina iskanja rešitev ter opredelitev drugih posledic.

Na podlagi sprememb pravnih in drugih podlag pri postopkih priprave in sprejemanja predpisov smo v RIA 2 za obdobje, na katero se nanaša revizija, podali oceno, da se pravne podlage, ki določajo pripravo gradiva predloga predpisa, spreminjajo tako, da vedno bolj podrobno opredeljujejo vsebine predhodne analize predpisov, kar lahko prispeva h kakovostnejši pripravi predloga predpisa. V RIA 3 pa zaradi še podrobnejših zahtev ugotavljamo, da lahko ob pretiravanju z zahtevami po navajanju podatkov in ocen postopek priprave predloga predpisa postane sam sebi administrativna ovira.

Za razliko od RIA 1 in RIA 2 smo v tej reviziji manj pozornosti namenili statističnim podatkom, pridobljenih iz obrazcev, ki so namenjeni poročanju o presoji učinkov⁴⁹, saj želimo izpostaviti predvsem 2 ugotovitvi oziroma oceni. Prva se nanaša na gradivo, ki ga mora pripravljavec predpisa posredovati vladi na obrazcih, ki jih je vedno več in ki po naši oceni lahko vodijo v administrativno oviro. Že v RIA 1 in RIA 2 smo namreč ocenili, da pripravljavci predpisov pri pripravi ocene finančnih in drugih posledic to obravnavajo bolj kot administrativno obveznost. To se po naši oceni z večanjem števila obrazcev in obliko vprašanj, na katera se lahko v veliki meri odgovori z da/ne, le še povečuje, saj izpolnjevanje obrazcev lahko vodi v rutino, brez prave vsebine, kar pa v večini primerov ne daje zadostnih vsebinskih podatkov za odločanje. Res pa je, da tako pripravljeni obrazci omogočajo učinkovitejše vodenje statistike.

Ministrstvo za finance nam je posredovalo dopis, ki ga je poslalo Ministrstvu za javno upravo in v katerem je opozorilo, da lahko zahtevnejše ocenjevanje vplivov predpisa le na eno področje povzroči neravnovesje ne le pri vplivih na proračun, ampak tudi na delovanje celotne države oziroma njenih politik in programov. Ocenjujemo, da ima prevelika osredotočenost le na eno od presoj (na primer na gospodarstvo) lahko negativne posledice na druga področja (na primer na socialno področje ali prihodke države).

Ocenjujemo, da se pri odgovorih, ki jih morajo v skladu s prilogami navodila št. 10 pripraviti pristojna ministrstva, lahko izgubijo temeljna vprašanja, na katera bi bilo v resnici treba odgovoriti oziroma ki

⁴⁹ Priloge navodilu št. 10.

bi imela pričakovano sporočilno vrednost. Ocenjujemo namreč, da vlada ni obvladovala tveganj, da se ob vse bolj natančnem poročanju v gradivu predloga predpisa izgubi namen oziroma cilj, ki naj bi se ga na posameznem področju doseglo, ob tem pa se izgubijo tudi učinki, ki naj bi opozorili, zakaj določenega predpisa ni pametno ali smiselno sprejeti. Kot smo že omenili, ocenjujemo, da vlada ni obvladovala tveganj, da bo priprava predlaganih predpisov postala ali pa je že postala sama sebi največja administrativna ovira.

Poslovnik vlade določa, da presojo posledic na posameznih področjih pri predlogu zakona, katerega predlagatelj ni vlada, pripravi pristojno ministrstvo ali vladna služba v mnenju, s katerim vlada podpre obravnavo in sprejem predloga zakona.

Predlogu zakona morajo biti predloženi tudi osnutki podzakonskih predpisov, katerih izdajo določa predlog zakona.

Na vprašanje, ali pri pripravi predloga predpisa istočasno pripravijo tudi osnutke podzakonskih predpisov, ki jih predvideva predpis, je 8 ministrstev odgovorilo z vedno, 4 ministrstva s pogosto, 2 ministrstvi z redko, 1 ministrstvo, da tega ne stori nikoli, 1 ministrstvo pa na vprašanje ni odgovorilo.

Vir: vprašalnik.

Generalni sekretariat predlog zakona pregleda in če je ta pripravljen v skladu s poslovníkom vlade, ga objavi v informacijskem sistemu vlade. Z objavo v informacijskem sistemu vlade se šteje, da je bilo gradivo poslano članom vlade in drugim pooblaščencom.

Člani vlade lahko v 3 delovnih dneh po objavi vladnega gradiva v informacijskem sistemu vlade nanj podajo pripombe oziroma lahko nasprotujejo njegovi obravnavi. V tem roku lahko Ministrstvo za finance, Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za javno upravo ter služba vlade za zakonodajo zahtevajo podaljšanje roka na 9 delovnih dni, če gre za obsežnejše gradivo in če njegovo sprejetje pomeni velike finančne posledice, dodatne obremenitve sodišč ali javne uprave oziroma nove pravnosistemske rešitve.

Direktorji vladnih služb, ki so neposredno podrejene predsedniku vlade, lahko h gradivom, ki posegajo na njihovo delovno področje, sami dajo pripombe, generalni sekretar vlade pa lahko daje pripombe k vsem vladnim gradivom. Postopek obravnave takšnih gradiv se lahko nadaljuje, ko se predlagatelj gradiva opredeli do pripomb.

Če so člani vlade k objavljenemu vladnemu gradivu dali pripombe, se postopek obravnave nadaljuje:

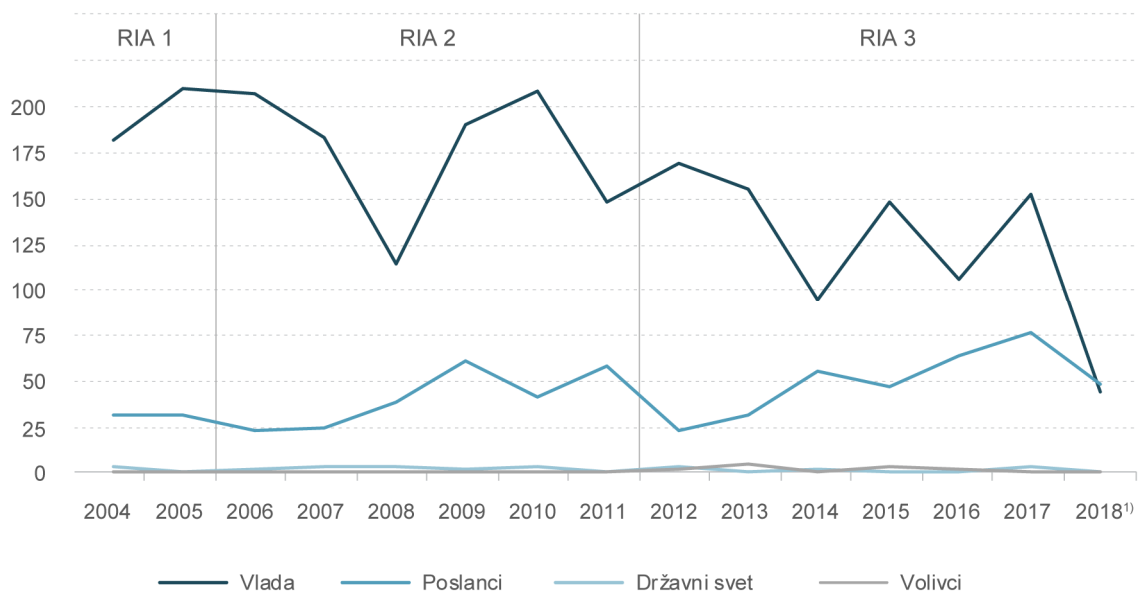
- po prejemu obvestila o njegovi uskladitvi; hkrati s tem obvestilom predlagatelj predloži besedilo sprememb oziroma dopolnitev osnovnega gradiva; če to zaradi obsežnosti sprememb ni smotno, predlagatelj predloži novo gradivo;
- po prejemu obvestila predlagatelja o opravljenem, a neuspešnem usklajevanju, in po prejemu njegove zahteve, da se gradivo obravnava kljub neusklajenosti.

Neusklajeno gradivo, glede katerega v roku 1 meseca od dneva objave ni bila prejeta opredelitev predlagatelja gradiva do pripomb direktorjev vladnih služb ali generalnega sekretarja vlade oziroma obvestilo o uskladitvi gradiva ali zahteva po obravnavi neusklajenega gradiva, se šteje za umaknjeno iz vladnega postopka. Takšno gradivo generalni sekretar vlade odstrani iz informacijskega sistema vlade.

2.3 Postopek v državnem zboru

Poleg vlade lahko predlog zakona predlaga tudi poslanec državnega zbora, državnega sveta ali najmanj 5.000 volivcev.

Slika 10: Število predlaganih zakonov po predlagateljih po letih

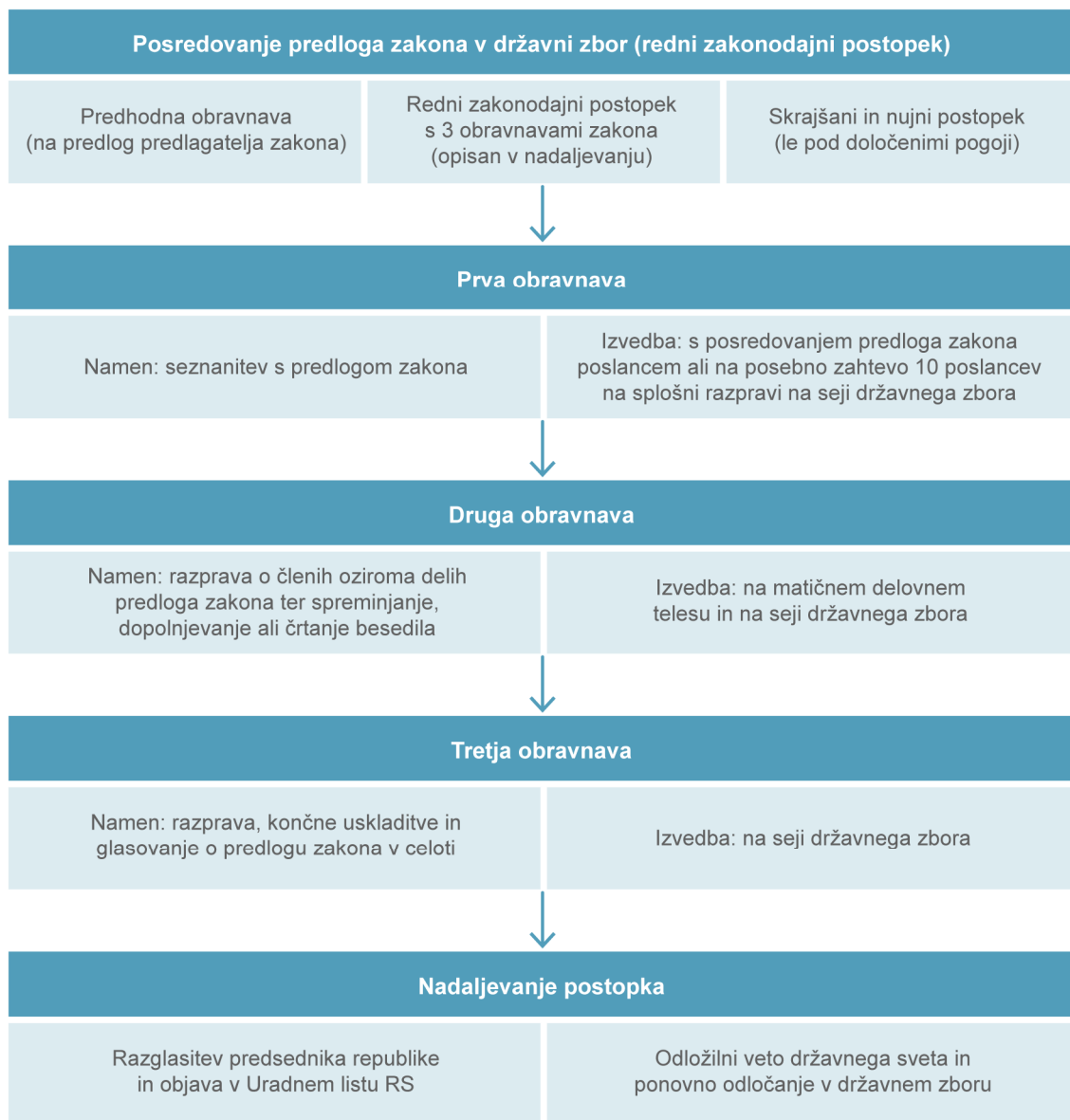


Opomba: ¹⁾ Podatek ob koncu mandatnega obdobja na dan 22. 6. 2018.

Vir: poročila o delu državnega zbora.

S slike 10 lahko razberemo, da je v vseh obdobjih, na katera so se nanašale revizije RIA, največ zakonov predlagala vlada, razen v prvem polletju 2018, ko je vlada predlagala le 44 zakonov, poslanci pa 48. Največ zakonov je vlada predlagala v letu 2005, to je v obdobju RIA 1, in sicer 210 zakonov, najmanj pa v letu 2014, to je v obdobju RIA 2, in sicer 95 zakonov. V povprečju je v obdobju od leta 2004 do leta 2017 vlada predlagala 76,8 % zakonov, sledijo ji poslanci, ki so predlagali 21,7 % zakonov, 1,5 % pa državni svet in volivci.

Slika 11 prikazuje redni zakonodajni postopek, po katerem se v državnem zboru sprejme največ predpisov.

Slika 11: Redni zakonodajni postopek

Vir: podatki službe vlade za zakonodajo.

Državni zbor je nosilec zakonodajne oblasti v Republiki Sloveniji in je zato edini organ v državi, ki lahko sprejema zakone.

Vsebinsko predloga zakona, ki ga vlada pošlje v postopek v državni zbor, določata poslovnik vlade in Poslovnik državnega zbora, ki sta (predvsem od njunih zadnjih sprememb) glede vsebin predloga zakona usklajena.

Po obeh poslovniki predlog zakona vsebuje naslov, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Kot smo opisali že pri spremembah predpisov, se je Poslovnik državnega zbora v delu, ki se nanaša področje in obdobje revizije, spremenil 2-krat, in sicer leta 2013 in leta 2017.

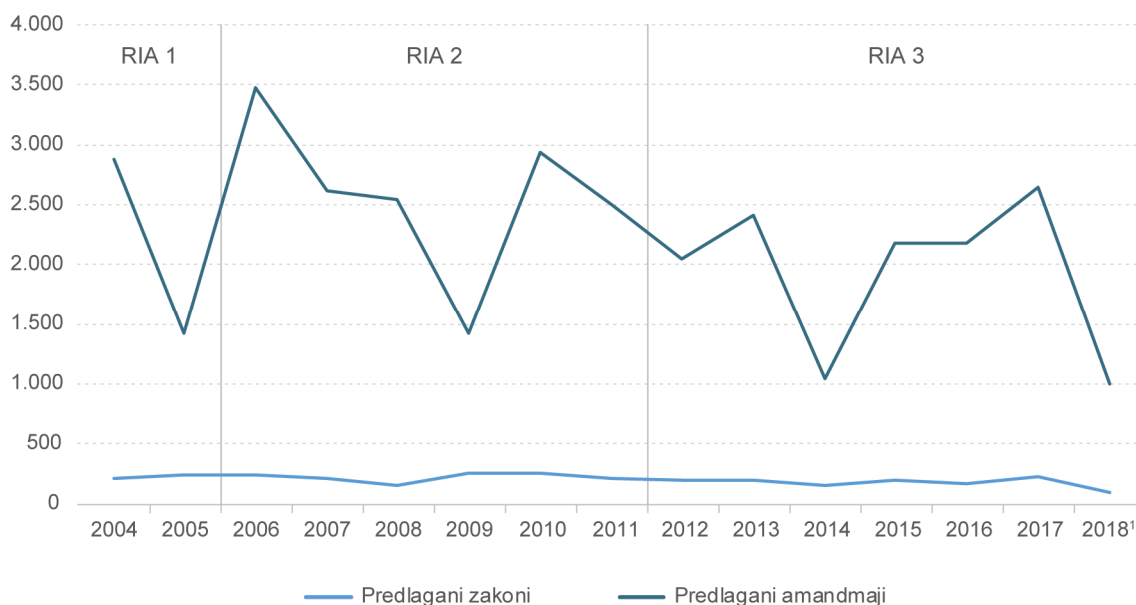
Po Poslovniku državnega zbora se zakonodajni postopek začne, ko predsednik državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem. V primeru, da predlagatelj zakona ni vlada, predlog zakona predsednik državnega zbora pošlje vladi. Vlada lahko nanj poda mnenje.

V zakonodajnem postopku lahko vsebino predloga zakona spremenijo amandmaji, ki jih poslanci vlagajo v vseh fazah zakonodajnega postopka, tudi kadar se zakon sprejema po nujnem postopku. Z amandmaji se lahko poleg sprememb in črtanja členov predlagajo tudi novi členi, ki vsebujejo rešitve, izhajajoče iz ciljev in načel predloga zakona.

Po Poslovniku državnega zbora zakonodajno-pravna služba državnega zbora poda mnenje o skladnosti predlogov zakonov, drugih aktov in amandmajev z ustavo in pravnim sistemom ter o zakonodajno-tehničnih vidikih predlogov. Iz Poslovnika državnega zbora ne izhaja obveza, da bi katera od služb državnega zbora morala preverjati skladnost amandmajev s cilji in načeli predloga zakona.

V obdobju od leta 2012 do leta 2018 je bilo v državnem zboru k 1.234 predlogom zakonov predlagano 13.534 amandmajev.

Slika 12: Število predlaganih amandmajev na predlagane zakone po letih



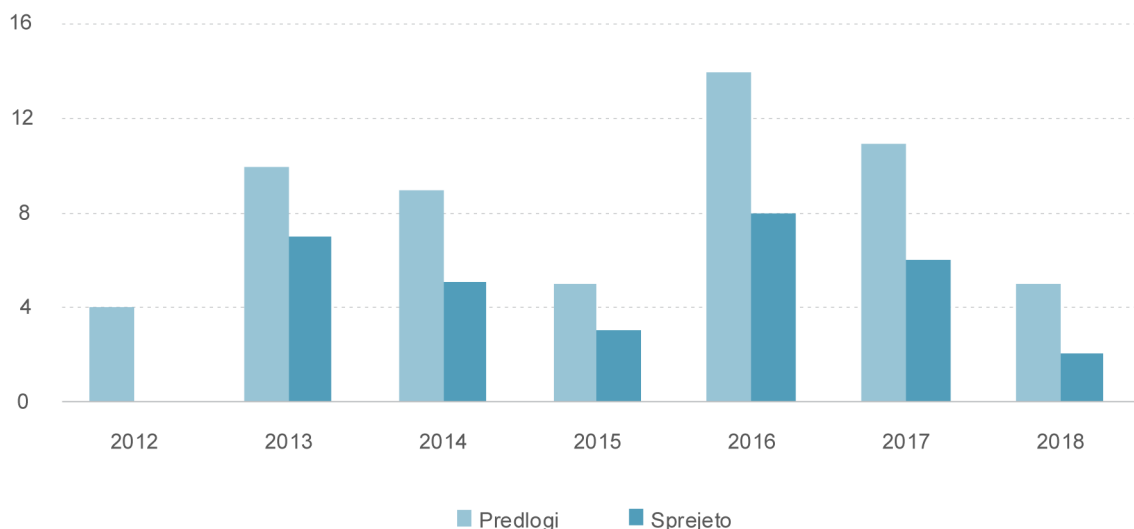
Opomba: ¹⁾ Podatek ob koncu mandatnega obdobja na dan 22. 6. 2018.

Vir: poročila državnega zbora.

V zakonodajnem postopku ima svojo vlogo tudi državni svet, ki med drugim lahko državnemu zboru predlaga sprejem zakonov, mu daje mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti in zahteva, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem ponovno odloča (odložilni veto). Državni svet lahko vloži zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, Poslovnik državnega zbora pa mu daje možnost, da predlaga sprejem avtentične razlage zakona.

V reviziji nas je tudi zanimalo, na koliko zakonov, sprejetih v državnem zboru, je državni svet izglasoval odločilni veto. Gre za podatke⁵⁰, ki so javno dostopni in so v tem poročilu namenjeni le celovitejšemu prikazu področja revizije, saj državni svet ni bil revidiranec. Podatki s slike 13 nam kažejo, da je bilo v državnem svetu največ obravnav na temo odločilnega veta (14) v letu 2016. V istem letu je državni svet tudi sprejel največ odločilnih vetov (8).

Slika 13: Število predlogov za odločilni veto in število sprejetih odločilnih vetov po letih



Vir: podatki državnega sveta.

2.4 Informacijska podpora pripravi in sprejemanju predpisov

Ko državni zbor sprejme oziroma v primeru odločilnega veta ponovno sprejme predpis, predsednik državnega zbora o tem obvesti predsednika republike oziroma mu predpis pošlje v razglasitev. Sprejeti predpis je objavljen v Uradnem listu RS (v nadaljevanju: uradni list), ki je uradno glasilo, v katerem se objavljajo državni predpisi in drugi akti, kadar je z zakonom ali drugim predpisom tako določeno. Predpisi in drugi akti lokalnih skupnosti se v uradnem listu objavljajo le, če tako določajo njihovi statuti.

Služba vlade za zakonodajo je izdajatelj uradnega lista, založnik uradnega lista pa je Javno podjetje Uradni list Republike Slovenije, d.o.o.⁵¹ (v nadaljevanju: javno podjetje). Ugotovili smo, da večji del

⁵⁰ Poročila o delu državnega sveta, [URL: <http://www.ds-rs.si/?q=publikacije/porocila-o-delu-drzavnega-sveta>], 11. 2. 2021.

⁵¹ Direktor javnega podjetja, ki je povezano z izdajanjem oziroma objavami predpisov, odredi, v kateri številki in v kakšnem vrstnem redu se bodo objavili predpisi in drugi akti, ki so pravilno predloženi v objavo. Direktor javnega podjetja tudi odgovarja za redno in pravočasno izdajanje uradnega lista, poleg tega pa daje še odredbe za objavo popravkov predpisov in drugih aktov, ki so potrebni zaradi napak, nastalih v javnem podjetju.

aktivnosti, povezanih z objavo predpisa, opravi predvsem služba vlade za zakonodajo, ki v skladu z Uredbo o Pravno-informacijskem sistemu Republike Slovenije⁵² med drugim upravlja, vodi in koordinira tudi PISRS. Ta omogoča brezplačen elektronski dostop do zakonodajnih in drugih javnih dokumentov državnih organov in nosilcev pooblastil v Republiki Sloveniji ter dokumentov, ki jih izdajajo institucije Evropske unije in Sveta Evrope. Gre za zbirko podatkov, ki vsebuje register predpisov, objavljenih v uradnem listu, in druge podatke o pravnem redu Republike Slovenije ter navezavo na predpise Evropske unije. Podatki, objavljeni v PISRS, so v skladu z Zakonom o uradnem listu informativnega značaja, razen elektronske izdaje uradnega lista, ki je uradna izdaja od 1. 1. 2006.

Vsebinsko, način upravljanja in vodenje PISRS ter obveznosti državnih organov in javnega podjetja je vlada podrobneje določila v Uredbi o Pravno-informacijskem sistemu Republike Slovenije⁵³. Služba vlade za zakonodajo je tudi skrbnik RPS. RPS je del pravno-informacijskega sistema PISRS, katerega ključni namen je zagotavljanje podpore zakonodajnemu postopku v okviru državne uprave (slika 14).

Slika 14: Spletna stran PISRS



Vir: [URL: <http://www.pisrs.si>], 11. 2. 2021.

V okviru RPS se:

- načrtuje sprejemanje predpisov,
- pripravlja normativni delovni program vlade,
- vodi register institucij in organov v Republiki Sloveniji,
- kreirajo izjave o skladnosti in izjave o prenosu,
- izvaja postopek notifikacije predpisov Evropski komisiji,
- vodi evidenca o sproženih postopkih ugotavljanja kršitev prava Evropske unije,
- pripravlja statistika o stanju prenosa direktiv in izvajanju programa dela vlade.

RPS vsebuje podatke o predpisih, podatke o postopku njihovega sprejemanja ali izdajanja, o predpisih, ki veljajo ali se uporabljajo v Republiki Sloveniji, ter podatke o pravnih aktih Evropske unije, s katerimi se usklajujejo. V RPS so na voljo naslednji podatki o predpisu:

- naslov in enotna identifikacijska oznaka predpisa,
- objava predpisa v uradnem listu,
- materialna podlaga za sprejem ali izdajo predpisa,

⁵² Uradni list RS, št. 65/06 in 95/11.

⁵³ V PISRS so na voljo naslednji medsebojno povezani registri in zbirke: RPS, zbirke državnih organov, zbirka prevodov, register organov in organizacij, zbirka elektronskih neuradnih objav uradnega lista, zbirka elektronskih uradnih objav uradnega lista, register predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in zbirka neuradnih prečiščenih besedil predpisov.

- predpisi, sprejeti ali izdani na njegovi podlagi,
- vpliv predpisa na druge predpise,
- vpliv drugega predpisa na ta predpis,
- organ, ki predpis sprejema ali izdaja oziroma izvaja,
- datum sprejema, datum začetka veljavnosti in datum začetka uporabe predpisa,
- podatki o pravnih aktih Evropske unije, s katerim se usklajuje predpis, in povezave na spletne objave organov Evropske unije glede pravnih aktov Evropske unije,
- podatki o usklajenosti predpisa s pravnim redom Evropske unije,
- podatki o notifikaciji predpisa,
- podatki o postopkih ugotavljanja kršitev pravnega reda Evropske unije in
- drugi podatki, ki obstajajo za predpis.

Podatki iz RPS se v PISRS prikazujejo v osnovnem, strokovnem in analitičnem pogledu in so povezani z drugimi zbirkami podatkov in registrov, omogočajo pa tudi natančen in jasen vpogled v postopek priprave, sprejemanja in spremljanja zakonodajnega procesa.

Po objavi vsake spremembe ali dopolnitve predpisa v uradnem listu služba vlade za zakonodajo pripravi neuradno prečiščeno besedilo in je tudi skrbnik zbirke neuradnih prečiščenih besedil. Ugotovili smo, da je služba vlade za zakonodajo tudi skrbnik zbirke prevodov predpisov.

Na pomembnost informacijskih rešitev kot podporo pri izvajanju določenega predpisa in na informacijsko povezanost znotraj področja, ki ga ti urejajo, kot tudi na povezanost z drugimi področji smo v tem poročilu že opozorili⁵⁴. V tem delu pa želimo opozoriti na tisti del informacijske podpore v postopku priprave in sprejemanja predpisa, ki naj bi bil neposredna podpora postopku priprave in sprejemanja predpisa v okviru državne uprave, kar naj bi omogočalo aktivnosti posameznih deležnikov pri pripravi in spremljanju ter sprejemanju predloga predpisa. Odgovore smo iskali na generalnem sekretariatu, službi vlade za zakonodajo in na Ministrstvu za javno upravo.

Generalni sekretariat nas je seznanil s komunikacijskimi kanali oziroma zbirkami in informacijskimi rešitvami, ki so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, v delovanju, namenjene pa so bile uporabi znotraj državne uprave, v določenem segmentu pa so bile na voljo tudi širši zainteresirani javnosti. Gre za:

- IPP in povezavo s spletno stranjo E-demokracija,
- MSP test, pri katerem gre za celovito presojo posledic zakona na gospodarstvo predvsem za mala in srednje velika podjetja,
- spletno stran STOP birokraciji⁵⁵ in
- aplikacijo Enotna zbirka ukrepov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo predvideno, da se je postopek priprave predpisa – od priprave besedila na pristojnem ministrstvu do sklepa vlade, s katerim se je potrdilo besedilo

⁵⁴ Točka 2.2.2 tega poročila.

⁵⁵ [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/stop-birokraciji/>], 11. 2. 2021.

predloga zakona in se ga poslalo v državni zbor, vodil v IPP. IPP je modul, ki deluje znotraj okolja za upravljanje z dokumentarnim gradivom SPIS in v katerega se v fazi priprave predpisa evidentirajo naslednji dokumenti: osnutek in predlog besedila zakona, ki ga pripravi pristojno ministrstvo, in nato celotno gradivo, ki nastane do konca postopka na vladi, torej do sklepa, s katerim vlada potrdi predlog zakona in ga pošlje v nadaljnjo obravnavo državnem zboru. Ugotovili smo, da ministrstva v IPP evidentirajo šele tisto gradivo, ki ga pošljejo v medresorsko obravnavo, medtem ko predhodno pripravljeno gradivo⁵⁶ ni evidentirano v IPP, čeprav je predvideno, da se IPP uporablja od začetka priprave predpisa. Ob tem smo ugotovili, da posamezni predlagatelji v fazi priprave predloga predpisa na ministrstvu ne uporabljajo samo sistema SPIS, ampak tudi druge informacijske rešitve, IPP pa uporabijo šele v fazi medresorskega usklajevanja.

Ugotovili smo, da je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, v postopku priprave predloga predpisa v uporabi več informacijskih rešitev, od katerih sta bili 2 v fazi ukinjanja, 2 pa sta bili še v fazi razvoja. Za sistem SPIS, znotraj katerega deluje modul IPP, je bilo predvideno, da ga bo nadomestil nov sistem za upravljanje z dokumentarnim gradivom, saj nadaljnje upravljanje dokumentarnega gradiva v okviru obstoječega sistema SPIS s tehnološkega, stroškovnega in uporabniškega vidika dolgoročno ni več mogoče. Uvedba novega sistema naj bi vplivala tudi na postopek priprave predpisa, saj uporaba sistema SPIS in posledično IPP, ki je modul znotraj SPIS, ne bo več mogoča.

V fazi načrtovane ukinitve je bil tudi RPS, ki naj bi ga zamenjala nova informacijska rešitev, ki jo razvija služba vlade za zakonodajo. Gre za MOPED, ki naj bi v celoti nadomestil RPS, združeval pa naj bi različne module, ki bodo medsebojno povezljivi na način, da se določeni podatki ne bodo podvajali oziroma vnašali večkrat in na več mestih. Eden od modulov bo tudi presoja posledic, kjer bo predlagatelj predpisa opravil presojo učinkov predpisa na družbo kot celoto. MSP test, ki je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, že v fazi delovanja, je le eden od modulov sistema MOPED.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj pripravi teste za oceno učinkov predlaganih predpisov, kot je MSP test, tudi za druga področja, določena v poslovniku vlade.

Glede na to, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, intenzivno potekalo dogovarjanje in kasneje sodelovanje med službo vlade za zakonodajo in Ministrstvom za javno upravo, nismo posebej preverjali vsebine in delovanja posameznih informacijskih rešitev.

⁵⁶ Na primer osnutki, ki so nastali znotraj ministrstev.

3. Ali v Sloveniji preverjamo učinke sprejetih predpisov na družbo

Da bi odgovorili na vprašanje, **ali se je v Republiki Sloveniji kaj spremenilo na področju izvajanja analiz učinkov že sprejetih predpisov od izdaje revizijskega poročila RIA 2**, smo na vladi preverili morebitne spremembe pri spremljanju predpisov, in sicer za obdobje, na katero se nanaša revizija. Preverili smo morebitne spremembe predpisov, ki urejajo spremljanje že sprejetih zakonov, in postopke preverjanja učinkov sprejetih predpisov.

ReNDej določa, da je treba analizo presoje posledic sprejetega predpisa izvesti v določenem obdobju po uveljavitvi predpisa in z njo ugotoviti, ali so bili načrtovani cilji doseženi v praksi. Za zakone, ki so bili v državnem zboru obravnavani in sprejeti po nujnem postopku, ReNDej posebej določa, da se presoja posledic opravi po 2 letih izvajanja predpisa.

Po sprejetju ReNDej so sledile tudi spremembe in dopolnitve poslovnika vlade in navodila št. 10, kar smo obravnavali v reviziji RIA 2. Kasnejše spremembe predpisov spremljanja učinkov zakonov, ki sodijo v obdobje, na katero se nanaša RIA 3, obravnavamo v nadaljevanju.

Na vprašanje, kaj storijo, če ugotovijo, da izvajanje predpisa omogoča odstopanje od zastavljenih ciljev, zaradi katerih je bil pripravljen nov predpis oziroma njegova sprememba ali dopolnitev, 2 ministrstvi nista odgovorili, ostale odgovore pa bi lahko združili v 2 skupini, in sicer:

- 3 ministrstva bi predlagala spremembo oziroma noveliranje predpisa,
 - 11 ministrstev pa bi sistematično pristopilo k spremljanju predpisa, ocenilo stanje, pretehtalo cilje, preverilo, ali je poseganje v predpis nujno, ter se šele na podlagi tega odločilo za predlog noveliranja predpisa.
-

Vir: vprašalnik.

3.1 Spremembe na področju spremljanja zakonov

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se predpisi, ki se nanašajo na spremljanje že sprejetih zakonov, niso spremenili. To pomeni, da še vedno velja, da mora predlagatelj pri oceni stanja in razlogih za sprejem spremembe zakona ali novega zakona navesti ugotovitve pri spremljanju izvajanja veljavnega predpisa, in sicer predstavitev ciljev predpisa, oceno doseženih ciljev, metode oziroma merila, po katerih je pripravljena ta ocena, vzroke, zakaj cilji niso bili ali niso bili v celoti doseženi.

ReNDej spremljanje sprejetih predpisov povezuje z njihovo pripravo, ki jo je treba v celoti zaupati javnim uslužbencem, ki morajo imeti najboljši pregled nad stanjem na svojem področju oziroma nad področjem, za katero so pristojni, znati predlagati primerne, strokovno utemeljene rešitve, obvladati pravila nomotehnike in skrbeti za uspešno izvedbo in spremljanje predpisov. V VI. poglavju ReNDej, ki ureja namen izdelave in uporabe presoje posledic predpisov, je navedeno:

"Za uspešno seznanjanje s sprejetimi predpisi je treba določiti razumen uveljavitveni rok, ki naj bi bil pri temeljnih sistemskih predpisih daljši od z ustavo določenega petnajstdnevnega roka. 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 posledic 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 dogodki."

Tudi v VII. poglavju ReNDej. ki ureja uresničevanje ReNDej, je določeno, da je treba pri normativnem urejanju med drugim trajno spremljati izvajanje predpisov s presojo posledic na podlagi vnaprej določenih meril, če želimo, da zakonodaja odraža družbena razmerja, opredeljena v ustavi.

Na vprašanje, ali v gradivu k predlogu predpisa navedejo cilje predpisa in merila ter kriterije za spremljanje doseganja teh ciljev, je 6 ministrstev odgovorilo z vedno, 5 ministrstev s pogosto, 4 ministrstva z redko, 1 ministrstvo pa je navedlo, da nikoli.

Vir: vprašalnik.

Z naknadnimi analizami učinkov sprejetih zakonov preverjamo posamezne zakone, za katere želimo po določenem obdobju preveriti, ali so bili cilji, ki smo jih z zakonsko ureditvijo želeli doseči, dejansko doseženi. Enako velja za obvezne naknadne analize za zakone, sprejete po nujnem postopku. V obeh primerih gre torej za že sprejete zakone, za katere nas zanima, kako je njihova uveljavitev vplivala na ožje področje, za katero so bili sprejeti, in kakšne so morebitne posledice na druga področja oziroma na družbo.

Naknadna analiza učinkov sprejetih predpisov je določena tudi v navodilu št. 10 v prilogi 3, in sicer pri oceni stanja in razlogih za sprejem zakona, kjer mora predlagatelj navesti podatke o rezultatih spremljanja izvajanja obstoječega predpisa, ter pri izvajanju sprejetega predpisa, kjer mora predlagatelj navesti, kako bo zagotavljal spremljanje izvajanja sprejetega predpisa. Gre za zagotavljanje priprave, sprejemanja in spremljanja predpisa kot stalno ponavljajočega se procesa, kot ga prikazujemo na sliki 1.

V okviru vprašanja o morebitnih spremembah na področju spremljanja že sprejetih zakonov nas je zanimalo tudi, ali je vlada zagotovila, da pristojni organi stalno spremljajo dejavnost na svojih področjih in se preudarno odzivajo na morebitne spremembe in zahteve okolja, kar smo vladi priporočili že v RIA 2. Po navedbah vlade je ta večkrat pozvala pripravljavce predpisov k spremljanju že sprejetih predpisov, novembra 2015 pa je ministrstvom in vladnim službam poslala dopis o spoštovanju ReNDej in poslovnika vlade.

Na vprašanje, ali sistematično spremljajo izvajanje sprejetih predpisov iz njihove pristojnosti, je 11 ministrstev odgovorilo z vedno, 3 ministrstva s pogosto, 1 ministrstvo z redko in 1 ministrstvo z nikoli. Vseh 16 ministrstev je odgovorilo, da so za naknadne ocene sprejetih predpisov pristojni strokovni delavci, odgovorni za posamezna področja, na 11 ministrstvih tudi vodstvo, na 4 tudi pravna služba, na 1 ministrstvu pa imajo posebno službo za spremljanje predpisov.

Vir: vprašalnik.

Menimo, da sta za spremljanje uveljavitve in spremljanje ter evalvacijo zakonov in tudi drugih predpisov odgovorna pristojno ministrstvo kot pripravljavec zakona in vlada, ki po končanem postopku na vladi predlaga zakon v zakonodajni postopek. To predvideva tudi ReNDej, katere načela in izhodišča ter druga določila pa po naši oceni niso dovolj jasno in tudi ne dovolj dosledno prenesena v predpise, ki urejajo normativno dejavnost.

3.1.1 Medresorska delovna skupina

Med izvajanjem RIA 1 je vlada oktobra 2006 imenovala delovno skupino, ki naj bi skrbela za učinkovito vpeljavo izdelave presoje predpisov v državno upravo. Zato smo v takratni reviziji vladi priporočili le, naj delovna skupina s svojim delom nadaljuje in v čim krajšem času začne dosegati cilje, ki si jih je zastavila.

V RIA 2 smo ugotovili, da je vlada maja 2007 imenovala novo medresorsko delovno skupino za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir v sestavi predstavnikov vseh ministrstev in nekaterih vladnih služb oziroma uradov, saj se je pokazala potreba po širšem vključevanju članov posameznih resorjev. Medresorska delovna skupina naj bi delovala kot strateški usmerjevalec učinkovite vpeljave izdelave presoje predpisov v državni upravi. Cilj imenovanja delovne skupine je bil boljša priprava predpisov in posledično izboljševanje zakonodajnega procesa in s tem zakonodaje ter zmanjšanje administrativnih stroškov. To naj bi imelo velik vpliv in pozitivne učinke na večjo stopnjo transparentnosti, racionalnosti in ekonomičnosti delovanja državne uprave, večjo stopnjo pravne varnosti in sprejemljivosti predpisov za državljane in na večjo stopnjo odgovornosti državne uprave do gospodarstva.

Iz kasnejših sklepov, ki jih je vlada sprejela o medresorski delovni skupini in ki obsegajo obdobje, na katero se nanaša revizija, lahko ugotovimo, da gre ves čas za isto delovno skupino, ki se je v določenih časovnih obdobjih preoblikovala, dodajale so se različne naloge ter ažuriralo članstvo (levi del slike 15). V letu 2013 se je tudi preimenovala iz Stalne medresorske skupine za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir v Stalno medresorsko delovno skupino za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti, kar opisujemo tudi v nadaljevanju. Po letu 2013 se način in vsebina dela medresorske delovne skupine nista več spreminjala, so pa se spreminjali njeni člani (desni del slike 15).

Slika 15: Časovnica nastanka in preoblikovanja medresorske delovne skupine

Na začetku obdobja, na katero se nanaša revizija, je vlada sprejela sklep, s katerim je sprejela prenovljeni Akcijski program za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za obdobje 2012–2013⁵⁷ ter zadolžila takratno Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, da do 20. 7. 2012 ustanovi medresorsko delovno skupino za področje priprave boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir in tudi določi naloge članov, ki bodo po posameznih resorjih zadolženi za izvajanje akcijskega programa in pripravo poročil o realizaciji. Medresorsko delovno skupino je Ministrstvo za pravosodje in javno upravo ustanovilo oktobra 2012.

Iz Akcijskega programa za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje zakonodajnih bremen za obdobje 2012–2013, predvsem njegovega zgodovinskega pregleda področja, lahko ugotovimo, da je ta program nadaljevanje aktivnosti, ki jih je vlada že izvajala pred letom 2012, in da so v njem zajete vse, še vedno aktualne vsebine.

Oktobra 2013 pa je vlada sprejela Enotni dokument za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti⁵⁸ (v nadaljevanju: enotni dokument), ki opredeljuje in utemeljuje potrebo po strukturnih reformah, ter sklep o ustanovitvi nove, stalne medresorske delovne skupine vlade za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti. To medresorsko delovno skupino so sestavljali:

- strateški svet,
- operativna delovna skupina,
- koordinatorji in njihovi namestniki po resorjih.

V sklepu o ustanovitvi medresorske delovne skupine iz leta 2013 so bile določene naloge in poimenska sestava strateškega sveta, operativne delovne skupine ter koordinatorjev in njihovih namestnikov, zadolženih za posamezna področja, po resorjih. Med koordinatorji in njihovimi

⁵⁷ [URL: https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Program_25_/AKCIJSKI_PROGRAM_OAO_2012_2013.pdf], 11. 2. 2021.

⁵⁸ [URL: https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/Porocilo_ED_3102013.pdf], 11. 2. 2021.

namestniki je bil le 1 predstavnik službe vlade za zakonodajo kljub pomembni vlogi, ki jo ima na področju priprave, sprejemanja in spremljanja predpisov in zaradi katere bi po naši oceni sodila ne le v operativno delovno skupino, ampak tudi v strateški svet.

Na vprašanje, ali imajo predstavnika v medresorski delovni skupini za pripravo boljših predpisov, je 12 vprašanih odgovorilo, da ga imajo, 4 vprašani pa, da ga nimajo. Vseh 12 ministrstev, ki so navedla, da imajo predstavnika v medresorski delovni skupini, je navedlo tudi njegovo ime in kontakt.

Vir: vprašalnik.

Ukrep vlade

Vlada je konec leta 2018 sprejela sklep, s katerim so koordinatorji za posamezna področja postali člani operativne skupine, tako da medresorsko delovno skupino sestavljata le še strateški svet in operativna skupina. S sklepom je služba vlade za zakonodajo dobila svoje mesto tudi v strateškem svetu, ki ga prej ni imela.

Na vprašanje, ali so v okviru programa za odpravo administrativnih ovir ali drugega programa pregledali predpise iz svoje pristojnosti v smislu ciljev boljše zakonodaje, je 12 vprašanih odgovorilo, da so jih pregledali, 4 vprašani pa, da tega niso storili.

Tiste, ki so odgovorili, da so predpise pregledali, smo vprašali, kako so to storili in ali so pri tem sodelovali z Ministrstvom za javno upravo. Odgovore, ki so bili vsebinsko dokaj podobni, lahko uvrstimo v naslednje sklope:

- praviloma je šlo za sodelovanje z Ministrstvom za javno upravo oziroma s portalom STOP birokraciji,
- ugotavljanje administrativnih ovir oziroma bremen,
- odprava administrativnih ovir oziroma bremen.

Vir: vprašalnik.

Ministrstvo za javno upravo je že v obdobju, na katero se je nanašala RIA 1, začelo pregledovati predloge zakonov in tudi večino podzakonskih aktov z vidika obravnave administrativnih posledic. Po sklepu vlade pa je v začetku leta 2006 začelo s sistematičnim pregledovanjem pravilnikov, saj je vlada ocenila, da imajo prav pravilniki zelo velik vpliv na izvajanje sprejetih zakonov, pogosto celo z največjimi in najbolj neposrednimi posledicami na vsakdanje življenje ljudi. Ministrstvo za javno upravo je postopoma pričelo z ukrepi za odpravo administrativnih ovir po več poteh, med njimi s Programom Vlade Republike Slovenije za odpravo administrativnih ovir in zmanjšanje administrativnih bremen za 25 % do leta 2012⁵⁹ (v nadaljevanju: program minus 25 %), ki je bil sprejet leta 2009, to je v obdobju, na katero se nanaša RIA 2.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Ministrstvo za javno upravo v okviru nalog preprečevanja administrativnih ovir v letu 2013 vzpostavilo spletni portal STOP birokraciji, ki je namenjen vsem, ki

⁵⁹ [URL: http://www.stopbirokraciji.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/biblija_-_25_sv_-_program_oao.pdf], 11. 2. 2021.

želijo oddati svoje predloge za odpravo administrativnih ovir. Poleg tega so na portalu STOP birokraciji objavljeni dosežki na področju preprečevanja administrativnih ovir ter informacije o novostih s področja boljše zakonodaje, o dobrih praksah in pobudah uporabnikov vse od leta 2005 dalje.

Poleg že omenjenega enotnega dokumenta iz leta 2013, ki je združil različne dokumente z namenom doseganja večjih sinergijskih ukrepov, ki so podlaga za oblikovanje usmeritev in programov vlade, in v izogib poročanju različnih organov o istovrstnih ukrepih, so na portalu STOP birokraciji objavljena tudi poročila o realizaciji ukrepov. Prvo poročilo o realizaciji ukrepov enotnega dokumenta za boljše zakonodajno in poslovno okolje ter dvig konkurenčnosti je bilo pripravljeno marca 2014. Aprila 2014 se je z njim seznanila tudi vlada in ob tem zavezala posamezne resorje, da pospešijo aktivnosti za realizacijo ukrepov in jih realizirajo v skladu s sprejetim terminskim planom iz enotnega dokumenta.

Iz letnih poročil o realizaciji dogovorjenih ukrepov lahko ugotovimo, da je vlada sistematično spremljala ukrepe na področju zmanjševanja administrativnih ovir. Vsa poročila o realizaciji ukrepov enotnega dokumenta so dostopna tudi na portalu STOP birokraciji.

Maja 2016 je Ministrstvo za javno upravo objavilo publikacijo Znižanje zakonodajnih bremen v obdobju 2009–2015⁶⁰. Gre za evalvacijo ukrepov zmanjševanja administrativnih bremen za obdobje med letoma 2009 in 2015, ki je bila pripravljena na podlagi programa minus 25 % in Enotne zbirke ukrepov. Evalvacija je bila izvedena na podlagi mednarodno uveljavljene in v državah članicah Evropske unije sprejete enotne metodologije za merjenje stroškov, ki jih zakonodaja povzroča subjektom⁶¹.

Osnovni namen evalvacije je bila potreba po razbremenitvi gospodarstva in državljanov z nepotrebnimi administrativnimi postopki in administrativnimi bremenmi ter po povečanju učinkovitosti javne uprave. Poleg tega se je zasledovalo tudi uresničevanje zavez vlade do Evropske komisije, s katerimi se je zavezala, da bo uresničila cilj 25 % manj administrativnih bremen v zakonodaji Republike Slovenije, in sicer na podlagi opravljenih merjenj administrativnih stroškov in bremen.

3.2 Druge oblike spremljanja zakonov po njihovi uveljavitvi

Poleg priprave naknadnih analiz učinkov in siceršnjega spremljanja tudi posameznih učinkov, ki so rezultat izvajanja sprejetega, dopolnjenega ali spremenjenega predpisa, obstaja po naši oceni tudi potreba po spremljanju morebitne zahteve za oceno ustavnosti, saj ustava na hierarhično najvišji ravni določa načela in z njimi povezane cilje, ki se izvršujejo prek predpisov, pripravljenih in sprejetih v zakonodajnem procesu. Prav tako ocenjujemo, da bi spremljanje izvajanja predpisa moralo obsegati tudi spremljanje morebitnih potreb po avtentični razlagi zakona.

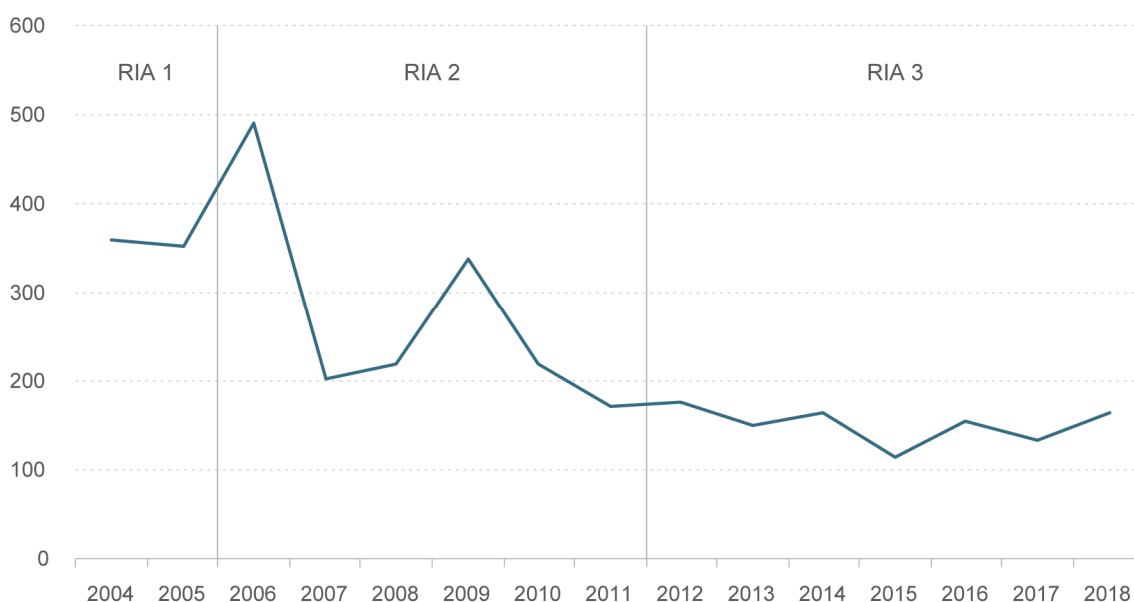
⁶⁰ [URL: https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/Brosura_MJU_FINAL19052016.PDF], 11. 2. 2021.

⁶¹ Enotna metodologija za merjenje stroškov, ki jih zakonodaja povzroča subjektom – EMMS, [URL: https://www.stopbirokraciji.gov.si/fileadmin/user_upload/mju/Boljsi_predpisi/Publikacije/EMMS4112013_1.pdf], 11. 2. 2021.

O ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, odloča ustavno sodišče. Postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisov ali splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, se začne z zahtevo enega izmed upravičenih predlagateljev. Vsakdo pa lahko da pobudo za začetek takega postopka, če za to izkaže pravni interes, ki ga v vsakem posameznem primeru presoja ustavno sodišče.

V obdobju, ki so ga obsegale vse 3 revizije RIA, to je od leta 2004 do leta 2018, se je število izpodbijanih predpisov na ustavnem sodišču spreminjalo, od 360 v letu 2004 do 164 v letu 2018. Največ izpodbijanih predpisov je bilo v letu 2006, in sicer 489, najmanj pa v letu 2015, in sicer 114. Med izpodbijanimi predpisi je bilo v vseh letih skupaj največ zakonov in drugih aktov državnega zbora, in sicer 60,7 %.

Slika 16: Število pred ustavnim sodiščem izpodbijanih predpisov po letih



Vir: poročila o delu ustavnega sodišča⁶².

Ustavno sodišče lahko v celoti ali delno razveljavi zakon, ki ni v skladu z ustavo. Razveljavitev začne učinkovati naslednji dan po objavi odločbe o razveljavitvi oziroma po poteku roka, ki ga je določilo ustavno sodišče. Protiustavne ali nezakonite podzakonske predpise ali splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil, ustavno sodišče odpravi ali razveljavi.

K spremljanju izvajanja predpisov bi lahko uvrstili tudi zahteve po avtentični razlagi zakona, saj ta pokaže morebitno nejasnost oziroma nerazumevanje zakona. Gre za postopek, ki se prične

⁶² [URL: <https://www.us-rs.si/katalog-ijz/8-letna-porocila/>], 11. 2. 2021.

s predlogom za sprejem avtentične razlage zakona, ki ga lahko poda vsak predlagatelj, ki lahko predlaga zakon. Predsednik državnega zbora pošlje predlog v mnenje matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi ter vladi.

V obdobju, ki se nanaša na vse revizije RIA, je bilo skupaj podano 16 zahtev po avtentični razlagi zakona, od tega največ v letu 2011 (obdobje, ki se nanaša na RIA 2), in sicer 11. Ocenjujemo, da je število teh zahtev relativno majhno glede na število v tem obdobju sprejetih zakonov in njihovih sprememb.

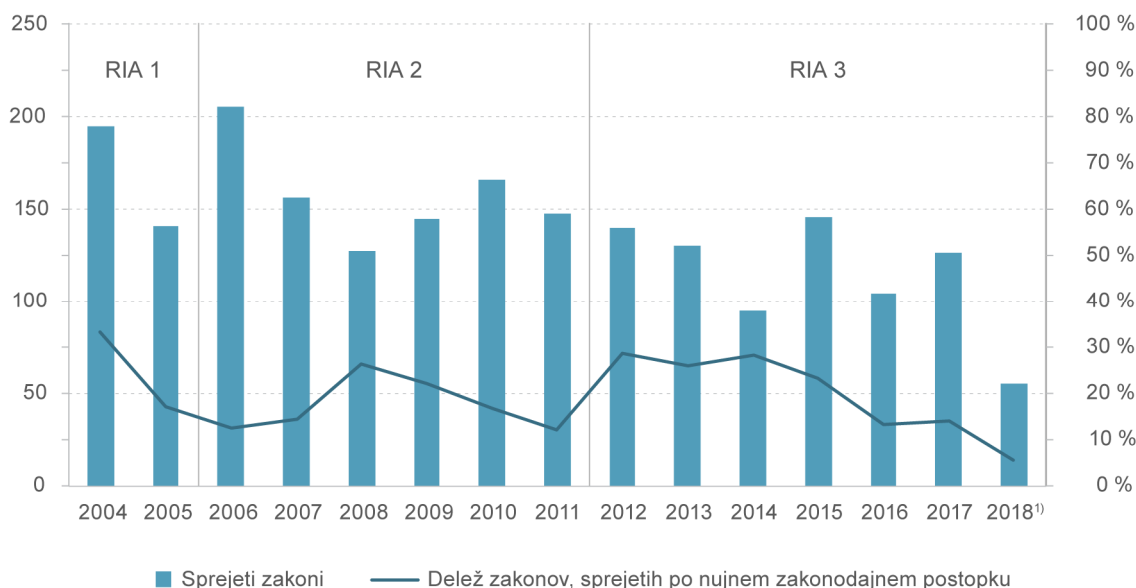
3.3 Obvezne naknadne analize učinkov

Kadar je sprejem zakona nujen zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države, lahko vlada predlaga sprejem zakona po nujnem postopku. Vlada mora razloge za sprejem zakona po nujnem postopku posebej utemeljiti.

Vlada je v letu 2014 in ponovno v letu 2015 ministrstva in druge državne organe opozorila, da se praksa glede števila predlaganih zakonov po nujnem postopku ali skrajšanem postopku ni bistveno spremenila, in prosila, da se pri predlaganju zakonov po nujnem ali skrajšanem postopku omejijo le na restriktivno uporabljene poslovniške razloge za tak postopek.

V državnem zboru o obravnavi po nujnem postopku odloča kolegij predsednika državnega zbora. Poslovnik državnega zbora določa, da za predlog zakona, za katerega se predlaga sprejem po nujnem postopku, vlada ne navede presoje posledic na posameznih področjih. Prav tako vladi ni treba prikazati sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona.

Ob tem pa ReNDej in poslovnik vlade določata, da morajo biti za zakone, sprejete v državnem zboru po nujnem postopku, izvedene naknadne analize učinkov, in sicer po 2 letih izvajanja zakona. Poročilo vlade se po obravnavi na vladi posreduje državnemu zboru v vednost in se objavi na spletnih straneh.

Slika 17: Število in delež zakonov, sprejetih po nujnem zakonodajnem postopku, po letih

Opomba: ¹⁾ Podatek ob koncu mandatnega obdobja na dan 22. 6. 2018.

Vir: poročila o delu državnega zbora.

Po podatkih iz poročil državnega zbora je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, skupaj sprejeto 744 zakonov, od tega 167 po nujnem postopku, kar je 22,5 % vseh sprejetih zakonov. S slike 17 je razvidno, da je bil v letih 2012 (28,6 %) in 2014 (28,4 %) po nujnem postopku sprejet največji delež zakonov v obdobju, ki ga obsega vnovična revizija RIA 3. Primerjalno z RIA 1 in RIA 2 pa lahko vidimo, da je bil delež zakonov, sprejetih po nujnem postopku, največji v letu 2004 (33,3 %) in v letu 2008 (26,6 %).

Od vlade smo prejeli Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 4. 6. 2010 in 31. 12. 2014, ki ga je vlada sprejela marca 2017, iz katerega je razvidno, da je generalni sekretariat januarja 2017 pozval ministrstva, da v skladu s poslovníkom vlade po 2-letnem izvajanju opravijo presojo posledic na posameznih področjih, za katera so odgovorna, in sicer za zakone, sprejete po nujnem postopku.

Poleg tega nam je vlada posredovala tudi Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 1. 1. in 31. 12. 2015, ki ga je s sklepom sprejela marca 2018, ter Poročilo o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku med 1. 1. in 31. 12. 2016, ki ga je vlada s sklepom sprejela aprila 2019, torej po obdobju, na katero se nanaša revizija. Vsa prejeta in pregledana poročila vlade so bila pripravljena na podlagi podatkov, ki so jih posredovala ministrstva. Za vsa poročila je vlada tudi sklenila, da se pošljejo v vednost državnemu zboru ter objavijo na spletni strani.

Iz navedenih poročil o presoji posledic zakonov, sprejetih po nujnem postopku, lahko ugotovimo, da je vlada v letih od 2012 do 2016 pripravila skupaj 147 zakonov, ki so bili sprejeti po nujnem postopku.

Povezano s predlogi zakonov, sprejetih po nujnem postopku, in z večkratnimi opozorili in pozivi vlade ministrstvu in drugim državnim organom, ki praviloma pripravljajo predloge predpisov, naj zmanjšajo število predpisov, ki naj bi jih državni zbor obravnaval po nujnem postopku, ocenjujemo,

da vlada ni obvladovala tveganj glede vprašanja, ali je res pri vseh predlogih zakonov šlo za interese varnosti ali obrambe države, ali za odpravo posledic naravnih nesreč, ali za to, da bi se preprečile težko popravljive posledice za delovanje države, kot to za uporabo nujnega postopka določa Poslovnik državnega zbora.

Ukrep vlade

Vlada je julija 2019 sprejela akcijski načrt 2019–2022, katerega namen je predvsem identificirati vrzeli in pomanjkljivosti v veljavni ureditvi postopka priprave in sprejemanja zakonodaje in kot izbrane ukrepe ponuditi tiste, ki se na podlagi tehtanja različnih možnosti ter poznavanja pravne in politične kulture v državi kažejo kot izvedljivi v obdobju, za katero se akcijski načrt sprejema.

Priporočilo

Vladi priporočamo, naj nadaljuje z izvajanjem akcijskega načrta 2019–2022, ki ga je sprejela julija 2019. Ob tem vladi tudi priporočamo, naj zagotovi stalno povezanost med nosilci ukrepov iz akcijskega načrta s predstavniki pristojnih in drugih organov državne uprave in tako tudi v praksi prične s pripravo boljših oziroma pametnejših predpisov.

4. Mnenje

Revizijo smo izvedli, da bi izrekli mnenje o spremembah urejenosti področja priprave, sprejemanja in spremljanja predpisov in o z njimi povezani izvajanju analiz učinkov predpisov na družbo. Zanimale so nas spremembe na revidiranem področju od izdaje revizijskega poročila z naslovom *Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo* (RIA 2), to je od 31. 5. 2012 do 30. 6. 2018.

Da bi pridobili odgovor na vprašanje, **kako sprejemamo predpise v Republiki Sloveniji**, smo v vnovični reviziji preverili:

- ali se je v Republiki Sloveniji kaj spremenilo na področju sprejemanja predpisov in izvajanja predhodnih analiz učinkov od izdaje revizijskega poročila RIA 2 in
- ali se je v Republiki Sloveniji kaj spremenilo na področju izvajanja analiz učinkov že sprejetih predpisov od izdaje revizijskega poročila RIA 2.

Menimo, da je bila Vlada Republike Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri urejanju področja izvajanja analiz učinkov predpisov na družbo **delno učinkovita**.

V okviru vprašanj, kaj se je spremenilo na področju sprejemanja predpisov in izvajanja predhodnih analiz učinkov, smo preverili pravne in druge podlage, pripravo predlogov predpisov ter informacijsko podporo pripravi in spremljanju predpisov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, se pravne in tudi druge podlage, ki urejajo pripravo in sprejemanje predpisov ter so neposredno povezane s področjem revizije, niso dosti spreminjale, kar ocenjujemo kot pozitivno. Poslovnik Vlade Republike Slovenije se je v letu 2014 med drugim spremenil tako, da omogoča sled o sodelovanju zunanjih strokovnjakov pri pripravi dela ali celotnega predpisa. Menimo, da se ta sprememba lahko razume tudi kot spodbuda zunanjim strokovnjakom k sodelovanju oziroma celo k pripravi celotnega gradiva. V RIA 2 smo Vladi Republike Slovenije priporočili, naj predpise pripravljajo pristojni organi sami.

Če smo v RIA 2 ocenili, da se podlage, ki določajo pripravo gradiva predloga predpisa spreminjajo tako, da vedno bolj podrobno opredeljujejo vsebine predhodne analize predpisov, kar lahko prispeva h kakovostnejši pripravi predloga predpisa, smo v tej vnovični reviziji ugotovili, da so zahteve za pripravo gradiva postale le še bolj podrobne. Menimo, da lahko ob pretiravanju z zahtevami po navajanju podatkov in ocen postopek priprave predloga predpisa postane sam sebi administrativna ovira.

Menimo namreč, da se pri vprašanjih oziroma odgovorih, ki jih morajo pripraviti pripravljavci predpisov, lahko izgubijo temeljna vprašanja, na katera bi v resnici morali odgovoriti oziroma ki bi morala imeti pričakovano sporočilno vrednost. Ob vse bolj natančnem poročanju v gradivu predloga predpisa lahko poročanje izgubi namen in cilj, ki naj bi ga predpisi na posameznem področju dosegli, ob tem pa se lahko izgubijo tudi učinki, ki naj bi opozorili, zakaj je ali morda ni določen predpis pametno ali smiselno sprejeti.

Pri proučevanju Resolucije o normativni dejavnosti, ki jo je Državni zbor Republike Slovenije sprejel leta 2009, to je v obdobju, na katero se je nanašala RIA 2, smo ugotovili, da se od takrat ni spremenila, kar ocenjujemo kot pozitivno. Menimo pa, da se ji še vedno namenja premalo pozornosti, saj je zaradi svojih ciljev in načel ter razumljivosti še vedno, če ne celo vedno bolj aktualna.

Menimo, da je Vlada Republike Slovenije sodelovanju javnosti namenila veliko pozornosti predvsem z vidika priprave priročnikov in smernic, torej navodil za sodelovanje z javnostmi, ter izobraževanja zaposlenih v državni upravi. Vse to pa se ni odrazilo dovolj v izpolnjevanju obvez, ki jih imajo pristojni organi in vlada do javnosti v obliki objav na spletnih straneh in ki so dovolj jasno določene v Poslovniku Vlade Republike Slovenije. Delež kršitev, ki se nanašajo na obvezno javno razpravo, je bil v povprečju skoraj 60-odstoten. Večinoma je šlo za prekršek rok objave predloga predpisa, ki pa je eden od osnovnih pogojev za pretehtano povratno informacijo javnosti.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so intenzivno potekale spremembe informacijske podpore pripravi in sprejemanju predpisov. Kot pozitivno ocenjujemo, da je priprava novega modularnega okolja za pripravo elektronskih dokumentov povezala različne organe in službe državne uprave, kar je že samo po sebi obetavno glede na pretekle prakse, s katerimi smo se srečevali v okviru revizij RIA 1 in RIA 2. Menimo pa, da je treba ob uveljavitvi novih rešitev zagotoviti, da bo priprava predloga predpisa potekala na enoten in pregleden način in da bodo pristojnosti odgovornih jasno določene, kot je to določeno v Akcijskem načrtu za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022, ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela julija 2019 in je povezal aktivnosti, ki so potekale v zadnjih letih obdobja, na katero se nanaša revizija. Sprejet je bil torej po obdobju, na katero se nanaša revizija.

Na vprašanje o spremembah na področju priprave predpisov lahko odgovorimo, da so se spremembe dogajale, med njimi veliko pozitivnih, da pa so bile po našem mnenju najpomembnejše aktivnosti zaključene šele po obdobju, na katero se nanaša revizija.

V delu revizije, v katerem smo iskali odgovore na vprašanja o preverjanju učinkov sprejetih predpisov, smo preverili spremembe na področju spremljanja zakonov, v tem okviru delovanje medresorske delovne skupine, druge oblike spremljanja zakonov po njihovi uveljavitvi in posebej še obvezne naknadne analize učinkov.

V okviru Vlade Republike Slovenije deluje medresorska delovna skupina, ki je bila ustanovljena že leta 2012 kot delovna skupina za pripravo boljših predpisov in odpravo administrativnih ovir, po septembru 2013 pa deluje kot stalna medresorska delovna skupina za zagotovitev boljšega zakonodajnega in poslovnega okolja ter dvig konkurenčnosti. Menimo, da je bila pomanjkljivost te medresorske delovne skupine predvsem ta, da je bila Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo kljub nalogam, za katere je bila zadolžena na področju priprave, sprejemanja in spremljanja predpisov oziroma v celotnem zakonodajnem procesu, zastopana le z 1 predstavnikom med koordinatorki za posamezne resorje. Šele konec leta 2018, to je po obdobju, na katero se nanaša revizija, je Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo dobila svoje mesto v strateškem svetu, kar ocenjujemo kot pozitivno.

Na področju spremljanja predpisov je Vlada Republike Slovenije v letu 2017 sprejela prvo poročilo o zakonih, sprejetih po nujnem postopku, ki jih je kasneje tudi redno pripravljala ter obravnavala na svojih sejah. Kljub temu menimo, da je glede na ugotovitve in priporočila RIA 2 to pozitiven napredek pri urejanju področja spremljanja predpisov, ki pa je v primerjavi z urejanjem področja priprave in sprejemanja predpisov še vedno deležno le manjše pozornosti.

5. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- v okviru svojih pristojnosti in ob sodelovanju pristojnih organov več pozornosti nameni usposabljanju zaposlenih za pripravo in spremljanje predpisov; državna uprava mora prevzeti odgovornost za pripravo predpisov in naj jih, razen izjemoma, pripravlja sama;
- v akte, ki urejajo področje priprave in sprejemanja predpisov, v del, ki se nanaša na presojo administrativnih posledic, vključi tudi določilo o obvezni presoji posledic na informacijske rešitve (presoja vplivov na informacijske rešitve, ki že obstajajo ali pa bodo morale biti zaradi sprejetega predpisa ali njegovih sprememb na novo vzpostavljene ali spremenjene, tako znotraj področja, ki ga predpis ureja, kot tudi na morebitnih drugih, povezanih področjih); posledice morajo biti finančno ovrednotene, za izvedbo pa morajo biti predvidena tudi finančna sredstva;
- pripravi teste za oceno učinkov predlaganih predpisov, kot je test za mala in srednja podjetja, tudi za druga področja, določena v Poslovniku Vlade Republike Slovenije;
- nadaljuje z izvajanjem Akcijskega načrta za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022, ki ga je sprejela julija 2019; ob tem vladi tudi priporočamo, naj zagotovi stalno povezanost med nosilci ukrepov iz akcijskega načrta s predstavniki pristojnih in drugih organov državne uprave in tako tudi v praksi prične s pripravo boljših oziroma pametnejših predpisov.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
3. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
4. Marjanu Šarcu, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si