

## Sodelovanje javnosti pri pripravi zakonodaje

Avtor: Žiga Novak, mag. prav., ZZS, maj 2017

Zakon o zdravniški službi<sup>1</sup> (v nadaljevanju: ZZdS) v peti točki prvega odstavka 71. člena določa, da ima Zdravniška zbornica Slovenije (v nadaljevanju: zbornica) nalogo, da sodeluje pri pripravi zakonov, planskih dokumentov, kadrovskih načrtov in drugih predpisov s področja zdravstva. Ob spreminjanju zakonodaje na področju zdravstva se je našim članom zastavilo vprašanje, kdaj in kako naj bi bila zbornica vključena v postopek sprejemanja zakonodaje?

Ustava Republike Slovenije<sup>2</sup> določa, da zakone sprejema državni zbor, upravičeni predlagatelji pa so: vsak poslanec, vlada, državni svet ali najmanj 5000 volivcev. V **rednem** zakonodajnem postopku, ki je podrobno opredeljen v Poslovniku državnega zbora<sup>3</sup> (v nadaljevanju: PoDZ-1), so predvidene tri obravnave zakona: prva je namenjena seznanitvi s predlogom zakona, druga razpravi in glasovanju o členih ali delih predloga zakona na matičnem delovnem telesu in na seji državnega zbora, tretja pa razpravi in glasovanju o predlogu zakona v celoti in se opravi na seji državnega zbora. Predlagatelj zakona lahko pred vložitvijo zakonskega predloga predlaga, da se opravi tudi obravnava v državnem zboru o razlogih, ki zahtevajo sprejem zakona, ter o načelih, ciljih in pogloblitnih rešitvah predloga zakona (splošna razprava).

Poleg rednega zakonodajnega postopka PoDZ-1 predvideva tudi **skrajšani** postopek, če gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali njegovih posameznih določb, manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom Evropske unije ali za spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred ustavnim sodiščem oziroma z odločbo ustavnega sodišča. V skrajšanem postopku ni predvidena splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji.

Dodatno PoDZ-1 ureja tudi **nujni** postopek za sprejem zakona, in sicer v primerih, ko 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. Enako kot pri skrajšanem postopku, tudi pri nujnem ni predvidena splošna razprava, druga in tretja obravnava pa se opravita na isti seji. Sprejem zakona po nujnem postopku lahko predlaga le vlada, ki mora pri tem zgoraj navedene razloge posebej utemeljiti.

V nadaljevanju želimo opozoriti na pomemben sestavni del zakonodajnega postopka – sodelovanje javnosti.

**Javna razprava** ima pomembno informacijsko funkcijo, saj se v njej državljani seznanijo s predvidenimi normativnimi rešitvami ter ponujajo spremembe in dopolnitve v predlaganih splošnih pravnih aktih. Formalna javna razprava, kakor je opisana v nadaljevanju, pa se vedno dopolnjuje tudi s svobodnim medosebnim in medskupinskim komuniciranjem posameznikov, ki poteka nenadzorovano.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 15/08 – ZPacP, 58/08, 107/10 – ZPPKZ, 40/12 – ZUJF in 88/16 – ZdZPZD

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13

Skozi javno razpravo se zagotavlja legitimnost oblasti,<sup>4</sup> zato je z namenom zagotavljanja le-te treba državljanom predstaviti pravne spremembe in pridobiti za te spremembe njihova naklonjena stališča, javno mnenje pa tako predstavlja ključni kazalec legitimnosti.

PoDZ-1 zato v 115. členu predvideva, da predlog zakona vsebuje naslov zakona, uvod, besedilo členov in obrazložitev. Vsebina uvoda je definirana v tretjem odstavku istega člena, in sicer uvod med drugim obsega tudi »*prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona*«, že takoj v naslednjem odstavku pa je določeno, da je ta sestavina vsebovana le v predlogu zakona, ki ga predlaga vlada.

**Sodelovanje javnosti** konkretnije predvideva 9. člen Poslovnika Vlade Republike Slovenije<sup>5</sup> (v nadaljevanju: PoV), in sicer določa, da **predlagatelj predpisa na spletni strani povabi strokovno in drugo javnost k sodelovanju pri pripravi predpisa s splošnim vabilom, kateremu je priložen osnutek predpisa**.<sup>6</sup> Poleg tega lahko predlagatelj izpostavi posamezna vprašanja, ki jih z vabilom k sodelovanju, kateremu je priložen osnutek predpisa, naslovi na konkretno organizacijo, civilnodružbeno osebo ali posameznega strokovnjaka (dogovor za sodelovanje). **Rok za odziv javnosti** določi predlagatelj predpisa in znaša od 30 do 60 dni od objave na spletnih straneh oziroma je lahko v primeru dogovora za sodelovanje določen tudi drugače. PoV predvideva, da mora predlagatelj v roku 15 dni od sprejema predpisa ali od posredovanja predloga predpisa v nadaljnji postopek **pisno seznaniti strokovno ali drugo javnost o bistvenih predlogih ali mnenjih, ki niso bili upoštevani**, seznanitev pa mora biti **obrazložena**. Poleg tega PoV določa, da se javnosti ne povabi k sodelovanju pri pripravi predlogov predpisov v primerih, ko po naravi stvari to ni mogoče (ukrepi, ki se sprejemajo po nujnem postopku, ukrepi, ki morajo biti sprejeti in uveljavljeni nemudoma, z določenim začetkom veljavnosti brez predhodne seznanitve javnosti), pri pripravi predloga državnega proračuna, vključno z rebalansom in spremembami, predloga zakona o izvrševanju proračuna in podzakonskih predpisov na njegovi podlagi, predloga zaključnega računa državnega proračuna, predloga poslovnika vlade, predloga odloka ...). Dodatno pa PoV določa, da se zgoraj navedena pravila o sodelovanju javnosti ne uporabljajo, če sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov ureja zakon.

V zvezi z vprašanjem sodelovanja javnosti pri pripravi zakonodaje je nedvomno treba omeniti tudi **Resolucijo o normativni dejavnosti**<sup>7</sup> (v nadaljevanju: Resolucija). Resolucije so pravno neobvezujoči akti, s katerimi državni zbor ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema programe na posameznih področjih, vendar zaradi svoje neobvezujoče narave resolucija sama po sebi ne more ustvarjati pravnih učinkov. Konkretno z Resolucijo o normativni dejavnosti je državni zbor začrtal glavne smernice zakonodajne politike in temeljne prvine za dograjevanje slovenskega pravnega sistema, ki pa v bistvu predstavljajo povzetek že znanih in ustaljenih ustavnih, pravnosistemskih in nomotehničnih načel in pravil.

Resolucija opozarja na številne pomanjkljivosti na področju priprave predpisov,<sup>8</sup> želja pa je bila, da se po njenem sprejemu, med drugim, začne v pripravo in sprejem predpisov dosledneje vključevati tudi strokovno in drugo zainteresirano javnost, zato so v drugi točki VI. poglavja začrtane tudi smernice, ki naj bi pripomogle k zasledovanju tega cilja. Sodelovanje čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev naj bi namreč zagotovilo večjo legitimnost sprejetih odločitev in zmanjševalo demokratični

---

<sup>4</sup> Legitimnost oblasti pojmuje kot »pozitivno javno mnenje o političnih ustanovah in o oblasti nasploh.«

<sup>5</sup> 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

<sup>6</sup> Gradivo mora vsebovati osnutek predpisa, povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje, 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.

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 95/09

<sup>8</sup> Pretirano in kazuistično normiranje, pravne praznine, le deloma urejena posamezna pravna področja, nedodelanost nekaterih rešitev na sicer pravno urejenih področjih, predpisi z retroaktivnim učinkom ...

deficit ter tako omogočilo sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov. Besedilo Resolucije razlikuje med *spontanim sodelovanjem javnosti*, ki izhaja iz interesa posameznika, in *organiziranim*, ki izhaja iz poziva ciljnim skupinam in strokovnjakom, upoštevati pa je treba tudi dejstvo, da imajo določene interesne organizacije s posebnimi predpisi oziroma dogovori opredeljeno vlogo v postopkih priprave predpisov.<sup>9</sup> Resolucija pri vključevanju javnosti izpostavlja številna načela (pravočasnosti, odprtosti, dostopnosti, odzivnosti, transparentnosti in sledljivosti), ponuja pa tudi minimalna priporočila, ki naj bi jih državna uprava upoštevala pri pripravi zakonodaje:

- sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj praviloma traja od 30 do 60 dni (z izjemo predlogov predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče),
- pripravi naj se ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje,
- po končanem postopku sodelovanja naj se pripravi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa.

Poziv k sodelovanju naj se izvede na način, ki bo zagotovil odziv ciljnih skupin in strokovnih javnosti ter obveščenost najširše javnosti, zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja pa naj se pripravi liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon, in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem.

Jasno je, da se Vlada RS oziroma posamezna ministrstva priporočil Resolucije ne držijo dosledno. Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij vodi spletno stran z naslovom »Števec kršitev Resolucije o normativni dejavnosti«,<sup>10</sup> kjer od leta 2009 spremljajo, kako se posamezne vlade držijo določil Resolucije, ki jim nalaga najmanj 30-dnevno javno razpravo o vsakem novem predpisu. Za trenutno aktualno vlado in njena ministrstva so kršitve začeli šteti 18. 9. 2014 in so jih v času do 22. 5. 2017 zabeležili že 772 od skupno 1312 objavljenih predlogov predpisov. **Ministrstvo za zdravje je v tem času objavilo 95 predlogov predpisov in pri tem kar 45-krat kršilo določila Resolucije**, od tega je bilo 10 predlogov predpisov danih v javno razpravo brez roka za pripombe, 34 predlogov predpisov je bilo danih v javno razpravo z rokom za pripombe, krajšim od 30 dni, 1 predlog predpisa pa sploh ni bil dan v javno razpravo. V zvezi s tem vprašanjem pravna stroka opozarja na dejstvo, da se ministrstva prehitro zadovoljijo zgolj s formalnim in administrativnim vidikom sodelovanja javnosti, brez vsebinske analize pripomb iz javne razprave.

Kot zadnje pa je pomembno v zvezi z vprašanjem sodelovanja javnosti pri pripravi zakonodaje izpostaviti tudi dejstvo, da civilna družba pri pripravi zakonodaje sodeluje tudi z dejavnostjo posameznih interesnih skupin, ki z lobiranjem vplivajo na vsebino zakonodaje, kar niti ni problematično, dokler postopek lobiranja poteka v skladu s pravnimi in etičnimi pravili. Kadar pa lobiranje poteka zunaj teh okvirov, se ta način udeležbe pri pripravi zakonov lahko spremeni v grožnjo demokratični in pravni državi.

---

<sup>9</sup> Tako ima tudi zbornica v skladu z določilom pete točke prvega odstavka 71. člena Zakona o zdravniški službi nalogo, da sodeluje pri pripravi zakonov, planskih dokumentov, kadrovskih načrtov in drugih predpisov s področja zdravstva.

<sup>10</sup> Dostopno na naslovu: <http://www.stevec-krsitev.si/>

## Literatura:

- Ustava Republike Slovenije (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)
- Poslovnik državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13)
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije (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)
- Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09)
- Igljučar, Albin, Na rob resolucijskim smernicam o sodelovanju javnosti pri pripravi predpisov, v: Pravni letopis, letnik 2010, str. 211, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2010
- Igljučar, Albin, Resolucija o normativni dejavnosti – neizpolnjeni cilji slovenske zakonodajne politike, v: Pravni letopis, letnik 2014, str. 137, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2014
- Igljučar, Albin, Uresničevanje načel Resolucije o normativni dejavnosti (po petih letih), v: Pravna praksa, 2014, št 45, str. 22, GV Založba, Ljubljana 2014
- Palhartinger, Mira, Vplivi resolucije (o normativni dejavnosti) na zakonodajni postopek, v: Pravni letopis, letnik 2010, str. 237, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2010