

Pregledni znanstveni članek  
UDK 342.537.2:328.184:061.1EU(497.4)

# Prvine zakonodajne sledi v funkciji transparentnosti zakonodaje

DR. ALBIN IGLIČAR,  
zaslužni profesor na Pravni fakulteti  
Univerze v Ljubljani

## 1. Pojem zakonodajna sled in njeni nastavki v slovenski ureditvi

**Pojem zakonodajna sled**<sup>1</sup> se je začel uveljavljati v EU v prvem desetletju 21. stoletja. Izraz se prvenstveno navezuje na delovanje lobistov, ki v institucijah EU vplivajo na vsebino zakonodajnih aktov in političnih odločitev. Pomen tega izraza je najbolj razviden iz tretje točke Resolucije Evropskega parlamenta z dne 8. maja 2008 o pripravi okvira za dejavnosti zastopnikov interesov (lobistov) v institucijah Evropske unije,<sup>2</sup> ki opredeljuje »zakonodajno sled« kot »... okvirni seznam, priložen Poročilu Parlamenta, registriranih zastopnikov interesov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja in so imeli vpliv pri pripravi poročila«. Evropski parlament v isti resoluciji tudi izraža mnenje, »da je še posebej primerno, da se takšen seznam vključi v zakonodajna poročila«, ter dodaja, »da je enako pomembno, da Komisija tako zakonodajno sled priloži svojim zakonodajnim pobudam«.

Pravno podlago za vsebino navedene resolucije daje drugi odstavek 11. člena Pogodbe o Evropski uniji,<sup>3</sup> ki določa, da »institucije vzdržujejo odprt, pregleden in reden dialog s predstaviškimi združenji in civilno družbo.« Ob dejstvu, da – po oceni pripravljavcev resolucije – v Bruslju deluje okoli 15.000 lobistov in 2.500 lobističnih organizacij ter da je pri Evropskem parlamentu registriranih več kot 5.000 lobistov, ki jih zavezuje kodeks ravnanja,<sup>4</sup> je osnovni namen zakonodajne sledi razkritje lobiranja kot metode delovanja interesnih skupin. Kadar je njihovo delovanje transparentno in v skladu z veljavno zakonodajo ter kodeksi, pozitivno

<sup>1</sup> Angl. *legislative footprint*.

<sup>2</sup> UL C 271 E, 12. 11. 2009.

<sup>3</sup> UL C 115, 9. 5. 2008.

<sup>4</sup> Vidačak, str. 108.

vpliva na vsebino in strokovno dorečenost zakonodaje, saj povečuje nabor interesov in informacij, ki tvorijo socialno ozadje splošnih pravnih aktov. Ob lobistični dejavnosti se aktivira še pomemben del drugih organizacij ter posameznikov iz civilne družbe kot t. i. vključujoča družba, v smislu trajnega vplivanja državljanov in njihovih organizacij na politične procese (participativna oz. deliberativna demokracija).<sup>5</sup>

Seznam imen lobistov ter organizacij, za interese katerih nastopajo v postopkih, in sploh seznam vseh udeležencev procesov sprejemanja normativnih pravnih aktov – to je zakonodajna sled – torej prispeva k večji transparentnosti zakonodajnih postopkov. S tem se povečuje legitimnost institucij Evropske unije in držav članic ter omogoča tudi večja strokovnost politike in zakonodajnih odločitev, ki se oblikujejo v odprtem in pluralističnem dialogu, na katerega se opira demokratični sistem.

Za potrebe slovenske zakonodajne politike pa kaže ta prizadevanja nadgraditi in razširiti dokument o zakonodajni sledi s podatki o vseh deležnikih zakonodajnega procesa iz civilne družbe oziroma splošne in strokovne javnosti, ministrstev, vlade in parlamenta.

**Zakonodajni proces** je namreč mogoče opredeliti kot družbeno dogajanje v zvezi s pripravljanjem, sprejemanjem in izvrševanjem zakona.<sup>6</sup> Osrednji del zakonodajnega procesa je zakonodajni postopek. Izraz zakonodajni proces je torej širši kot izraz **zakonodajni postopek**, saj je zakonodajni postopek zgolj eden izmed treh delov celotnega zakonodajnega procesa (pripravljanje, sprejemanje, izvrševanje zakona). Zakonodajni postopek namreč zajema pravno urejeno ravnanje subjektov pri sprejemanju zakona v predstavniskem telesu, ki se konča s sprejetjem zakona, in opredelitev oblikovanih elementov zakonskih aktov v posameznih fazah njihovega sprejemanja. Zakonodajna sled pa naj zajame vso dejavnost vseh udeležencev v procesu zakonodajnega odločanja.

V slovenski ureditvi zakonodajne dejavnosti je **uvod k predlogu zakona** tista sestavina, ki v procesu sprejemanja zakona prinaša širša pojasnila okoliščin, ki so botrovale zakonodajni pobudi in zakonskemu besedilu. Poslovniška določila Vlade<sup>7</sup> in Državnega zbora<sup>8</sup> ter spremljajoči obrazci to sestavino zakonodajnega postopka podrobneje razčlenjujejo in shematizirajo spremljajočo zakonodajno dokumentacijo. S tem zagotavljajo transparentnost zakonodajnega procesa ter izvajanje načela javnosti v zakonodajnem postopku.

<sup>5</sup> Rizman, str. 378.

<sup>6</sup> Igličar, str. 5.

<sup>7</sup> Členi 8 do 12 Poslovnika Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14.

<sup>8</sup> Člen 115 Poslovnika Državnega zbora (PoDZ), Uradni list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07, 92/07 – UPB1, 105/10, 79/12 – Odl. US, 80/13.

Transparentnost torej omogoča razvidnost, preglednost ali – kot navaja Veliki slovar tujk – prozornost, presojsnost oziroma presevnost.<sup>9</sup> Transparentnost je zagotovljena že s sestavinami, ki jih mora imeti gradivo, poslano zakonodajnemu organu. Za vlado kot večinskega predlagatelja zakonov<sup>10</sup> je poleg zahtev, ki izhajajo iz parlamentarnega poslovnika, v vladnem poslovniku posebej določeno, da mora gradivo poleg besedila predlaganega predpisa in prikaza postopka obravnave gradiva vsebovati še predlog sklepov in podatke o vseh opravljenih aktivnostih pri pripravi predlogov.<sup>11</sup> To med drugim vključuje tudi »podatek o fizični ali pravni osebi, kadar je kot zunanji strokovnjak sodelovala pri pripravi dela ali celotnega gradiva, in s tem povezanih stroških, ki bremenijo javnofinančna sredstva«. <sup>12</sup> Pri sestavinah predloga zakona se vlada prav tako poslovniško zavezuje k pripravi presoje posledic predpisa<sup>13</sup> in k prikazu sodelovanja javnosti pri pripravi zakonskega predloga.<sup>14</sup>

## 2. Zakonodajna dejavnost kot proces družbenega odločanja

Vsa normodajna aktivnost pravzaprav pomeni posebno obliko družbenega odločanja. Zato tudi postavodajna funkcija podlega splošnim zakonitostim, ki obvladujejo **proces družbenega odločanja**. Pri tem posebej izstopa procesno pojmovanje odločanja, ki poudarja, da ta proces zajema več stopenj oziroma faz ljudskega delovanja; sprejem končne odločitve je torej le ena od faz v večstopenjskem procesu odločanja. Končna izbira neke različice oziroma sprejetje odločitve je res s formalnega vidika najpomembnejši akt v procesu odločanja, vendar so z vsebinskega vidika enako pomembna tudi dejanja v drugih fazah odločevalskega procesa. Ta proces se začne s sprožitvijo problema (1) in se nadaljuje z zbiranjem podatkov (2) ter oblikovanjem variantnih predlogov za rešitev problema (3), da bi prek razpravljanja in vrednotenja

<sup>9</sup> Veliki slovar tujk, Cankarjeva založba, Ljubljana 2002, str. 1178.

<sup>10</sup> V mandatnem obdobju od 2011 do 2014 je glede na predlagatelja podoba zakonodajne pobude takšna:

predlagatelj	predlagani	sprejeti
Vlada	386	322
Poslanci	77	22
Volivci	7	–
Državni svet	4	1

Vir: Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2011–2014, Ljubljana, september 2014.

<sup>11</sup> Člen 8 Poslovnika Vlade RS.

<sup>12</sup> Druga alineja četrtega odstavka 8. člena Poslovnika Vlade RS.

<sup>13</sup> RIA – Regulatory impact assesment.

<sup>14</sup> Tretji in četrti odstavek 8. člena Poslovnika Vlade RS.

(4) prešli k izbiri neke variante oziroma sprejemu odločitve (5) ter njenemu izvrševanju (6) v dejanskih družbenih odnosih.

1. Začetna faza procesa odločanja je **sprožitev problema**. To pomeni, da se institucije, ki so pristojne za odločanje, seznanijo z nekim družbenim problemom, z namenom, da bo v njihovem okviru potekalo reševanje tega problema.<sup>15</sup> V procesu sprejemanja zakona ta faza pomeni zakonodajno pobudo, ki izhaja iz potrebe, da se neko področje družbenih odnosov uredi z zakonskimi normami. V vsakem političnem in pravnem sistemu je zato zelo pomembno, kdo ima zakonodajno pobudo v smislu pravice predlagati zakonodajnemu organu sprejetje zakona. V sodobnih sistemih je ta pravica določena že v ustavi in navadno dana najprej poslancem in vladi, potem pa še različnim telesom in subjektom, kar je odvisno od posebnosti posameznih ustavnih ureditev (ljudska zakonodajna pobuda, zakonska iniciativa šefa države, federalnih enot, Državnega sveta v Sloveniji itd.). V tej začetni fazi zakonodajnega postopka, ko je podan predlog zakona, so v ospredju politični elementi odločevalskega procesa, saj se z zakonsko pobudo neki družbeni problem pretvori tudi v politični in pravni problem.

2. V drugi fazi procesa odločanja se opravi **zbiranje podatkov**. To je na splošno in v zakonodajnem postopku lahko zelo zahtevno analitično delo ali pa preprosto izkustveno ugotavljanje dejstev in razmer v nekem družbenem segmentu. Pri pripravi zakonskega predloga je v našem pravnem sistemu podatkovna osnova zbrana v uvodu predloga zakona. V njem je namreč treba podati opis stanja na področju nameravanega normativnega urejanja, razloge za sprejem zakona ter cilje in načela predlagane zakonske ureditve ter njene finančne in druge posledice. V tej fazi naj bi bil poudarek na strokovnih prvinah, saj je treba zbiranje podatkov opraviti čim bolj objektivno in nepristransko, torej veljavno, zanesljivo in natančno.

3. Faza **oblikovanja predlogov in različnih možnih rešitev** nekega problema v zakonodajnem postopku ustreza oblikovanju členov in njihovih obrazložitev, kar je bistvo zakonskega predloga. Pri tem delu se intenzivno prepletajo politični in strokovni elementi. Zakonski predlog mora po eni strani zagotavljati politično sprejemljivo ureditev, po drugi strani pa je treba to ureditev jasno, natančno in nomotehnično čim bolj oblikovati. Za slovensko zakonodajo so pogoste ugotovitve, »da sta pri njenem sprejemanju nezadostna vpliv pravne stroke in upoštevanje pravnih znanj«.<sup>16</sup> Za to stopnjo zakonodajnega postopka teorija priporoča oblikovanje več različic členov, medtem ko je praksa večinoma bolj naklonjena enosmernim predlogom. V tej fazi se oblikujejo različne delovne skupine, ki jih sestavljajo uslužbenci mi-

<sup>15</sup> Zato je tudi preprečevanje, da bi se neki problem pojavil v družbenih oziroma političnih institucijah odločanja, svojevrstna odločitev oziroma t. i. neodločanje (non-decision).

<sup>16</sup> Ribičič, str. 202.

nistrstev. V te delovne in projektne skupine so lahko pritegnjeni tudi zunanji strokovnjaki.<sup>17</sup> V vsakem primeru se odločanje v nadaljnjem postopku potem giblje v okviru predlaganih členov oziroma rešitev, kar poudarja socialno-politično komponento tega dela postopka.

4. Za kakovostno odločanje je nujno strpno, korektno in poglobljeno **razpravljanje o predlaganih rešitvah oziroma njihovih različicah**. V tej fazi se še posebej izražajo interesi udeležencev teh razprav, interesi, ki so odraz njihovih potreb in njihovega položaja. Zato z vidika svojih interesov, ciljev ter razumevanja skupnih vrednot ocenjujejo ponujene rešitve in dajejo k njim dopolnjevalne in spreminjevalne predloge. V zakonodajnem postopku tej fazi odločanja ustrezata razpravljanje o predlogu zakona v prvi, drugi in tretji obravnavi ter razpravljanje in glasovanje o predlaganih amandmajih in členih. V to delovanje se vključujejo poslanci v delovnih telesih parlamenta in na njegovih plenarnih zasedanjih.<sup>18</sup> Prek njih se poleg splošnih družbenih interesov uveljavljajo še stališča in posebni interesi posameznikov in družbenih skupin, političnih strank in interesnih skupin. Vsi ti subjekti skušajo vplivati na sprejem ali zavrnitev nekega zakonskega predloga, s tem da – prek poslancev – predlagana splošna pravna pravila podpirajo ali zavračajo ali jih poskušajo v času razpravljanja spremeniti oziroma dosežati različne kompromisne rešitve.

5. Dokončno **sprejetje predloga** (odločitev) oziroma ene od različic je odvisno od razmerja družbene moči med udeleženci procesa odločanja. Izbor med predlogi se navsezadnje v največjem številu primerov opravi z glasovanjem, na podlagi takšne ali drugačne – vnaprej določene – večine. V zakonodajnem postopku fazi sprejema odločitve ustreza glasovanje o zakonu kot celoti. To je politično poudarjeno dejanje, pri katerem se parlament posebej kaže kot politično telo, ki torej odloča predvsem v skladu s političnimi merili, ob sklicevanju na določene ideološke premise. V parlamentu se pač odraža družbena moč političnih strank in načelo kvantitativne demokracije, ki pri glasovanju oziroma končni odločitvi ne upošteva manjšine. Pri tem sicer lahko različni sistemi glasovanja, od zahteve po dvotretjinski (absolutni) večini vseh poslancev, dvotretjinski večini navzočih poslancev ali vsaj večini vseh opredeljenih poslancev, ki morajo glasovati za neki zakon, da je sprejet, omilijo situacije, ko poslanci z zelo majhnim številom glasov za, ki komaj presega število glasov proti (ob veliko vzdržanih glasovih), sprejmejo zakon z neprepričljivo večino. To z vidika demokracije in obče volje ljudstva gotovo ni dobro, vendar še vedno mnogo boljše kot formalno soglasno sprejemanje zakonov

<sup>17</sup> Npr. Projektni svet in projektna skupina, ki ju je ustanovila Vlada RS februarja 2015 za koordinacijo in usmerjanje projekta nove zakonske ureditve obdavitve nepremičnin.

<sup>18</sup> V letu 2013 je npr. Državni zbor Republike Slovenije imel 11 rednih in 26 izrednih sej. Na rednih sejah so poslanci obravnavali 230 točk dnevnega reda, na izrednih pa 65 točk. Seje so bile odprte za javnost, z dvema izjemama (poročilo Komisije za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb, predlog memoranduma v zadevi arbitraže z Republiko Hrvaško). Zasedanja so trajala 81 dni. Matična delovna telesa so imela v tem letu 210 rednih in 247 nujnih sej. Vir: Raziskovalni oddelek Državnega zbora RS, Podatki o delu Državnega zbora za obdobje od 1. 1. 2013 do 20. 12. 2013.

v avtokratičnih političnih sistemih. V slovenskem političnem sistemu ja faza sprejema zakona lahko še podaljšana zaradi možnega veta Državnega sveta<sup>19</sup> in morebitnega razveljavitvenega zakonodajnega referendumu.<sup>20</sup>

6. Faza **izvrševanja odločitve** pomeni prenos nekega sklepa iz idejne sfere v materialno sfero človekovega družbenega delovanja. Odločanje kot izbiranje med več možnimi sklepi je pač najprej duhovni proces, ki poteka v mislih in izjavah udeležencev v tem procesu, zato je treba takšen sklep iz miselnega sveta prenesti v fizični svet njihovega dejanskega družbenega delovanja. Na splošno družboslovje govori o implementaciji odločitve v praktičnem življenju. V procesu sprejemanja zakona pa je še pred prehodom od besed (*law in books*) k dejanjem (*law in life*) potrebna razglasitev (promulgacija) in objava (publikacija) zakona, nato pa je treba poskrbeti za čim boljše informiranost o novem zakonu ter organizirati ustrezní nadzor nad njegovim izvrševanjem. V tej fazi je treba spremljati učinkovitost zakona in biti obenem pozoren na – iz praktičnega izvajanja zakona izhajajoče – pobude za njegove morebitne spremembe.

Shematični prikaz:

proces družbenega odločanja	zakonodajni postopek
(1) informiranje o problemu	zakonodajna pobuda
(2) zbiranje podatkov	uvod predloga zakona
(3) oblikovanje predlogov	členi zakona, obrazložitev
(4) razpravljanje, vrednotenje	1., 2., 3. obravnava, zaključni predlogi
(5) sprejetje odločitve	glasovanje o zakonu kot celoti
(6) izvrševanje odločitve	promulgacija, publikacija, nadzor, materialni akti subjektov

### 3. Nastavki zakonodajne sledi na primeru Zakona o davku na nepremičnine

Izhodiščne prvine razširjene zakonodajne sledi je mogoče prikazati na primeru Zakona o davku na nepremičnine (ZDavNepr), ki ga je Državni zbor sprejel 29. 11. 2013,<sup>21</sup> z začetkom veljavnosti 1. 1. 2014 ter koncem veljavnosti 21. 3. 2014 zaradi njegove razveljavitve z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije.<sup>22</sup> Ugotovitve iz tega zakonodajnega procesa

<sup>19</sup> Člen 97 Ustave RS.

<sup>20</sup> Člen 90 Ustave RS.

<sup>21</sup> EPA 1543-VI, Uradni list RS, št. 101/13.

<sup>22</sup> U-I-313/13-86, Uradni list RS, št. 22/14.

in specifičnosti davčne zakonodaje<sup>23</sup> so dobra osnova za prikaz bistvenih sestavin, ki naj jih ima spremljajoči dokument, da bo zagotavljal transparentnost delovanja vseh udeležencev zakonodajne dejavnosti.

Sprožitev problema oziroma **zakonodajna pobuda** za Zakon o davku na nepremičnine je izhajala iz vladnega predloga.<sup>24</sup> Na seji dne 17. 10. 2013 je vlada na predlog Ministrstva za finance določila besedilo Predloga Zakona o davku na nepremičnine, z zahtevo, naj se zakon sprejme po nujnem postopku, kar je že na samem začetku preprečevalo normalen potek procesa družbenega odločanja ter onemogočalo ustvarjalno vključevanje civilne družbe v odločanje. Slovenska ustava namreč predvideva sprejemanje zakona v večfaznem postopku,<sup>25</sup> enofazni nujni postopek mora biti povsem izjemen ter posebej utemeljen s poslovniško predvidenimi razlogi.<sup>26</sup> Vlada je nujni postopek upravičevala s t. i. Programom stabilnosti 2013 ter nastankom težko popravljivih posledic za delovanje države, če zakon ne bi bil sprejet.

Z vidika transparentnosti zakonodajnega procesa in zakonodajne sledi je, ob prikazu posledic, ki jih je imelo sprejetje zakona (administrativne, okoljske, gospodarske, socialne, načrtovalske – RIA), posebej pomemben prikaz **sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona**.

Pri pripravi Predloga Zakona o davku na nepremičnine je bila že v »predparlamentarnem postopku«<sup>27</sup> vključena javnost. V uvodu k predlogu zakona je navedeno, da so mnenja, predloge in pripombe dali:

- posamezniki,
- različna civilna združenja,
- različne stanovske organizacije,
- različne strokovne institucije.

V razpravo o predlogu zakona so bili torej vključeni: občine, zainteresirana javnost, strokovna javnost, interesna združenja.

Vsebina pripomb in predlogov oziroma mnenj je zadevala zlasti slabo kakovost podatkov v registru nepremičnin, previsoke davčne stopnje, možnosti oprostitev za prvo stanovanje ter gozdna in kmetijska zemljišča. Udeleženci razprave so nasprotovali tudi višji obdavčitvi praznih nerezidenčnih stanovanj. Verske skupnosti so v razpravi postavljale zahtevo, da naj se stavbe, ki so namenjene opravljanju verskih dejavnosti, izvzamejo iz obdavčitve. Gospodarska združenja pa so posredovala mnenja, da je predvidena obdavčitev poslovnih in industrijskih

<sup>23</sup> Rogers, str. 85.

<sup>24</sup> EVA 2013-1611-0071.

<sup>25</sup> Člen 89 Ustave RS.

<sup>26</sup> Prvi odstavek 143. člena Poslovnika Državnega zbora, PoDZ, Uradni list RS, št. 92/07 – UPB1, 105/10, 80/13.

nepremičnin, zlasti energetskih objektov in hotelov, previsoka. Izobraževalne institucije so se zavzemale za izvzetje njihovih nepremičnin iz obdavčitve. Kmetijska združenja pa so zahtevala oprostitev za zemljišča v območju naravnih parkov, za nerodovitna zemljišča ipd. Številni so bili tudi predlogi neprofitnih organizacij, da naj se iz obdavčitve izvzamejo nepremičnine, ki se uporabljajo za nepridobitni namen. Nasprotno pa so strokovna združenja s področja upravljanja nepremičnin zavzela stališče, naj bo izjem in oprostitev čim manj; obenem pa so predlagala tudi uvedbo pritožbenega postopka, v katerem bi zavezanci lahko ugovarjali podatkom o nepremičnini ter vplivali na davčno osnovo (njeno znižanje) s posamično cenitvijo. Strokovna združenja so se spraševala tudi o ustreznosti predvidene delitve prihodkov iz davka na nepremičnine med občinami in državo (50 : 50), saj naj bi večji del teh dohodkov pripadal občinam. Številni predlagatelji so izražali še mnenje, da je neprimerna predvidena možnost spreminjanja davčnih stopenj, kar bi – po predlogu zakona – lahko storile občine.

Marsikatera od navedenih pripomb je bila v predlogu zakona, ki je bil poslan v Državni zbor, upoštevana. Zato so bile predlagane različne davčne stopnje, za kmetijska in gozdna zemljišča je bila določena zgornja meja obdavčitve, občinam je bil zagotovljen enak priliv kot prej iz nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, uveljavljeni so bili socialni korektivi za invalide itd. Številna odprta vprašanja so se nato prenesla v sam zakonodajni postopek v Državnem zboru, kjer so se ob poslancih pojavljali še številni drugi subjekti in interesne skupine in vplivali na vsebino zakona.<sup>27</sup>

Mnogo prvin zakonodajne sledi v slovenskem zakonodajnem procesu nudi pravnoinformacijski sistem Službe vlade za zakonodajo. V njegovem analitičnem delu lahko spremljamo zgodovino predpisa oziroma postopek njegove priprave in sprejemanja. V okviru e-demokracije lahko sledimo tudi Zakonu o davku na nepremičnine.

Besedilo Predloga Zakona o davku na nepremičnine je 18. 20. 2013 predlagala Vlada RS, z dodatnim **predlogom, naj se zakon sprejme po nujnem postopku**.<sup>28</sup> Skupina poslank in poslancev je 24. 10. 2013 zahtevala sklic izredne seje Državnega zbora, na kateri naj bi odločali o uporabi nujnega postopka za sprejetje tega zakona. Vendar sta se z uporabo nujnega postopka kolegij predsednika Državnega zbora (23. 10. 2013) in Državni zbor (29. 10. 2013) strinjala.

<sup>27</sup> Prikaz, ki sledi, ostaja na splošni ravni, ker je nastal, ko je bil zakon že sprejet. Za bolj natančen in bolj poglobljen prikaz dogajanj in aktivnosti vseh udeležencev v zakonodajnem procesu je potrebno sprotno spremljanje nastajanja zakona.

<sup>28</sup> Prvi odstavek 143. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS (92/07 – UPB1, 105/10, 80/13): »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.«

Prvi odstavek 144. člena Poslovnika Državnega zbora: »V nujnem postopku za sprejem zakona se ne opravi splošna razprava ... Druga in tretja obravnava se opravi na isti seji.«



Ob dopisu poslancem in obvestilu Državnemu svetu je bil v skladu s poslovnimi zahtevami<sup>29</sup> poslan tudi dopis občinskim svetom in županom. Pripombe in mnenja občin (Koper, Celje, Kočevje, Rogoševci) so postali sestavni del spremljajočega gradiva k Predlogu Zakona o davku na nepremičnine. Poleg tega so pripombe k zakonskemu predlogu podali še nekateri posamezniki (Krašna, Maselj, Jazbinšek, Plešej kot predstavnik Pastoralnega sveta Župnije Sv. Jakob v Ljubljani ...).

Druga obravnava Predloga Zakona o davku na nepremičnine se je začela v matičnem delovnem telesu, Odboru za finance in monetarno politiko, na nujni seji 9. 11. 2013. Poleg mnenja zakonodajno-pravne službe so bila gradivu priložena še mnenja občin Domžale, Velike Lašče, Metlika, Bohinj in Ljubljana. Poslanske skupine so vložile številne amandmaje k skoraj vsem členom zakonskega predloga. Na podlagi razprave in glasovanja o amandmajih je Odbor za finance in monetarno politiko 11. 11. 2013 pripravil poročilo, ki je vsebovalo tudi dopolnjen predlog zakona.

Iz vrst civilne družbe oziroma javnosti so k Predlogu Zakona o davku na nepremičnine poslale pripombe:

- Trgovinska zbornica Slovenije,
- Kmetijsko-gozdarska zbornica,
- Skupnost občin Slovenije,
- zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij,
- Združenje občin Slovenije,
- Združenje lastnikov nepremičnin v Sloveniji,
- Obrtno-podjetniška zbornica,
- Civilna iniciativa za pravice družine in otrok,
- Strokovni odbor Vseslovenskega posveta o ureditvi novega sistema obdavčitve nepremičnin,
- Komisija za pravičnost in mir pri Slovenski škofovski konferenci in
- nekateri posamezniki.

Poslanska skupina Slovenske demokratske stranke je podala predlog, naj se organizira javna predstavitev mnenj o tem zakonu.<sup>30</sup> Mnenje o zakonskem predlogu je podala tudi Komisija Državnega sveta za gospodarstvo, obrt, turizem in finance.

<sup>29</sup> Člen 145 Poslovnika Državnega zbora: »Kadar je v zakonodajni postopek predložen zakon, ki vsebuje določbe, s katerimi se neposredno posega v položaj in pravice lokalnih skupnosti, ali določbe, s katerimi se prenaša na lokalne skupnosti izvrševanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, predsednik državnega zbora na začetku zakonodajnega postopka pozove pristojne organe lokalnih skupnosti, naj o teh določbah predloga zakona v določenem roku dajo svoje mnenje.«

<sup>30</sup> Prvi odstavek 46. člena Poslovnika Državnega zbora: »Za pridobivanje informacij lahko delovno telo opravi javne predstavitve mnenj, na katere povabi strokovnjake in druge osebe, ki bi lahko dale koristne informacije.«

**Druga obravnava** na plenarni seji Državnega zbora je potekala na 47. izredni seji, 15. 11. 2013. K dopolnjenemu predlogu zakona so bili vloženi amandmaji poslanskih skupin, podan je bil tudi predlog za preložitve te točke dnevnega reda. Poslanec in civilnodružbene organizacije so 11. 11. 2013 v Državni zbor vložile peticijo proti sprejetju Predloga Zakona o davku na nepremičnine (poslanec Bogovič, obrtniška zbornica, Sindikat kmetov Slovenije, Slovenska kmečka zveza pri SLS, Kmetijsko-gozdarska zbornica, Zadružna zveza Slovenije, Zveza združenj občin Slovenije, Civilna družba za pravično Slovenijo, Zveza sindikatov upokojencev Slovenije, Liberalno-gospodarska stranka, Zveza lastnikov gozdov Slovenije, Civilna iniciativa za družino in pravice otrok, Društvo nezaposlenih in socialno ogroženih Slovenije). Sočasno je bil vložen še Skupni poziv Skupnosti občin Slovenije za umik Predloga zakona o davku na nepremičnine (11. 11. 2013).

**Tretja obravnava** je potekala na isti (47. izredni) seji Državnega zbora, 15. 11. 2013. Razpravi in glasovanju o amandmajih poslanskih skupin je sledilo glasovanje o zakonu v celoti. Večina poslancev ni prisluhnila pobudam, mnenjem in predlogom civilne družbe. Predlog zakona je bil sprejet.

Ker je Državni svet izglasoval **odložilni veto** na Zakon o davku na nepremičnine (21. 11. 2013), je imel zahtevo za ponovno odločanje Državni zbor na dnevnem redu 48. izredne seje 29. 11. 2013. Pred sejo Državnega zbora sta bila vložena še protest proti sprejetju zakona, ki ga je podal predsednik Sveta Koroške regije, ter zahteva skupine poslank in poslancev (prvi podpisani Jani Möderndorfer) za sklic izredne seje Državnega zbora (27. 11. 2013). Po pridobljenem mnenju Vlade RS, zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in obrazložitvi zahteve Državnega sveta ter poročilu Odbora za finance in monetarno politiko je **Državni zbor (ponovno) sprejel Zakon o davku na nepremičnine z 49 glasovi za** (proti je glasovalo 30 poslancev). Zato je bil zakon poslan v razglasitev predsedniku republike (promulgacija) in Uradnemu listu v objavo (publikacija).

Skupina poslancev je v začetku leta 2014 predlagala novelo obravnavanega zakona, ki pa je **Odbor za finance in monetarno politiko na seji 11. 3. 2014 ni sprejel**. Zato je bila druga obravnava predloga zakona končana že na seji matičnega delovnega telesa, s čimer so bili seznanjeni vsi poslanci Državnega zbora na 58. izredni seji, 24. 3. 2014. Že pred to seznanitvijo je bil Zakon o davku na nepremičnine razveljavljen na Ustavnem sodišču Republike Slovenije.

## 4. Sklep

Za spremljanje celotnega zakonodajnega procesa in za doseganje njegove transparentnosti bi bilo koristno dopolniti dosedanje pristope in možnosti, ki jih za doseganje tega cilja dajejo veljavna poslovnika Vlade in Državnega zbora, Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije s

poglavjem o lobiranju<sup>31</sup> ter Resolucija o normativni dejavnosti.<sup>32</sup> Zakonodajna sled naj bi vsebovala seznam vseh subjektov oziroma deležnikov, ki so sodelovali pri pripravi in sprejemanju novega zakona ali novele zakona. Ta seznam bi – z napotitvami na spremljajoče dokumente in gradiva, ki so se pojavljali v zakonodajnem procesu – omogočil naknadni vpogled oziroma analizo vplivov različnih subjektov in njihovih interesov na nastajanje zakona. Zakonodajna sled bi vplivala na večjo previdnost in postopkovno doslednost vseh udeležencev zakonodajne dejavnosti. Tako bi se zmanjšalo število nejavnih oziroma skritih vplivov na vsebino bodočega zakona.

Dokument zakonodajna sled bi gotovo deloval preventivno v smeri zmanjševanja števila sumljivih sprememb zakona z njegovo avtentično interpretacijo ali tehničnimi popravki. Prav tako bi se zmanjšali pritiski na vladne in parlamentarne strokovne službe, ki so motivirani z ozkimi interesi močnih družbenih skupin in gospodarskih korporacij. Ker so ti vplivi na lokalni ravni večkrat celo močnejši kot na državni ravni, bo treba instrument zakonodajne sledi postopno vpeljati tudi na področje lokalnih predpisov. Tako na državni kot na lokalni ravni bo treba biti še naprej pozoren na morebitne nedovoljene vplive na vsebino predpisa, kadar njegov osnutek izdeluje kakšna zunanja institucija oziroma posamezni strokovnjaki. Takšno zunanje naročanje izdelave predpisa sicer Resolucija o normativni dejavnosti ostro obsoja,<sup>33</sup> vendar se v izjemnih primerih temu ni mogoče izogniti. Enako pozornost zahteva tudi predpis, pri nastajanju katerega so sodelovali zunanji strokovnjaki kot člani delovnih skupin ministrstev, saj so tudi navedeni strokovnjaki večkrat pod pritiskom interesnih skupin ter zato v skušnjavi, da poleg strokovnih vidikov uveljavljajo tudi specifične interese določene skupine.<sup>34</sup> Zakonodajna sled bi v enem in drugem primeru razkrila sodelavce pri pripravi zakona in s tem zagotovila potrebno demokratično kontrolo zakonodajnega odločanja.

Nadgrajevanje in dopolnjevanje pravno-informacijskega sistema Republike Slovenije z zakonodajno sledjo je torej naslednji korak v nacionalnih prizadevanjih za boljše predpise.

## Literatura in viri

Igličar, Albin, Zakonodajna dejavnost, Viri, nomotehnika in zakonodajni postopek, Ljubljana, GV Založba, 2011.

<sup>31</sup> Členi 56 do 74 ZIntPK, Uradni list RS, št. 45/10.

<sup>32</sup> ReNDej, Uradni list RS, št. 95/09.

<sup>33</sup> »Priprava oziroma sprejemanje predpisov je poglobitna naloga državne uprave, torej ministrstev ... Pri tem ravnanju jim je vsekakor dobrodošla pomoč javnosti, civilne družbe ali posameznih strokovnjakov izven uprave, vendar ti ne morejo in ne smejo opravljati nalog namesto njih, saj za to delo niso ustrezno usposobljeni niti nimajo celovitega vpogleda v stanje področja.« V. poglavje ReNDej.

<sup>34</sup> Primerjaj Načelno mnenje Komisije za preprečevanje korupcije št. 22.

- Poslovník Vlade Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 43/01, 23/02, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14.
- Poslovník Državnega zbora (PoDZ), Uradni list RS, št. 35/02, 60/04, 64/07, 92/07 – UPB1, 105/10, 79/12 – Odl. US, 80/13.
- Poročilo o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 2011–2014, Ljubljana, september 2014.
- Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej), Uradni list RS, št. 95/09.
- Ribičič, Ciril, Podoba parlamentarnega desetletja, Ljubljana, samozaložba, 2000.
- Rizman, Rudi, Čas (brez)alternative, Ljubljana, Znanstvena knjižnica – Refleksije, 2014.
- Rogers, Hayley, Drafting Legislation at the Tax Law Rewrite Project, V: Stefanou, C., Xanthaki, H. (ur.), Drafting Legislation, Hampshire, Ashgate, 2008, str. 75–85.
- Vidačak, Igor, Lobiranje – interesne skupine i kanali utjecaja u Europskoj uniji, Zagreb, Planetopija, 2007.