



REPUBLIKA SLOVENIJA
**SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA ZAKONODAJO**

Mestni trg 4, 1000 Ljubljana

T: 01 241 18 00, 01 241 18 02

F: 01 241 18 60

E: gp.svz@gov.si

www.svz.gov.si

URAD VLADE RS ZA KOMUNICIRANJE

L J U B L J A N A

Številka: 092-18/2014

Datum: 7.4.2014

Zadeva: Predlagam.vladi.si Predlog 5589-93: Zamenjava ljudi, ki pišejo predpise

Zveza: Vaš dopis št. 092-93/2014/1 z dne 17.3.2014

Za pripravo mnenja o predlogu, naj se zamenjajo uradniki, ki niso sposobni pisati predpisov, je sicer pristojno Ministrstvo za notranje zadeve. Sporočamo pa vam svoje stališče glede državljske pobude v delu, ki se nanaša na kvaliteto priprave predpisov.

Priprava predpisov je temeljna regulatorna upravna naloga. Je v pristojnosti državne uprave, ki jo izvršuje na podlagi ustave in zakona, ki ureja državno upravo. V funkciji predpisov se izdajajo tudi akti za izvrševanje javnega pooblastila, ki niso predpisi, pač pa kot predpisi učinkujejo. Na podlagi pooblastila, danega z zakonom, jih izdajajo nosilci javnih pooblastil, kot na primer javne agencije. Državna uprava pripravlja predpise v okviru pristojnosti posameznega ministrstva, torej glede na delovno področje, na katerem izvršuje posamezno ministrstvo svoje upravne naloge.

Predpisi morajo biti po svoji obliki skladni s pravili pravne tehnike. Mednje spadajo tudi pravila o uporabi jezika v predpisih, na kar se nanaša obravnavana pobuda. Ta pravno tehnična pravila, ki jih imenujemo nomotehnika, se delno poučujejo že v okviru fakultetnega izobraževanja pravnikov, praktično pa v obliki seminarjev in delavnic državnim uradnikom za potrebe priprave predpisov. Izobraževanja so potrebna, saj brez dobrega poznavanja tehnike priprave predpisov predpis ne ustreza standardom, ki jamčijo, da je predpis kakovosten. Ne glede na izobraževanja pa se prave tehnike pisanja predpisov uradnik lahko nauči le praktično, če pri pisanju predpisa večkrat sodeluje pod mentorstvom oseb, ki so tehnike pisanja vešče. Znanje in delovna praksa skupaj torej jamčita za kakovostne predpise.

Problem kvalitete pravnega normiranja je prezahteven, da bi ga lahko rešili zgolj z zamenjavo ljudi, ki pišejo predpise. Predpis je namreč lahko kakovosten le, če ima uradnik primerno znanje in na voljo tudi dovolj časa, da bo besedilo pripravil skladno z zahtevami pravne tehnike. Prav zato bi se ob upoštevanju vašega predloga o zamenjavi vseh ljudi, ki pišejo predpise, kvaliteta predpisov, posebej na začetku, močno poslabšala, če bi pisanje predpisov prevzeli povsem novi ljudje, ki teh znanj nimajo, drugih in boljših že usposobljenih ljudi za pisanje predpisov pa v naši državi ni ravno na pretek. Poleg tega je potrebno dodati, da na kvaliteto predpisov vpliva vrsta

elementov, na katere pisci predpisov nimajo vpliva ali pa je njihov vpliv močno omejen: od pogosto močno prekratkih časovnih rokov, v katerih je potrebno pripraviti predpis, kar vpliva tudi na kvaliteto ocene vplivov predpisa (t. i. Regulatory impact assesment oz. t.i. RIA) in s tem kvaliteto izhodišč, na katerih so predpisi pripravljani. Nadalje je zelo velik problem tudi pogosto ne sistemski ampak kazuistični pristop k pripravi predpisov, se pravi, da predpise v naši državi pogosto sprejemamo kot odziv na neko situacijo in ne zaradi resnične potrebe po spremembah predpisa. Nenehno dodajanje in spreminjanje besedila bodisi zaradi zahtev politike kot tudi različnih strok, v neprimernih časovnih okvirih nenehno ruši strukturo predpisa, ena bistvenih zahtev kvalitetnega pravnega normiranja pa je prav stabilnost in ne prepogosto spreminjanje predpisov. Zaradi trenutnih prednostnih nalog, ki izhajajo iz ekonomske situacije, ki terjajo dnevno, tudi s predpisi, urejanje različnih pravnih položajev, vedno znova ni dovolj časa, da bi se vsebine, ki jih je treba s predpisom urediti, oblikovale skozi primerno časovno obdobje, da bi jih bilo mogoče določiti popolnoma skladno s pravili pravne tehnike. Nenehno hitenje, ki pa vsaj delno zagotovo tudi nujna posledica odzivanja na trenutne ekonomske položaje, žal tega ne omogoča. Obenem tudi drži, da zmanjševanje števila uradnikov, kar je posledica prilagajanja ekonomski situaciji, saj se s tem zmanjšujejo izdatki za plače, ne pripomore k izboljšanju kakovosti oblikovanja predpisov, saj so uradniki z znanjem pisanja preobremenjeni, trenutno pa jim tudi ni mogoče zagotoviti kadrovske pomoči. V zadnjem času je iz razlogov, povezanih z varčevanjem, tudi manj izobraževanja, v preteklosti je bil zelo resen problem tudi oddajanje predpisov v izdelavo zunanjim sodelavcem, ki pa je v zadnjem času zaradi krize nekoliko zmanjšan.

Ne nazadnje na kvaliteto predpisov vpliva tudi kvaliteta odločevalcev, in moč vpliva državne uprave, njena strokovnost in samostojnost, se pravi njena prepričljivost, da odločevalci odločajo zgolj med strokovno utemeljenimi alternativnimi rešitvami.

Problemi pravnega normiranja v naši državi so torej kompleksni in zelo zahtevni, o njih pa je mogoče veliko prebrati tudi v strokovni literaturi, v kateri je bila ta tema zelo obsežno obdelana, rešitve pa so strokovnjakom na tem področju dobro znane in so tudi zelo jasno zapisane v Resoluciji o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09), ki jo je Državni zbor sprejel že v letu 2009.

Vsekakor je vaša pobuda in pritisk civilne družbe na izboljšanje kvalitete našega pravnega normiranja dobrodošel, saj gre za kompleksno in zahtevno vprašanje, ki je v samem jedru dobrega funkcioniranja države. Država je namreč samo tako uspešna in učinkovita, kot je kvalitetna in učinkovita njena uprava in to ne le pri pripravi, temveč tudi pri izvajanju zakonov. Če in ko bomo v naši državi začeli precej bolj dosledno spoštovati pravila dobrega normiranja iz resolucije o normativni dejavnosti, se bo postopno začela dvigati tudi kvaliteta našega pravnega normiranja. Seveda pa se slabosti našega pravnega normiranja ne morejo odpraviti čez noč. To je dolgotrajen proces, ki se ga na Službi vade RS za zakonodajo zelo dobro zavedamo in ga po najboljših močeh tudi vzpodbujamo.

Nazadnje pa je seveda potrebno poudariti tudi dejstvo, da je kompleksnost in zahtevnost predpisov in s tem tudi težavnost njihovega razumevanja odvisna od kompleksnosti in zahtevnosti področij, ki jih ti predpisi urejajo. Ideal majhnega števila preprostih in lahko razumljivih predpisov, se zaradi kompleksnosti življenja v moderni družbi vse bolj odmika, in to ne le v naši državi ampak tudi v drugih državah in tudi sami Evropski uniji. Zato je pri izdelovanju predpisov, kot podlage za delovanje pravne države, posebej tistih temeljnih

predpisov, ki zadevajo vsakdanje življenje večjega števila državljanov, toliko bolj pomembno, da so vsaj ti kar se da enostavni in razumljivi, predvsem pa, da se k temu delu pristopa racionalno, preišljeno, in zgolj v najnujnejšem obsegu, ki že zagotavlja kar najboljše urejena pravna razmerja in s tem pravno varnost državljanov in kvalitetno delovanje države.

S spoštovanjem,

NAMESTNIK DIREKTORICE
dr. Janez Pogorelec

V vednost:
Ministrstvo za notranje zadeve