

*Strokovni članek*  
340.134(497.4)

# Vplivi resolucije (o normativni dejavnosti) na zakonodajni postopek

MIRA PALHARTINGER,  
*sekretarka v Zakonodajno-pravni službi*  
*Državnega zbora Republike Slovenije*

## 1. Sprejemanje Resolucije o normativni dejavnosti in njena vsebina

Resolucija o normativni dejavnosti (v nadaljnjem besedilu: Resolucija), ki jo je Državni zbor na predlog Vlade sprejel novembra 2009, je akt, ki po vsebini nekoliko odstopa od vseh drugih aktov in siceršnjih tem, ki jih obravnava Državni zbor, vendar pa je hkrati z njimi zelo tesno prepleten. Akt se namreč na splošno po vsebini ukvarja z vprašanji, ki so sama po sebi le redko predmet samostojne obravnave (pa še takrat predvsem v krogih, ki se z njimi ukvarjajo ali na strokovnih posvetovanjih), čeprav si nedvomno zaslužijo primerno pozornost in nenehno skrb.

Že kako leto prej napovedan in z velikimi pričakovanji pospremljen predlog Resolucije je bil v postopku obravnave in sprejemanja na sejah pristojnega delovnega telesa in Državnega zbora deležen predvsem podpore in naklonjenih mnenj. V razpravi so bili sicer izraženi nekateri dvomi glede izvedbe in (zlasti s strankarsko pripadnostjo povezane) razlike v oceni trenutnega stanja na področju normativne dejavnosti, vendar mnenj, ki bi predlagano vsebino načelno zavračala, ni bilo. Tudi amandmaji v vsebino predlaganega akta niso korenito posegali, šlo je zlasti za spremembe nekaterih poudarkov. Besedilo Resolucije se tako bistveno ne razlikuje od prvotno predlaganega besedila, zaradi jasnosti je bilo le nekoliko spremenjeno ali dopolnjeno z amandmaji, pripravljenimi na podlagi mnenja Zakonodajno-pravne službe.

V uvodoma podani oceni stanja na področju priprave predpisov Resolucija ugotavlja vrsto pomanjkljivosti, med njimi na primer preveliko normiranost, nedoločnost pravnih norm, prepogosto, nepremišljeno in nomotehnično neustrezno spreminjanje zakonodaje, kar povzroča nepreglednost in nestabilnost pravnega reda. Zanimiva je ugotovitev, da se urejanje določenih

družbenih razmerij pogosto dejansko začne s pripravo predpisa v institucijah Evropske unije, kar bi zahtevalo ustrežnejšo aktivnost nacionalnih predstavnikov v teh procesih, a se tega pogosto premalo zavedamo. Odraz tega so pogoste težave pri prenosu predpisov Evropske unije v nacionalni pravni red in pri njihovi uporabi.

Resolucija poudarja skrb in odgovornost za kakovost pravnih predpisov ter določa izhodišča, na podlagi katerih naj bi se pri pripravi in sprejemanju zakonodaje zagotovili cilji, ki vsebinsko ustrezajo siceršnjemu pojmovanju pravne države. Skrb in prizadevanja za nomotehnično raven in kakovost predpisov je namreč hkrati skrb za pravno varnost, skrb za pravno varnost pa skrb za pravno državo. Resolucija določa minimalna priporočila in definira vrsto načel, ki jih je treba upoštevati pri pripravi zakonodaje in drugih predpisov, če naj bodo ti pregledni, jasni, kakovostni in določni (načela potrebnosti pravnega urejanja, samoomejevanja, sorazmernosti, odgovornosti, določnosti, dostopnosti, poenostavitve in transparentnosti). Pomemben je tudi poudarek, da so za približanje tem ciljem in načelom bistveni pogoj strokovno usposobljeni, politično nevtralni, ustrezno materialno in moralno motivirani kadri.

Poleg nakazanih načelnih izhodišč je Resolucija določila tudi aktivnosti za izboljšanje delovanja državnih organov pri pripravi, sprejemanju ter izvajanju predpisov z namenom nadaljnje razvoja splošne pravne in politične kulture, zagotavljanja pravne varnosti in s tem pravne države. Resolucija je tako opredelila nekatere praktične mehanizme in institute, ki naj bi neposredno prispevali k pripravi boljših predpisov, ki morajo biti definirani na ravni poslovniške ureditve. Normativna dejavnost na družbena razmerja vpliva, hkrati pa je od njih odvisna, torej je sestavni del medsebojno prepletenega ciklusa vzrokov in posledic. Kakovost priprave predlogov zakonov nujno vpliva na sprejemanje predpisov, kar se na koncu nujno pokaže tudi na ravni pravnega sistema in družbenih razmerij sploh.

Ena od pomembnejših sprememb, ki jih napoveduje Resolucija, je poleg poudarjene vloge javnosti pri pripravi predpisov izdelava presoje posledic predpisov, s katero naj bi se kot podpora pri sprejemanju odločitev zagotovilo sistematično, premišljeno in pregledno ugotavljanje učinkov, ki jih bo imelo sprejetje predpisa. S to novostjo naj bi se dogradila trenutna ureditev ocene posledic, ki naj bi jih posamezni predpis imel. Bistvene spremembe se bodo sicer osredotočile predvsem na fazo priprave predpisov, katere poglavitni nosilci so ministrstva, vendar se rešitev odraža tudi v napovedi določenih sprememb Poslovnika Državnega zbora. Pri tem gre zlasti za obvezne sestavine, ki jih mora vsebovati predlog zakona, in rešitev, po kateri naj bi se v primerih nujnih postopkov predstavitev presoje posledic predlaganih rešitev zaradi nujnosti ukrepanja opravila šele po dveh letih od začetka njihovega izvajanja.

Posebna pozornost je namenjena tudi uresničevanju Resolucije. V sklepnem delu so nanizana temeljna priporočila za normativno urejanje, napovedane pa so tudi ključne spremembe poslovniške ureditve, potrebne za udejanjanje Resolucije. Organom lokalnih skupnosti je Re-

solucija priporočila, da tudi sami čim bolj upoštevajo njene usmeritve, ter poudarila pomen vsebin, ki jih obravnava, v študijskih in izobraževalnih programih ter programih strokovnih izpitov in pogojev za delo v upravi. Sklepni del Resolucije je posvečen spremljanju njenega uresničevanja, tako s strani Vlade kot tudi Državnega zbora. V tem okviru je predvidena tudi obravnava posebnega poročila o uresničevanju Resolucije, ki naj bi jo Državni zbor opravil dvakrat v mandatni dobi, pri tem pa sprejel stališča o uresničevanju Resolucije oziroma potrebne spremembe in dopolnitve tega akta.

Če vsebino Resolucije na kratko strnemo v poziv k prizadevanju za čimboljše pripravo predpisov, temu cilju in namenu ni mogoče v ničemer oporekati. Prav nasprotno – Resolucija izraža skrb, da se vprašanja priprave predpisov, tako na postopkovni ravni kot tudi glede nomotehnike, na novo poudari in definira tako, kot si ta vprašanja zaslužijo. Pričakovanja, da bo za izboljšanje stanja na področju normativne dejavnosti zadoščal le sprejem tega akta, pa bi bila seveda pretirana in hudo naivna. Resolucija namreč kot izraz politične volje in usmeritev sama doseganja tega ambicioznega cilja ne more zagotoviti.

Polletno obdobje po sprejetju Resolucije še ne omogoča, da bi se njene posledice v praksi sploh zaznale, kaj šele, da bi se te verodostojno ovrednotile. Prav gotovo pa mora zadoščati vsaj za oceno, ali so bili v tem času narejeni tudi ustrezni izvedbeni koraki, ki jih je Resolucija napovedala, ali smo bili pri tem dosledni in kje bi bil najverjetneje potreben še dodaten razmislek. Poskus ocene v tem prispevku se omejuje le na tiste ugotovitve, vtise in mnenja, ki jih lahko podamo z zornega kota strokovnih služb Državnega zbora, ki so vključene v zakonodajni postopek.

## 2. Pomisleki, ki jih je ob sprejemanju Resolucije z vidika svojih nalog podala Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora

V pisnem mnenju, izdanem v postopku sprejemanja Resolucije, je Zakonodajno-pravna služba ugotovila, da njeno besedilo v večjem delu *le povzema* že znana in ustaljena ustavna, pravnosistemska in nomotehnična načela in pravila, ter ocenila, da bi k boljši pripravi predpisov prispevalo že njihovo dosledno spoštovanje v postopkih priprave in sprejemanja posameznega predpisa.

Zakonodajno-pravna služba je posebej opozorila tudi na pravno naravo predlaganega akta. Po določbah Poslovnika Državnega zbora je namreč resolucija akt, s katerim Državni zbor ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema nacionalne programe na določenih področjih. Glede na takšne vsebinske okvire je resolucija kot izraz (političnih) stališč zakonodajalca do določenih družbenih vprašanj akt programske narave, ki je pravno neobvezujoč, torej sam po sebi ne more ustvarjati pravnih učinkov, niti v razmerju do posameznikov niti v razmerju do drugih

organov. Glede na takšno pravno naravo akta je bil v zvezi z deli besedila Resolucije, ki napovedujejo *določene spremembe poslovniške ureditve*, izražen pomislek, da je bil glede na pravno naravo akta na več mestih uporabljen preveč konkretiziran pristop. Podrobno napovedovanje poslovnških sprememb, ki bodo predmet vsebinske presoje in sprejemanja šele v prihodnje, smo ocenili kot neprimerno že z vidika prejudiciranja posameznih rešitev. Tako oceno pa je le še dodatno utrdila okoliščina, da je bila napoved sprememb Poslovnika Državnega zbora, ki za sprejetje zahtevajo dvotretjinsko večino navzočih poslancev, opravljena v aktu, za sprejem katerega zadošča navadna večina.

Iz pravne narave akta izhajajoče pravilo, da se resolucija osredotoča na splošne usmeritve in načelna stališča, je bilo po našem mnenju preseženo na več mestih, med drugim na primer tudi v delu besedila, iz katerega izhaja, da naj bi se za predloge zakonov, predlagane po nujnem postopku, presoja posledic, ki je zaradi nujnosti ukrepanja ni bilo mogoče predstaviti že ob vložitvi predloga zakona v zakonodajni postopek, opravila po dveh letih izvajanja predpisa. Takšno rešitev, vključno z določitvijo konkretnih časovnih in postopkovnih okvirov in presojo, ali in kako je v ta namen mogoče uporabiti uveljavljene postopkovne institute, bi bilo namreč treba obravnavati v okviru spreminjanja poslovnških določb, kamor po vsebini spada.

Resolucija kot mehanizem zagotavljanja usklajenosti zakonov, ki urejajo medsebojno povezana področja, omenja sočasno obravnavo več predlogov zakonov. V zvezi s tem smo se (nekoliko manj kot na samo besedilo Resolucije) oprli na predlagane spremembe Poslovnika Državnega zbora, ki jih je predlagala Vlada in se nanašajo na t. i. »paketno obravnavo« zakonov. Primeri hkratnega sprejemanja več v formalnem smislu ločenih predlogov zakonov, ki pa so medsebojno vsebinsko povezani, so v dosedanji zakonodajni praksi že znani. Pri tem pa velja poudariti, da veljavna poslovniška in zakonska ureditev tudi v primeru istočasne obravnave več predlogov zakonov ne moreta zagotoviti, da bodo sprejeti vsi predlagani zakoni, niti izključiti tveganja, da bodo sicer sprejeti zakoni morda (po vsebini ali glede časa uveljavitve) medsebojno neusklajeni. Ta tveganja so v zakonodajno dejavnost neposredno vgrajena celo takrat, kadar bi bila skladnost v okviru zakonodajnega postopka sicer dosežena, vendar bi bil pozneje uporabljen institut ponovnega odločanja o zakonu na podlagi zahteve državnega sveta ali v primerih morebitnih referendumskih postopkov. Zanimiva izkušnja t. i. »paketnega« sprejemanja zakonodaje, pri katerem so bile navedene težave močno izražene, je bilo sprejemanje sprememb zakonske ureditve plač pravosodnih funkcionarjev (Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju – ZSPJS-L, Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o sodniški službi – ZSS-I, Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu – ZDT-G in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem pravobranilstvu – ZDPra-C) v letu 2009. Kljub jasnim opozorilom, da vsi zakoni tvorijo vsebinsko tesno povezano celoto, je Državni svet ponovno odločanje zahteval samo za enega od njih (ZDT-G), glede dveh (ZSPJS-L in ZSS-I) pa je bila vložena

zahteva za razpis zakonodajnega referendumu. Zakon je bil ob ponovnem odločanju sprejet, Ustavno sodišče pa je presodilo, da bi z zavrnitvijo obeh zakonov nastale protiustavne posledice. Ne glede na opisani razplet pa navedeni primer jasno kaže, da spremembe v tej smeri zahtevajo tudi temeljito pravnosistemska, pa tudi ustavnopravno presojo, saj le spremembe poslovniške ureditve postopkovnih vprašanj in s tem povezanih pravnih problemov ne morejo v celoti razrešiti.

Eno od vprašanj, glede katerega je Zakonodajno-pravna služba priporočila dodatno preučitev, je tudi postopek priprave in obravnave poročila o uresničevanju Resolucije v Državnem zboru. Naš temeljni pomislek je zadeval vprašanje ustreznosti umestitve takšnega besedila v predlagano Resolucijo, saj je ureditev razmerij med organi in načini poročanja lahko le predmet zakonske in poslovniške ureditve. Čeprav je Resolucija v delu, ki se nanaša na okvire in vsebino poročanja, dokaj nedorečena, pa se navedenih vprašanj po drugi plati zelo natančno loteva v zvezi s časovno opredelitvijo obravnave poročila. Zato smo ob pristopu, s katerim se je zakonodajalec v Resoluciji zavezal, kako in kdaj bo sprejemal določene odločitve, povezane s spremljanjem njenega uresničevanja, priporočili vnovični razmislek tako z vidika pravne narave Resolucije kot tudi z vidika izvedbenih nejasnosti.

### 3. Uresničevanje Resolucije v okviru dela Državnega zbora

Sprejetje Resolucije samo ne more zagotoviti bistvenega napredka na področju normativne dejavnosti, ampak so za to potrebne spremembe poslovniške ureditve ter ustrezne kadrovske, informacijske in organizacijske prilagoditve. Spremembe in dopolnitve Poslovnika Vlade Republike Slovenije so bile pred kratkim že uveljavljene, glede na ustavno določeno vlogo Državnega sveta v zakonodajnih postopkih pa bo najverjetneje moral tudi ta organ pretehtati potrebnost morebitnih sprememb svoje poslovniške ureditve. *Spremembe Poslovnika Državnega zbora* za zdaj niso bile vložene v parlamentarno proceduro. Tudi to, v kateri fazi so priprave, kakšna bo njihova vsebinska in formalna zasnova ter kakšen bo obseg teh sprememb, še ni jasno. Ker že dalj časa poteka zbiranje pobud in predlogov za širše poslovniške spremembe, tudi ni mogoče z gotovostjo napovedati, ali bo sprememba določb, povezanih z uresničevanjem Resolucije, obravnavana ločeno, ali pa bo morda postala sestavni del obsežnejše zasnovanih poslovniških sprememb. Ob tem pa ni odveč opozoriti, da je za sprejetje sprememb Poslovnika Državnega zbora potrebna strožja, dvotretjinska večina navzočih poslancev, kar zahteva visoko stopnjo soglasja in dovolj časa za pretehtano in temeljito obravnavo predlaganih rešitev.

Upoštevanje besedilo Resolucije je pričakovati, da se bodo spremembe najverjetneje osredotočile na naslednja vprašanja:

1. Pretehtati je treba, ali je rešitve, povezane z *zagotavljanjem vloge javnosti v postopkih priprave predpisov*, primerno uveljaviti tudi za predloge aktov, katerih predlagatelj ni Vlada,

ampak temeljijo na zakonodajni pobudi poslancev, Državnega sveta ali skupine volivcev. Najverjetneje bi šlo v takšnem primeru za prestrogo in nerazumno zahtevo, zato bi bilo smiselno takšno ureditev omejiti le na predpise, katerih pripravljalec ali predlagatelj je Vlada.

2. Tudi v zvezi s *spremembami obveznih sestavin predloga zakona v povezavi s presojo posledic* kaže oceniti, ali naj se strožje rešitve uveljavijo le za predloge zakonov in drugih aktov, katerih predlagatelj je Vlada, ali morda tudi za druge pooblaščenec predlagatelje (poslanci, Državni svet, skupina volivcev).
3. Ker je z amandmajskim poseganjem zakonsko besedilo pogosto občutno (včasih pa celo konceptualno) spremenjeno, ne bi bil odveč razmislek, ali naj se v smislu spremenjene ureditve glede celovitejše predstavitve posledic predlaganih rešitev strožje opredelijo tudi zahteve v povezavi z *obrazložitevijo amandmajev*.
4. Presoditi je treba, v kakšni obliki bo Državnemu zboru po poteku dveh let od izvajanja zakona, ki je bil predlagan po nujnem postopku, posredovana *presoja posledic zakona, ki jih zaradi nujnosti ukrepanja ni bilo mogoče predstaviti že ob predložitvi zakonodajnega gradiva*, kako naj bi bila ta predstavitev obravnavana in kakšne odločitve bodo sprejete v zvezi s tem.
5. Ker Resolucija predvideva, da naj bi se hkrati s predlogom zakona pripravili tudi *podzakonski predpisi*, je treba pretehtati, kako naj se takšna rešitev z vidika načela delitve oblasti izvaja v razmerju do Državnega zbora kot zakonodajalca. Opozoriti velja, da je predložitvev teh aktov Državnemu zboru kot zakonodajalcu mogoče upoštevati le v smislu celovite predstavitve vsebine predlagane zakonske ureditve, ki bo morala biti predmet vsebinske prilagoditve glede na sprejeto vsebino zakonskih določb.
6. Institut t. i. »*paketnega sprejemanja več med seboj povezanih, vendar formalno samostojnih predlogov zakonov*« odpira vrsto vprašanj – od vrstnega reda obravnave, vezanosti zakonodajalca na predlog, iz katerega je razvidno, da so predlogi zakonov vsebinsko povezani, prek načina obravnave v okviru Državnega zbora in njegovih delovnih teles, do načinov uskladitve in rešitev, ki bi urejale situacije, če kateri od predlogov ni sprejet. Posebno vprašanje, ki bi najverjetneje zahtevalo širšo sistemsko presojo in poseg na ravni zakonskih (morda pa celo ustavnih) sprememb, je povezano z vnovičnim odločanjem o zakonu na zahtevo Državnega sveta in referendumskimi postopki.
7. Glede *spremljanja izvajanja resolucije* je treba določiti vidike, na katere naj se Državni zbor pri tem osredotoči, saj zakonodajalec nima vpogleda v način priprave predlogov predpisov in postopke njihovega sprejemanja v Vladi, niti pristojnosti, da se o njih izreka.

Zato se postavlja vprašanje, ali in kako se Državni zbor sploh lahko opredeljuje do uresničevanja Resolucije kot celote.

8. V povezavi s spremljanjem izvajanja Resolucije se tudi v delu, ki se nanaša na sprejemanje zakonov v okviru Državnega zbora, postavlja vprašanje, kakšna naj bo vsebina poročila, kdo naj ga pripravi in na čem naj temelji, saj meril za presojo, ali in v kakšnem obsegu so načelne usmeritve Resolucije spoštovane, ni mogoče kvantificirati. Temeljno pa je vprašanje, ali bo sprejemanje takšnih poročil smiselno in verodostojno, če bo končno odločanje o vprašanih, ki so strokovna, prepuščeno izključno politično motiviranemu vrednotenju.

#### 4. Sklep

Praksa sprejemanja resolucij o normativnem urejanju je nova le na prvi pogled. Znana je namreč praksa Skupščine SRS, ki je sprejela Resolucijo o temeljnih zakonodajne politike republike (Uradni list SRS, št. 16/77), katere uresničevanje je ocenjevala v sprejetih stališčih in sklepih (Uradni list SRS št. 4/80, 14/86). Če upoštevamo dejstvo, da so bili navedeni akti pripravljene in sprejeti v drugačnih družbeno-političnih in ustavnih okvirih in odmislimo za tisti čas značilno izrazje, lahko ugotovimo, da so problemi, s katerimi se je srečevala normativna dejavnost pred desetletji, primerljivi, če ne celo enaki problemom, s katerim se ukvarja še danes. Zato so ti dokumenti poučen pripomoček in navdih za delo, pa tudi podlaga za oceno, v katero smer je šel v teh letih razvoj normativne dejavnosti.

Trenutna opažanja Zakonodajno-pravne službe kažejo, da Resolucija bistvenih izboljšav na področju zakonodajnih postopkov še ni pokazala. To je v delu, ki se nanaša na normativne prilagoditve, sicer razumljivo, saj v času, ki ji bil na voljo, še niso bile uveljavljene. V delu, ki se nanaša na spoštovanje načelnih usmeritev Resolucije in je morda kot podlaga za izboljšanje ravni normativne dejavnosti še bolj pomemben, pa je temeljni poudarek treba nameniti t. i. »človeškemu dejavniku«, torej skrbi za to, da bodo delo na tem področju opravljali ljudje, ki so strokovno usposobljeni, nomotehničnega dela večji in motivirani, pa tudi načinu, kako naj v praksi delo poteka.