

Strokovni članek
 UDK 340.134:[342.51+342.53](497.4)

Poglavitne rešitve na področju priprave (dobrih) predpisov

JOŽICA VELIŠČEK,
 sekretarka v Službi Vlade RS
 za zakonodajo

1. Uvod

Naslov in vsebina tega prispevka je nadaljevanje prispevka, podanega na VI. Nomotehničnih dnevih z naslovom *Ocena stanja na področju priprave (dobrih) predpisov*. Oцени stanja, po opredelitvi ciljev in načel, sledijo poglavitne rešitve na področju priprave (dobrih) predpisov, ki so v nadaljevanju predstavljene.

2. Lanske ugotovitve in predlogi

Za lažje spremljanje obravnavane teme si osvežimo spomin na omenjeni lanskoletni prispevek.

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

Izpostavljena so bila naslednja vprašanja:

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

3. Ali se pomanjkljivosti sistematično ugotavljajo in s strokovnimi in političnimi ukrepi odpravljajo?

Iz predstavljene normativne ureditve, pravil, dokumentov slovenskih organov in institucij EU, OECD in SIGME ter njihovega izvajanja in upoštevanja v praksi je na postavljena vprašanja izšel pritrdilen odgovor na prvo in negativen na drugo in tretje vprašanje.

Ad 1) Normativna ureditev, pravila, dokumenti

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

- Poslovník Državnega zbora za akte, ki jih sprejema Državni zbor,
- Poslovník Vlade in na njegovi podlagi izdana navodila generalnega sekretarja vlade ter
- Metodologija za izpolnjevanje in spremljanje Izjave o odpravi administrativnih ovir in sodelovanju zainteresirane javnosti – začetna ocena učinkov predpisov.

Pri pripravi predpisov je treba poznati in upoštevati pravila stroke – pravila nomotehnike, vede o izdelavi predpisov, ki so zapisana v Nomotehničnih smernicah Službe Vlade za zakonodajo.

Na tem področju obstajajo številni dokumenti Vlade, Evropske unije in OECD, ki vzpodbujajo aktivnosti za zagotovitev kakovosti in preglednosti normativnega urejanja.

V tem sklopu so bile omenjene Smernice za oceno vplivov normiranja, poznane in propagirane pod imenom, kratico RIA (A Guide to Regulatory Impact Assessment) ter ugotovitve in priporočila (Skupna pobuda OECD in EU) SIGME (Support for Improvement in Governance and Management) v dokumentu »Sposobnost regulativnega vodenja v Sloveniji – januar 2007«. Izpostavljeno je bilo Revizijsko poročilo Računskega sodišča »Ali v Sloveniji preverjamo učinke predlaganih predpisov na družbo« z dne 7. marca 2007, ki je težišče revizije usmerilo na preverjanje priprave analize učinkov predlaganih zakonov v letu 2004 in 2005, ki po veljavni zakonodaji vključuje pripravo ocene finančnih posledic za državni proračun in tudi drugih posledic, ki naj bi jih imel posamezen kasneje sprejeti zakon.

Opozorjeno je bilo tudi na dokumente, ki jih je pripravljala državna uprava, in sicer:

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

Ad 2) Praktično izvajanje

Pri presoji praktičnega izvajanja se je pokazalo, da se določbe tako Poslovníka Vlade kot Državnega zbora velikokrat izvajajo le v obsegu, ki zadostuje za formalno izpolnjevanje pogojev, ne pa, da bi v resnici pripomogle k vsebinskim odločitvam pri pripravi boljših in le nujno

potrebnih predpisov. Do podobnih ugotovitev so prišli, med drugim, tudi inšpektorji SIGME in Računsko sodišče.

Ad 3) Ugotavljanje pomanjkljivosti in ukrepi za njihovo odpravo

Glede na številne sklepe Vlade je bilo ugotovljeno, da obstoja, vsaj na deklarativni ravni, politična podpora zahtevam za pripravo boljših normativnih aktov. Iz osnutkov gradiv, ki so se pripravljali z namenom, da bi te ugotovitve upoštevali, pa se je dalo ugotoviti, da so si v nasprotju s pravili in cilji, ki naj bi jih določali.

Ta gradiva niso vsebovala ocene stanja na področju priprave predpisov, ki bi prikazala obstoječe stanje in ureditev, njene pomanjkljivosti in možne načine njihove odprave ter razlogov za sprejem, cilje, načela in poglavitne rešitve, oceno finančnih posledic za državni proračun in druga javno finančna sredstva ter opredelitev drugih morebitnih posledic, kar vse bi bilo treba storiti. Taka analiza bi dala odgovor na temeljno vprašanje, ali so sploh potrebne spremembe ali bi zadostovalo le striktno izvajanje obstoječe ureditve in če so spremembe potrebne, kaj in kako spreminjati oziroma dopolnjevati oziroma kako spremembe vključiti v obstoječo ureditev.

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

V prispevku je bilo predlagano, da se, po opravljeni celoviti analizi, rešitve, katerih namen naj bi bil vzpostavljanje razmer, pogojev in potrebnih strokovnih in pravnih okvirjev za nadgradnjo obstoječega stanja pri pripravi, izvajanju in spremljanju predpisov, umestijo v že uveljavljena pravila in postopke ter po potrebi dopolnijo ali spremenijo. S takim načinom priprave gradiva bi se na najboljši način tudi praktično prikazali cilji in pričakovani učinki predlaganih rešitev. Ob tem bi bilo smiselno tudi upoštevati predlog SIGME in pozitivne izkušnje iz preteklosti, po katerih bi se na predlog Vlade oziroma Komisije za poslovnik v Državnem zboru na plenarnem zasedanju (letno, enkrat v mandatu) opravila razprava in sprejela priporočila za boljšo pripravo in izvajanje (dobrih) predpisov.

Podrobno je bila predstavljena ena izmed sestavin predloga zakona z namenom pokazati, da bi bilo mogoče z odgovornim strokovnim pa tudi političnim pristopom pripravljati veliko boljše podlage za pripravo, sprejemanje in izvajanje predpisov. Za osnovo je bil vzet Poslovnik Državnega zbora, konkretno določba drugega odstavka 115. člena, ki določa sestavine uvoda predloga zakona, ki je bila vsebinsko razdelana in delovno poimenovana »SLO RIA«.

Za nadgraditev področja priprave (dobrih) predpisov so bili predlagani naslednji koraki:

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

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

Glede na to, da veljavni Poslovník Vlade ne vsebuje določbe o obveznih sestavinah predloga predpisa, ampak se za predpise, ki jih sprejema Državni zbor, uporablja njegov poslovnik, za predpise Vlade (in ministrov) pa ni nič določeno, bi bila dopolnitev nujna. Določiti bi bilo treba, kaj so nujne sestavine predpisa in njihova vsebina tako, da bi se podrobneje razdelale sestavine, ki jih za predlog zakona določa Poslovník Državnega zbora. Za predpise Vlade pa bi bilo treba na novo določiti njihove sestavine tako, da bi se smiselno povzela ureditev za predloge zakonov. Za predpise ministrov pa bi se sprejelo priporočilo o smiselni uporabi načina priprave vladnih predpisov. Ob tem je seveda treba preučiti in ustrezno vgraditi rešitve, ki izhajajo iz dokumentov EU, OECD in drugih, pri čemer je nujno upoštevati slovenske razmere, potrebe in možnosti njihovega doslednega izvajanja, da ne bi sicer dobri nameni ostali mrtva črka na papirju.

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

3. Ocena vplivov predlaganih rešitev

Ne delamo si utvar, da je bila aktualna vladna koalicija seznanjena s predlaganimi rešitvami, predstavljenimi v lanskem prispevku, dejstvo pa je, da Koalicijski sporazum posveča veliko pozornost vzpostavitvi pogojev za pripravo (dobrih) predpisov.

Za namen tega prispevka izpostavljam le nekaj poudarkov iz poglavja III.

Demokratizacija in aktivno državljanstvo, podpoglavje 11 Področje javnih služb kot modernizacija za boljše javne storitve – Ministrstvo za javno upravo:

»Koalicijski partnerji se zavedamo, da učinkovit družbeni sistem zahteva pravno infrastrukturo, ki bo ljudem in pravnim subjektom puščala svobodo in hkrati zagotavljala pregledno,

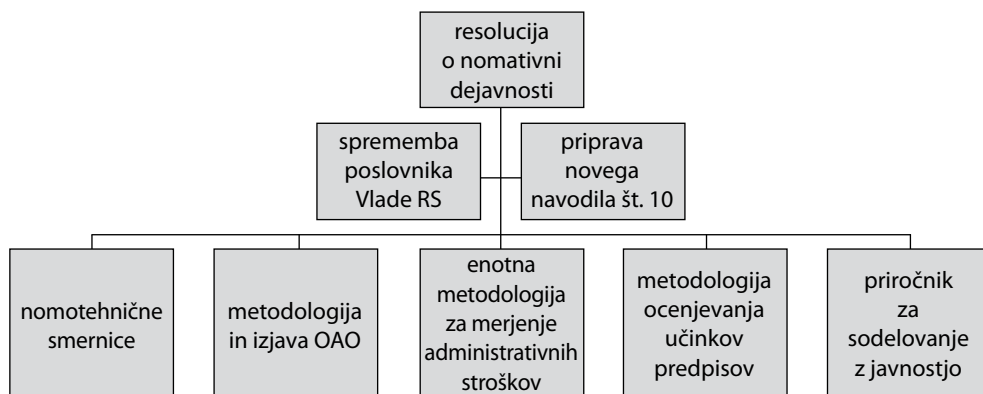
učinkovito in ustrezno omejeno poseganje države v njihovo sfero. Zaradi tega se koalicijski partnerji zavezujemo, da bomo ob sprejemanju predpisov skušali doseči čim širše soglasje o družbeni potrebnosti posameznega posega države in zagotovili, da bodo predpisi jasni, določni in usklajeni. Okrepili bomo nadzor nad izvrševanjem in spoštovanjem predpisov.

Koalicijski partnerji se zavezujemo, da bomo določili način obvezne presoje učinkov posameznega predpisa v postopku njegove priprave (ekonomski, okoljski, socialni, javno-finančni, upravno-uradniški). Ministri se zavezujejo, da bodo vzporedno z zakonom praviloma pripravili vse podzakonske akte.«

Cilje in zaveze iz Koalicijskega sporazuma je povzela in predstavila tudi ministrica za javno upravo ob predstavitvi v Državnem zboru pred imenovanjem.

Služba Vlade za zakonodajo je z zadovoljstvom sprejela navedene politične cilje in zaveze, ki predstavljajo njeno stalno strokovno zavzemanje za kakovost predpisov oziroma pravnega reda, spoštovanje hierarhije pravnih aktov in zagotavljanje pravne države. Predloge za dograditev področja priprave (dobrih) predpisov je predstavila Ministrstvu za javno upravo oziroma novi ministrici, ki je predlagani koncept podprla.

Koncept dograditve predvideva pripravo Resolucije o normativni dejavnosti, ki naj jo sprejme Državni zbor, spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade, vključno z navodili generalnega sekretarja, ter strokovne metodologije za posamezna področja in priročnike.



Pripravo predloga resolucije in predloga sprememb in dopolnitev Poslovnika Vlade z Navodilom generalnega sekretarja Vlade je prevzela Služba Vlade za zakonodajo, ki je že pred leti pripravila in izdala Nomotehnične smernice kot strokovni pripomoček za pripravo predpisov. Druge akte in priročnike pa naj bi pripravilo Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z resornimi ministrstvi.

4. Predstavitev poglavitnih rešitev

Pri pripravljanju predloga Resolucije in predloga sprememb in dopolnitev Poslovnika Vlade je bila preučena veljavna ureditev priprave predpisov in izkušnje pri njenem izvajanju. Preučene in ustrezno vgrajene so tudi rešitve, ki izhajajo iz dokumentov EU, OECD in drugih organizacij, pri čemer je bilo nujno upoštevati slovenske razmere in potrebe ter možnosti doslednega izvajanja. Predstavniki OECD so predlagali, in na neki način še vedno vztrajajo, ustanovitev nove nadzorne institucije, neodvisne agencije, ki bi preučevala in nadzirala predpise ter ocenjevala ustreznost normativnega urejanja, presojo vplivov na posameznih področjih, ki naj bi jih predpis imel. Za slovenske razmere je tak predlog, ob upoštevanju tako kadrovskih potencialov kot materialnih virov, neizvedljiv. Že tako omejeno število ustreznih strokovnjakov, še posebej na posameznih resorjih, bi se lahko še zmanjšalo z njihovim potencialnim odhodom v predlagano agencijo. Znašli bi se lahko v situaciji, ko bi imeli vzpostavljen nadzor, nadzorovanih pa ne bi bilo. Drugače povedano, če pristojna ministrstva kot glavni pripravljalci predpisov nimajo ustreznega kadra in materialnih sredstev za njegovo nagrajevanje, tudi predpisi ne morejo biti dobro pripravljene, kar je samo po sebi umevno in ni potrebe, da to ugotavlja neodvisna agencija.

Predlagana dopolnjena ureditev iz povedanih razlogov ni mogla prevzeti predloga predstavnikov OECD, ampak predvideva bolj poglobljeno vlogo resornih ministrstev pri presoji vplivov na posameznih področjih, ki naj bi jih predpis imel, in okrepljeno sodelovanje nevladnih organizacij ter strokovne in druge zainteresirane javnosti.

a) Resolucija o normativni dejavnosti

Predlog resolucije naj bi sprejel Državni zbor in s tem dal kakovostnemu normiranju ustrezno politično podporo. Predlog vsebuje oceno stanja na področju priprave predpisov in določa politiko za v prihodnje. Posebej so izpostavljena izhodišča in načela za pripravo predpisov ter opredeljen namen izdelave in uporabe presoje vplivov predpisov, s katero se dograjuje veljavna ureditev ocene posledic, ki naj bi jih imel predpis. V smernicah za sodelovanje s strokovno in z drugimi javnostmi pri pripravi in izvajanju predpisov so opredeljena načela in minimalna priporočila.

V poglavju o uresničevanju resolucije so določene aktivnosti za izboljšanje delovanja državnih organov pri pripravi, sprejemu ter izvajanju predpisov z namenom nadaljnega razvoja splošne pravne in politične kulture, zagotavljanja pravne varnosti in s tem pravne države.

Predlog predvideva, da je pri urejanju družbenih razmerij s predpisi treba:

- dosledno spoštovati hierarhijo pravnih aktov, sistematizacijo prava ter načelo delitve oblasti;

- stremeti k večji skladnosti pravnega reda ter k medsebojni usklajenosti zakonov, ki urejajo vsebinsko medsebojno povezana področja, ki naj se praviloma obravnavajo sočasno in sprejemajo po vsebinskem zaporedju;
- zaradi preglednosti pravnega reda in zagotavljanja pravne varnosti sprejemati spremembe in dopolnitve osnovnega zakona z njegovimi novelami, ne pa v okviru drugih zakonov;
- dograditi pravni red s sprejetjem predpisov, ki bodo v celoti nadomestili uporabo predpisov bivše države v Republiki Sloveniji;
- na podlagi celovite presoje vplivov pripravljati in sprejemati take zakonske rešitve, da bodo podlaga za hitrejši, učinkoviti in usklajeni razvoj družbe ob upoštevanju pozitivnih in preprečevanju negativnih vidikov znanstveno-tehnološkega razvoja v skladu z družbenim sistemom vrednot;
- urejati le temeljna vprašanja družbenih razmerij in materialnopravna razmerja, ki so splošnega pomena;
- izogibati se prepodrobnemu normiranju ter kazuističnemu urejanju posameznih vprašanj oziroma razmerij;
- pri odločanju o podeljevanju javnih pooblastil za izdajo splošnih aktov ravnati restriktivno in obrazložiti utemeljenost prenosa iz državne uprave na nosilca javnega pooblastila;
- urejati družbena razmerja s predpisi le v primerih, ko zastavljenih ciljev ni mogoče urediti na drug način;
- dosegati čim širše soglasje o družbeni potrebnosti posameznega posega države s predpisi;
- spodbujati in zagotavljati sodelovanje javnosti pri pripravi in spremljanju izvajanja predpisov;
- zagotoviti, da je le utemeljena javna korist ob pogoju, da se ne posega v pridobljene pravice, lahko razlog za učinkovanje posameznih zakonskih določb za nazaj;
- zagotoviti, da se sprejemanje predlogov zakonov po nujnem postopku omeji le na restriktivno uporabljene poslovniške razloge za tak postopek;
- pravočasno uveljavljati spremembe in dopolnitve ureditve posameznega področja, ko ta ne ustreza več novim družbenim razmeram, ter dosledno urediti prehod na novo pravno ureditev z uskladitvijo prejšnjih pravnih razmerij;
- opredeliti rok za uveljavitev sistemskih zakonov, praviloma daljši kot 15 dni, in to predvsem takrat, kadar zakoni v osnovi spreminjajo obstoječe norme sistemskih predpisov, ki vplivajo na človekove pravice in temeljne svoboščine ter pravice in obveznosti državljanov in drugih oseb;
- po večkratnih ali obsežnih spremembah in dopolnitvah zakonov pripraviti uradna prečiščena besedila zakonov;

- ob predlogu zakona pripraviti tudi osnutke podzakonskih predpisov, ki skupaj predstavljajo celoto urejanja družbenega razmerja;
- pripraviti vsebinske obrazložitve določb predlogov zakonov zaradi boljšega razumevanja in pravilnega izvajanja;
- dosledno spoštovati predpisane postopke in roke brez časovnih pritiskov;
- okrepiti nadzor nad spoštovanjem in izvajanjem predpisov;
- trajno spremljati izvajanje predpisov s presojo učinkov na podlagi vnaprej določenih meril.

Predlog resolucije izpostavlja pomen strokovno usposobljenih in politično nevtralnih kadrov, ki so, poleg jasno izraženih političnih usmeritev, pri normativni dejavnosti nujno potrebni, zato poudarja skrb za njihovo stalno usposabljanje in izpopolnjevanje, za ustrezno materialno in moralno spodbujanje kakovostnega in učinkovitega dela ter izboljševanje pogojev dela. Predpise naj pripravlja uprava, zunanje strokovnjake pa se povabi k sodelovanju le pri specifičnih strokovnih vprašanjih.

V predlogu resolucije je dano priporočilo tudi organom samoupravnih lokalnih skupnosti, ki naj v čim večji možni meri sledijo ciljem, načelom in smernicam iz te resolucije.

Izobraževalni programi in strokovni izpiti v upravi naj se dopolnijo z vsebinami iz te resolucije. Visokošolske organizacije naj vprašanju priprave predpisov v skladu s cilji resolucije posvetijo ustrezno pozornost v študijskih programih.

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

Uresničevanje resolucije naj bi spremljala Vlada in Državni zbor. V Državnem zboru naj bi obravnavali poročilo o uresničevanju resolucije dvakrat v mandatni dobi, in sicer na koncu prvega leta in na začetku zadnjega leta ter sprejeli stališča o njenem uresničevanju oziroma potrebne spremembe in dopolnitve. S takim načinom spremljanja uresničevanja resolucije bi bila omogočena presoja ravnanja aktualne oblasti, zakonodajne in izvršilne, kot tudi primerjava med mandati.

b) Poslovnik Vlade

Bistvene dopolnitve Poslovnika Vlade in navodil generalnega sekretarja Vlade zaradi izboljšanja priprave in izvajanja predpisov so naslednje:

1. Določene so sestavine predloga zakona ter predloga podzakonskega predpisa, drugega akta ali odločitve Vlade. Za sestavine podzakonskega predpisa ministra ali nosilca javnega pooblastila se priporoča smiselna uporaba določb o predpisu Vlade.

2. Predlog zakona naj bi vseboval tudi osnutke podzakonskih predpisov, katerih izdajo določa predlog zakona.
3. Za vsak predlog zakona se opravi presoja vplivov oziroma posledic, ki naj bi jih predlagane rešitve imele na področje gospodarstva, okolja in sociale. Izjema sta predlog zakona, za katerega se predlaga sprejem po nujnem postopku, in predlog zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe, za katere se o presoji vplivov oziroma posledic pripravi poročilo po dvoletnem izvajanju, ki se po obravnavi na Vladi posreduje v vednost Državnemu zboru in objavi na spletnih straneh. Za predloge zakonov, katerih predlagatelj ni Vlada, podpira pa njihovo obravnavo in sprejem, naj bi presojo opravila ministrstva.
4. Natančneje je razdelano sodelovanje javnosti pri pripravi predpisa, in sicer:
 - javnost se povabi k sodelovanju z objavo splošnega vabila na spletnih straneh, kateremu se predloži osnutek predpisa; o neupoštevanih predlogih in mnenjih z obrazložitvijo razlogov se pošiljatelj obvesti,
 - za posamezna vprašanja se lahko s posebnim vabilom povabijo konkretne organizacije, civilnodružbeni subjekti ali posamezni strokovnjaki,
 - rok za odziv javnosti je 30 do 60 dni od objave na spletnih straneh,
 - javnost se ne povabi k sodelovanju v primerih, ko po naravi stvari to no mogoče (nujni ukrepi, ki morajo biti sprejeti in uveljavljeni nemudoma, z določenim začetkom veljavnosti brez predhodne seznanitve javnosti),
 - javnost se ne povabi k sodelovanju pri pripravi predloga državnega proračuna, predloga rebalansa državnega proračuna, predloga sprememb državnega proračuna, predloga zakona o izvrševanju državnega proračuna in podzakonskih predpisov na njegovi podlagi, predloga zaključnega računa državnega proračuna, predloga poslovnika vlade, predloga odloka, predloga resolucije, predloga deklaracije in predloga sklepa,
 - določbe Poslovnika Vlade se ne uporabljajo, če sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov ureja zakon.

Na podlagi pooblastila v Poslovniku Vlade naj bi generalni sekretar Vlade z navodilom natančneje določil sestavne dele predloga zakona, ki izhajajo iz Poslovnika Državnega zbora. Predlagana ureditev v delovnem osnutku je naslednja:

Zakon o**I. Uvod****1. Ocena stanja in razlogi za sprejem predloga zakona**

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

2. Cilji, načela in pogloblitne rešitve predloga zakona

Cilji, ki se jih želi doseči s predlaganim predpisom.

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

Pogloblitne rešitve

Predstavitev predlaganih rešitev:

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

Način reševanja:

- vprašanja, ki se bodo reševala s predlaganim predpisom;
- vprašanja, ki jih bodo urejali izvršilni predpisi in seznam izvršilnih predpisov, ki bodo prenehali veljati;
- vprašanja, ki se bodo reševala na drug način in kako (kolektivne pogodbe);
- vprašanja, na katera ni mogoče poseči s predpisi;
- vprašanja, ki naj bi bila deregulirana (ni več potrebe po regulaciji);

- vprašanja, ki se bodo reševala s predpisi, za katera je bilo poprej opravljeno eksperimentiranje in testiranja zaradi ugotovitve primernosti ukrepanja.

Normativna usklajenost predloga predpisa:

- z obstoječim pravnim redom (veljavno zakonodajo);
- s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo;
- predpisi, ki jih je tudi treba sprejeti oziroma spremeniti in »paketno« obravnavati.

Usklajenost predloga predpisa:

- s samoupravnimi lokalnimi skupnostmi;
- s civilno družbo oziroma ciljnimi skupinami, na katere se predpis nanaša (navedba odprtih vprašanj);
- subjekti, ki so na poziv predlagatelja neposredno sodelovali pri pripravi predpisa oziroma so podali mnenje (znanstvene in strokovne institucije, nevladne organizacije in posamezni strokovnjaki ter predstavniki zainteresirane javnosti).

3. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva

- ocena finančnih sredstev za državni proračun;
- ocena drugih javnih finančnih sredstev;
- predvideno povečanje ali zmanjšanje prihodkov državnega proračuna;
- predvideno povečanje ali zmanjšanje obveznosti za druga javna finančna sredstva;
- predvideni prihranki za državni proračun in druga javna finančna sredstva;
- sredstva bodo zagotovljena z zadolževanjem (poročstva);
- v naslednjem proračunskem obdobju bodo sredstva zagotovljena.....

I. Ocena finančnih posledic				
	Tekoče leto (t)	t+1	t+2	t+3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javna finančna sredstva				

II. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene po naslednjih proračunskih postavkah (PP) s predvidenimi zneski

Šifra PP	Ime proračunske postavke	Ime proračunskega uporabnika	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				

Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz naslednjih PP

Šifra PP	Ime proračunske postavke	Ime proračunskega uporabnika	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				

Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna

Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:		

4. Navedba, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katero je bil državni proračun že sprejet

- sredstva so zagotovljena v sprejetem državnem proračunu v okviru naslednjih proračunskih postavk
- sredstva bodo zagotovljena s prerazporeditvijo v okviru sprejetega državnega proračuna s postavke na postavko
- sredstva bodo zagotovljena z rebalansom oziroma spremembami državnega proračuna.

5. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenosti predlagane ureditve pravu Evropske unije

- drugih pravnih sistemih;
- v pravnem redu EU;
- ureditve v najmanj treh pravnih sistemih držav članic EU;
- izjava o skladnosti predloga predpisa s pravnimi akti Evropske unije in korelacijska tabela, če gre za prenos direktive.

6. Druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona

Administrativne in druge posledice v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov oziroma pri obveznostih strank do javne uprave:

- razlogi za uvedbo novega postopka ali druge administrativne obveznosti in javni interes, ki naj bi se s tem dosegel,
- spoštovanje načela »vse na enem mestu« in kraj izvajanja dejavnosti oziroma obveznosti,
- dokumentacija, ki jo je stranka dolžna predložiti, povečanje ali zmanjšanje obsega dokumentacije z navedbo razlogov,
- podatki oziroma dokumenti, potrebni za izvedbo postopka, ki jih bo organ pridobil sam, in način pridobivanja,
- poraba časa in stroški za stranko (taksa, plačilo dejavnosti),
- način plačevanja dejavnosti (gotovina, kartica, e-moneta),
- možnost in obseg izvajanja postopka po elektronski ali drugih sodobnih poteh in obrazložitev, zakaj ta način ni mogoč,
- ali bo izvajanje postopkov in dejavnosti zahtevalo nove kadre, ali so izvajalci primerno usposobljeni, ali bo potrebno dodatno usposabljanje ter finančna in materialna sredstva),
- ali bo ukinitvev postopkov in dejavnosti imela za posledico zmanjšanje kadrov ter finančnih in materialnih sredstev).

Ocena vplivov na okolje:

- vplivi na kakovost zraka,
- vplivi na kakovost vode in vodne vire,
- vplivi na kakovost in vire prsti,
- vplivi na podnebje,
- vplivi na obnovljive ali neobnovljive naravne vire,
- vplivi na biotsko raznovrstnost, naravne vrednote ter varovana in zavarovana območja,
- vplivi na rabo prostora,
- vplivi na nastajanje in ravnanje z odpadki,

- vplivi na verjetnost ali stopnjo tveganj za okolje,
- vplivi na mobilnost (vrste transporta) in rabo energije,
- vplivi na okolje kot posledice dejavnosti podjetij,
- vplivi na zdravje rastlin in živali, varnost hrane za ljudi in živali.

Ocena vplivov na **gospodarstvo**:

- vplivi na poslovne stroške in poslovanje,
- vplivi na administrativne stroške podjetij,
- vplivi na pravice iz lastnine,
- vplivi na inovacije in raziskave,
- vplivi na druge države in mednarodne odnose,
- vplivi na določene regije in sektorje,
- vplivi na potrošnike in gospodinjstva,
- vplivi na organe oblasti,
- vplivi na makroekonomsko okolje,
- ocena vplivov na **mala in srednja podjetja**:
 - število podjetij in njihova velikost,
 - število podjetij in delovnih mest, na katere se nanaša predlagani predpis,
 - pomen različnih kategorij malih in srednjih podjetij v panogah,
 - povezanost z drugimi panogami in možni vplivi na podizvajalce,
- ocena vplivov na **konkurenčnost podjetij**:
 - omejevanje dobaviteljem dostopa na trg,
 - omejevanje konkurenčnosti dobaviteljev,
 - zmanjševanje spodbud dobaviteljem za učinkovito konkurenčnost.

Ocena vplivov na **socialni položaj posameznikov**:

- vplivi na zaposlenost in trg dela,
- vplivi na standarde in pravice v zvezi s kakovostjo dela,
- vplivi na socialno vključenost in zaščito določenih skupin,
- vplivi na enakost obravnave in enake možnosti, nediskriminacijo,
- vplivi na zasebno in družinsko življenje, osebne podatke,
- vplivi na upravljanje, udeležbo, dobro asimilacijo, dostop do sodišč, medije in etiko,
- vplivi na javno zdravje in varnost,
- vplivi na kriminaliteto, terorizem in varnost,
- vplivi na dostop do socialne zaščite, zdravstvenega in izobraževalnega sistema.

Predstavitev izvajanja predpisa:

Predstavitev predpisa

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

Spremljanje izvajanja predpisa

- zagotovitev spremljanja izvajanja predpisa,
- organi, civilna družba,
- metode za spremljanje doseganja ciljev,
- merila za ugotavljanje doseganja ciljev,
- časovni okvir spremljanja za pripravo poročil,
- roki za pripravo poročil o izvajanju predpisa, doseženih ciljih in nadaljnjih ukrepih.

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

II. Besedilo členov

(nomotehnično izdelan predlog predpisa)

III. Obrazložitev

(obrazložitev vsebuje natančno pojasnilo vsebine in namena posameznega člena ali zaokroženih vsebinskih sklopov členov in povezanosti vsebinskih rešitev v členih)

IV. Besedilo členov, ki se spreminjajo

(prepis določb veljavnega zakona, ki se s predlogom spreminjajo)

V. Predlog, da se predlog zakona obravnava po nujnem oziroma skrajšanem postopku

(navedba argumentov in posledic, ki v konkretnem primeru narekujejo predlaganje nujnega ali skrajšanega postopka)

VI. Priloge

- osnutki podzakonskih predpisov, katerih izdajo določa predlog zakona,
- analize, študije,
- vprašalniki, ankete,
- pobude in predlogi, ki so neposredno vplivali na odločitev za pripravo predloga predpisa,
- drugo.

5. Sklep

Predstavljene poglavitne rešitve na področju priprave (dobrih) predpisov so pripravljene za obravnavo in sprejem na Vladi oziroma v Državnem zboru. Glede na izraženo načelno

politično podporo lahko pričakujemo, da bodo v letošnjem letu sprejete. Sledilo bo izvajanje v praksi, ki bo pokazalo, ali je bila načelna podpora politike mišljena resno, ali je državna uprava ustrezno, številčno in strokovno, pripravljena za uresničevanje ciljev resolucije.

Prvi znaki uresničevanja bi se morali odraziti v bolj organiziranem in realnem planiranju dela Vlade, ki naj bi korenito spremenilo sedanjo prakso. Program dela Vlade za leto 2009, ki na dan 5. 5. 2009 vsebuje 742 (z besedo: sedemstodvainštirideset) zadev, od tega 209 zakonov oziroma aktov, ki jih sprejema Državni zbor, 211 predpisov oziroma aktov Vlade in 322 predpisov oziroma aktov ministrov, je več kot preobsežen, saj ga realno ni mogoče izvesti niti fizično, kaj šele po ciljnih, načelih in smernicah, ki jih predvideva resolucija. Tudi sklicevanje sej Vlade in njenih delovnih teles, veliko število točk dnevnega reda, širitve in umiki, ki so stalnica, in ne izjema, prepoved zaposlovanja ob istočasni ugotovitvi, da ni dovolj ustrezno usposobljenih javnih uslužbencev, ter nestimulativno urejanje sistema nagrajevanja ne daje optimističnih pričakovanj za bistvene spremembe na področju priprave (dobrih) predpisov.

Mogoče je pa podana ocena preveč pesimistična in bi jo prispevek o prvih znakih uresničevanja resolucije oziroma poglobitvinih rešitev pri pripravi (dobri) predpisov na naslednjih Nomotehničnih dnevih lahko ovrgel.

Naj za konec poudarimo, da je namen oziroma cilj resolucije spodbuditi odgovornost vseh subjektov za splošno pravno kulturo, ugled države, splošno stanje družbenih odnosov in naveszadnje za skupno dobro. Kolikor bolje je v družbi pravo sprejeto in obravnavano kot dragocena dobrina, toliko bolj in prej je mogoče pričakovati, da se bosta hkrati krepila tudi občutek in skrb za pravno varnost.