Gostujoče pero

Uporabna vrednost zakonodajne politike

Mag. Bećir Kečanović
Inštitut za razvoj vključujoče družbe

V sredo, 24. maja 2023, smo se zainteresirani za teorijo in nomotehnično veščino pisanja predpisov udeležili 21. nomotehničnih dnevov, ki vsako leto potekajo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Plenarnemu delu seminarja, v katerem so nastopili pravni teoretiki in strokovnjaki za nomotehniko, je sledila okrogla miza Uporabna zakonodajna politika na primeru javne varnosti. Udeleženci smo ponovno, tako kot na Nomotehničnih dnevih leta 2021 na okrogli mizi Odpornost zakonodajne politike in izzivi nomotehnike, govorili o pomenu kakovostnih predpisov za dobro upravljanje javnih zadev ter stabilno podporo trajnostnemu družbenemu in gospodarskemu razvoju Slovenije. V zvezi s tem so dr. Albin Igličar, Pravna Fakulteta v Ljubljani, Mircha Poldrugovac, Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), in mag. Robert Ferenc, Policija, razpravljali o vrednotah in pogojenosti zakonodajne politike z naravo prava, javnem zdravstvu, medicini in zdravstveni politiki, podprti z dokazi, o javni varnosti in izkušnjah iz praktičnih primerov uporabe mnogih in različnih področnih predpisov pri delu policije.

Na okrogli mizi sta sodelovali tudi študentki Janja Šlebir in Natalija Hudin, članici interdisciplinarne skupine, s predstavitvijo projekta Razvoj in odpornost pametnih mest in skupnosti na področju javne varnosti, s poudarkom na enakovredni vlogi žensk pri zagotavljanju miru in varnosti. Projekt poteka na Pravni fakulteti UL pod vodstvom prof. dr. Vasilke Sancin. V osnovi ga lahko vzamemo kot svojevrstno družbeno inovacijo, ki po namenu sodi med skupna prizadevanja, zajeta v nedavni dogovor med znanostjo, gospodarstvom in državno politiko: Za pametno, trajnostno in konkurenčno Slovenijo. Glavni namen projekta, ki ga financira ministrstvo, pristojno za visoko šolstvo, je namreč povezovanje visokošolskih zavodov z gospodarskim področjem v lokalnem okolju ter učenje za razvoj kompetenc in praktičnih izkušenj, tako imenovanega tihega ali implicitnega znanja (tacit knowledge) za lažji prehod študentov po končanem študiju v delovno okolje. Avtorici sta v strnjeni predstavitvi povedali, da imajo študenti v projektni skupini poleg pedagoške podpore zagotovljeno pomoč delovne mentorice Ane Robnik (S&T Iskratel) in delovnega mentorja dr. Uroša Kreka (Eles). Pri projektu sodelujem kot zunanji strokovni sodelavec. Zaradi tega je nastal tudi ta prispevek o uporabni vrednosti zakonodajne politike.

O uporabni vrednosti zakonodajne politike bi sicer mirno lahko rekli, da je bistroumni nesmisel, saj je vsaka politika po naravi stvari mišljena kot uporabna, praktična dejavnost. Če to pogledamo v luči uporabne ali aplikativne znanosti, se med prvimi pojavi vprašanje, kako v današnji družbi tveganj in bliskovitega tehnološkega razvoja zapolnjevati pravne praznine in reševati strukturne probleme v odprtem prostoru med normativno teorijo, ki se je ponekod z abstraktnostjo oddaljila od smisla življenja in je zaradi tega le še sama sebi namen, ter uporabo znanstvenih dognanj v družbeni praksi. Ista dilema se poraja ob vse večjem razkoraku med družboslovjem in humanistiko na eni strani ter pravnimi, etičnimi in političnimi izzivi umetne inteligence na drugi. Kako naj se v tem razmerju mnogih vrzeli in nasprotij (antinomij), ki generirajo družbene probleme, odzivata pravo in zakonodajna politika? V povezavi s tem poskušam miselno zapopasti vse tisto, kar pravno in politično odločanje v operativnem smislu povezuje z družbeno stvarnostjo, da lahko državljani in institucije s kakovostnimi predpisi urejajo medsebojna razmerja, uresničujejo družbene potrebe in standarde kakovostnega življenja za vse. Edino, kar je pri tem zanesljivo, je stališče, da je zakonodajna politika, ki teh operativnih ciljev ne dosega, lahko še tako teoretično in normativno podkovana, utemeljena in podprta z dokazi, vendar je praktično neuporabna.

Izzivi trajnostnega razvoja in kakovosti življenja

Z izzivom, kako naj se pravni in politični sistem države v današnjih časih odziva na družbene potrebe in probleme, se navezujem tudi na napoved strokovnega sveta za trajnostni razvoj javne uprave o prenovi zakonodajne politike, opredeljene z resolucijo državnega zbora o normativni dejavnosti (ReNDej). Napoved upravičeno poudarja pomen kakovostnih predpisov, utemeljenih na dokazih in sodelovanju javnosti. Toda ReNDej že zdaj upošteva in z nomotehničnimi smernicami določa, da mora biti proces priprave, sprejemanja in izvrševanja predpisov podprt oziroma utemeljen z dokazi (ang. evidence-informed policy making/evidence-based policy) in argumenti demokratične razprave. ReNDej prav tako zahteva enake možnosti za sodelovanje (participacijo) zainteresirane in splošne javnosti. V tem pogledu kaže, da ključni izzivi naše zakonodajne politike in institucionalnega okvira niso primarno normativnega izvora.

Z družbenimi izzivi in bliskovitim tehnološkim razvojem je na vseh področjih, ne samo v pravu in zakonodajni politiki, očitna potreba po učinkovitejšem pristopu. To ni več vprašanje posameznega področja ali sektorske politike, kvečjemu nove družbene paradigme, podprte z uporabnim (»tihim«) znanjem in izkustvom, da lahko prehod od starega k novemu načinu razmišljanja, delovanja in preživetja poteka nadvse usklajeno. Čas za razmišljanje o tem se nezadržno izteka. Zato menim, kar sem ob koncu lanskega leta povzel o etičnem, pravnem in političnem potencialu za družbo prihodnosti, da ne kaže pretirano eksperimentirati z normativnimi inovacijami. Bolje bi bilo vztrajati pri preverjeni paradigmi ustavnosti in zakonitosti ali usklajenosti pravnega in političnega sistema države kot delujoče celote (Delo, 23. 12. 2022).

Pri razvojnih izzivih velja upoštevati, da je zakonodajna politika v vlogi omenjene ReNDej praviloma na uporaben način povezana s strategijo trajnostnega razvoja Slovenije 2030 in njeno vizijo: Slovenija, država kakovostnega življenja za vse. Skupna vez ReNDej in strategije Slovenija 2030 je torej celosten in povezljiv, usklajen pristop. Tako kot na primer v slovenski strategiji pametne specializacije, ki z vertikalno in horizontalno skladnostjo povezuje strateška razvojna in inovacijska partnerstva (Srip). S tem, kar je v izhodišču določeno s strategijo Slovenija 2030, pomeni, da bi moralo doseganje ciljev trajnostnega družbenega razvoja, produktivnosti, javne blaginje in kakovostnega življenja za vse na usklajen način potekati na vseh ravneh in področjih države in lokalne samouprave (prim.: OECD, Policy Coherence for Sustainable Development, 2018; primerjalna analiza s pozitivnimi ugotovitvami o strategiji Slovenija 2030 in zavezi države Slovenije k usklajenemu uresničevanju svetovnih ciljev trajnostnega razvoja). Naj v zvezi s tem omenim, da je koherentnost nosilni pojem, načelo in glavna usmeritev pred kratkim sprejete resolucije evropskega parlamenta o skladnosti politik za razvoj. Ta med drugim poudarja, da je koherentnost politik za razvoj pravna obveznost, ki izhaja iz pogodbe o delovanju EU in jo mora EU upoštevati v vseh svojih politikah, ki vplivajo ne samo na članice, ampak tudi na države v razvoju (EP, Policy coherence for development, 14. 3. 2023).

Usklajenost pravnega in političnega sistema države kot delujoče celote ima ključno vlogo pri urejanju (implementaciji) in uresničevanju trajnostnih razvojnih ciljev, ki so splošnega pomena za človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarski razvoj, javno blaginjo in kakovostno življenje za vse. Strategija razvoja Slovenije 2030 poudarja, da je od tega odvisno delovanje vseh družbenih sistemov in podsistemov. Glede tega urad za makroekonomske analize – Umar, ki v svoji vlogi spremlja uresničevanje globalnih ciljev trajnostnega razvoja, v poročilu o razvoju za leto 2022 pravi, da so bili pri tem zadnja leta v Sloveniji narejeni pozitivni premiki na posameznih področjih. Z mednarodnimi primerjavami hkrati opozarja, da smo pri večini kazalnikov učinkovitosti javnih institucij in konkurenčnosti institucionalnega okvira še vedno v spodnji polovici držav članic EU. Veliko breme je državna regulacija, saj slabi predpisi slabo vplivajo na predvidljivost in stabilnost poslovnega okolja, zaupanje v pravno državo in sodstvo ter na razmeroma visoko zaznavo korupcije (Umar, Poročilo o razvoju, 2022).

Umar s pozitivnimi kazalniki razvoja v poročilu za leto 2022 posebej poudarja, da je bila Slovenija v tem desetletju ena najmirnejših in najvarnejših držav na svetu. Ugodne varnostne razmere so pozitivno vplivale na kakovost življenja, napredek in konkurenčnost gospodarstva. Podobno ugotavlja, denimo, strategija slovenskega turizma za obdobje 2022–2028 na svojem področju, se pravi tudi v odnosu do naravne in kulturne dediščine, da je javna varnost med strateškimi dejavniki konkurenčnosti. Pri tem se sklicuje na mednarodne primerjave, po katerih je javna varnost drugi, takoj za poslovnim okoljem najpomembnejši dejavnik konkurenčnosti. Konkurenčnost poslovnega okolja je po ugotovitvah Umarja močno odvisna od zakonodajne politike, kakovosti predpisov in institucionalnega okvira. Temu na svoj način pritrjuje razvojni model za sprostitev ključnih potencialov slovenskega turizma, v katerem ima zakonodajna politika skupaj z institucionalnim okvirom, digitalizacijo in finančno politiko ključno vlogo pri horizontalni skladnosti in usklajenosti celotne turistične dejavnosti v Sloveniji. Nič od tega, kar je sicer teoretično lepo napisano in normativno utemeljeno z dokazi, ni samoumevno. Še najmanj so samoumevne ugodne razmere javne varnosti. Tragični primeri uporabe strelnega orožja tako rekoč v naši soseščini, v katerih so bili med smrtnimi žrtvami otroci in mladostniki, z vsem sočutjem in sožaljem svojcem boleče opozarjajo, kako se ugodne varnostne razmere lahko v trenutku spremenijo v najhujšo moro.

Ugotovitve Umarja v poročilu o produktivnosti za leto 2022 podobno kot v poročilu o razvoju 2022 kažejo določen napredek pri izboljšanju institucionalnega okvira. Z mednarodno primerjavo pa ob posamičnih spet opozarja na strukturne probleme institucionalne nekonkurenčnosti. Slabi predpisi in drugi vzroki neučinkovitosti javnih institucij, ki se jih zaradi tega drži slab sloves v odnosu do poslovnega okolja in podjetij, ostajajo med glavnimi ovirami, zaradi katerih Slovenija iz leta v leto zaostaja v produktivnosti. Zato Umar poudarja, da mora reševanje strukturnih problemov v institucionalnem okviru ostati prioriteta

Z družbenimi izzivi in bliskovitim tehnološkim razvojem je na vseh področjih, ne samo v pravu in zakonodajni politiki, očitna potreba po učinkovitejšem pristopu. To ni več vprašanje posameznega področja ali sektorske politike, kvečjemu nove družbene paradigme.

države. Predvidljiva in kredibilna, skratka uporabna zakonodajna politika, ki je skupaj z nomotehniko ključna za pripravo, sprejemanje in izvrševanje kakovostnih predpisov, je tako v več pogledih nujna za trajnostni razvoj, produktivnost in kakovostno življenje za vse.

Prioriteta naše zakonodajne politike

Omenjena napoved strateškega sveta za trajnostni razvoj o prenovi zakonodajne politike v ospredje postavlja kakovostne predpise, podprte z dokazi. Dokazi sami po sebi niso merilo kakovosti. So le izraz bolj ali manj zanesljive verjetnosti resnice. V tej poenostavljeni razlagi se zrcali spoznavni (epistemski) dvom o predpisih in politiki, utemeljenih zgolj na dokazih. O tem obstajajo diametralna stališča med avtorji, ki z nasprotnih bregov razpravljajo, denimo, o medicini in politiki, utemeljeni oziroma podprti z dokazi. Iskanje konsenza se je medtem približalo točki, ko prevladujejo argumenti v prid praksi, podprti z dokazi.

Zaslužni profesor prava dr. Albin Igličar v knjigi Zakonodajna politika ugotavlja, da je resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej) v teoretičnem in normativnem pogledu ustrezna podlaga za pripravo in sprejemanje kakovostnih predpisov. Z ReNDej je zakonodajna politika odprta za oceno dejanskega stanja in dokazov, vključno s smernicami za obvladovanje tveganj neželenih oziroma škodljivih vplivov na pripravo, sprejemanje in izvrševanje predpisov. V praksi pa je ReNDej prevečkrat prezrta in kršena, da bi lahko ta proces v celoti potekal skladno s tem, kar o ustavnosti oziroma usklajenosti pravnega reda in političnega sistema države v odločbah ugotavlja Ustavno sodišče RS.

Pristojna služba državnega zbora mi je na vprašanje o zakonodajni politiki in vrednotenju dokazov odgovorila, da je zakonodajni postopek natančno opredeljen s poslovnikom. Vrednotenje dokazov in gradiva poteka na sejah parlamentarnih delovnih teles in državnega zbora kot celote. Predlogi zakonov in gradiva zakonodajnega postopka so skladno z načelom preglednosti odprto dostopni na spletnem portalu državnega zbora. Usklajenost predlogov zakonov in zakonodajnega gradiva z ustavo v okviru svojih pristojnosti posebej preverja zakonodajno-pravna služba državnega zbora. Če poslanke in poslanci presodijo, da je potrebno, se lahko o posameznih vprašanjih ali zakonskem predlogu v celoti razpiše javna razprava, na katero so vabljeni zunanji strokovnjaki ter zainteresirana in širša javnost.

V državnem zboru deluje raziskovalni oddelek, ki ob uporabi znanstvenih, družboslovnih in humanističnih metod pripravlja podatke, informacije in gradivo v pomoč poslankam in poslancem, delovnim telesom in drugim uporabnikom za kakovostno delovanje državnega zbora. Rezultati raziskovalnega dela so objavljeni na intranetu in spletnem portalu državnega zbora. Oddelek vsak dan sodeluje v parlamentarni mreži Evropskega centra za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (ECPRD). S svojo dejavnostjo raziskovalni oddelek državnega zbora prispeva tudi k razvoju uporabne parlamentarne etike ali etike v parlamentu.

Uporabna vrednost zakonodajne politike v vlogi državnega zbora torej predpostavlja, da so predpisi in drugi splošni akti podprti oziroma utemeljeni z dokazi in argumenti demokratične razprave. Jezikovna telovadba pri poimenovanju tega ali onega načina uporabe dokazov za zakonodajno politiko niti ni tako zelo pomembna. Pomembno pa je, da spoznavne in moralne (etične) razsežnosti dokazov ter celotnega zakonodajnega postopka niso in ne morejo biti samoumevne. Zlorabe znanstvenih dokazov z najhujšimi posledicami zločinov proti človečnosti, storjene v imenu zločinske politike, svarijo pred predpisi, utemeljenimi zgolj na dokazih. Zaradi obvladovanja tveganj zlorab je spoznavno in moralno (o)vrednotenje dokazov prvovrstna dolžnost in odgovornost tistih, ki vrednotijo, odločajo in ukrepajo. V primeru zakonodajne politike in nomotehnične stroke so za to prvi pristojni in odgovorni odločevalci, javni funkcionarji in uslužbenci v procesu priprave, sprejemanja in izvrševanja predpisov. Vloga splošne javnosti in civilne družbe je prav tako nenadomestljiva, saj to zahteva načelo demokratičnosti, a ne z ubiranjem bližnjic do zakonskih rešitev po nujnem postopku.

Kaj lahko za konec rečemo, kakšno zakonodajno politiko bi v danih razmerah potrebovali, da bi bili naša družba in država čim uspešnejši pri urejanju družbenih razmerij, če hočete, pri uresničevanju v uvodu omenjenega dogovora med znanostjo, gospodarstvom in državno politiko: Za pametno, trajnostno in konkurenčno Slovenijo? Veljavna resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej) formalno predstavlja robusten okvir za kakovostne predpise. Z istim namenom ima vgrajene mehanizme, s katerimi lahko v svoji vlogi zakonodajne politike pripomore k odpornosti proti nedovoljenim vplivom in škodljivim ravnanjem. Toda njena uporabna vrednost je iz istih razlogov prezrtosti in prepogostih kršitev tudi v tem pogledu onemogočena. Z ugotovitvami Umarja o strukturnih problemih, neučinkovitosti in nekonkurenčnosti našega institucionalnega okvira pomeni, da so bolj kot normativna prenova ReNDej nujni strokovnost, izkustvo in odgovornost v javnih institucijah. S kakovostnimi predpisi je hkrati treba povečati odpornost proti škodljivim, neetičnim in protipravnim dejanjem na vseh področjih in ravneh države in lokalne samouprave. To bi morala biti glavna prioriteta zakonodajne politike in celotnega javnega sektorja tudi v odnosu do gospodarstva in poslovnega okolja.

FOTO BLAŽ SAMEC

Prispevek je mnenje avtorja in ne izraža nujno stališča uredništva.

Pisma bralcev in odmevi

pisma@delo.si

Logično ali ne – država se ne »heca«!

Če država zahteva, da ji moraš prijaviti, kaj ti je »storila«, pa tudi če ti je izplačala, kar ti po zakonu pripada, ji moraš to prijaviti, sicer sledi kazen! Se morda boji, da bi pozabila, da ti je nakazala donos na svoje, državne obveznice?

Ne verjamem, da država ne bi vedela, kaj komu pošlje in koliko pa kdaj. Zakaj potem zahteva (tudi če od nje dobiš le nekaj evrov in nimaš računalnika), da »dvigneš rit«, se sprehodiš do avtobusa ali vlaka in se odpelješ v Ljubljano, poiščeš davčni urad, kjer dobiš obrazec za davčno napoved … Potem ga opremiš s podatki, ki jih komaj najdeš, so pa vsi v javnih evidencah dostopni uradnikom, kupiš kuverto, napišeš nanjo naslov in vse skupaj pošlješ na Finančno upravo RS (Furs). Je pa država drugače prijazna do nas starih – javni prevoz je za nas brezplačen. A je tudi varčna: ukinila je Fursove izpostave po raznih krajih (pa še kaj drugega), celo pri nas v Grosupljem, ki je ena največjih občin, zato moraš v Ljubljano. Furs pošlje odločbo, ki odloči, kar je že določil zakon: namreč, koliko si dolžan plačati davka na donos od obveznic. In potem pot pod noge in na banko ali pošto plačat davek.

Finančna uprava že nekaj časa ne zahteva davčne napovedi za dohodnino, ampak sama po uradni dolžnosti zbere vse podatke in pošlje zavezancem v pregled informativni izračun o odmeri dohodnine. Lepo. Davčno številko je treba navajati povsod, kjer so transakcije. Glede financ Furs o nas ve vse. Zakaj torej pri državnih obveznicah to ni mogoče, ko pa isti organ (torej Furs) najprej izplača donos na obveznice, potem pa čaka, da mu prijaviš, kaj si od njega prejel, in z odločbo določi, koliko denarja mu moraš vrniti? Ne čaka dolgo – odločbo in položnico za davek pošlje tudi brez napovedi. Čemu potem služi ta zoprna napoved? Če zakon zahteva 27,5-odstotni davek na donos, bi lahko Furs pri sebi zadržal tolikšen delež donosa, lastniku obveznice pa nakazal le razliko. Denar bi imela država na svojem računu več mesecev prej in nobenih odločb, »cirkusa« in stroškov za lastnike obveznic ne bi bilo. Velik prihranek dela in materiala!

O tem sem že pred leti pisaril finančni upravi, pa brez uspeha. Rekel sem si, če si že ni odtrgala svojega kosa, ko mi je nakazala donos, mi bo pač poslala položnico. In jo je: 24. junija lani za okoli 40 evrov davka. V obrazložitvi je sicer najprej ugotovila, da nisem vložil napovedi, »zato se odmeri davek po podatkih davčnega organa«. Pa saj drugih podatkov tudi ni. Odločbe pošilja enako za druge davke in prispevke: dohodnino, nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, kmetijsko zbornico, vključno s prispevkom za gozdne ceste. Vse brez napovedi. Obveznosti plačujem v roku. Na obvestilu o nakazilu donosa pa je na koncu res napisano z drobnim tiskom, da sem Fursu dolžan oddati napoved, drugače sledi globa. Nisem verjel, da mislijo resno … Zato lani nisem poslal te nelogične napovedi … In zgodilo se je! Država se ne »heca«! Seveda »država« dobro ve, kaj mi je poslala in kaj sem ji dolžan. Verjamem, da spremlja denarne tokove, sicer ne more nadzirati davčnih utaj. Če bi, na primer, prejemal dohodke iz tujine, nad katerimi Furs morda nima pregleda (ali ga celo ima), bi bilo logično, da bi za ta del dohodkov vložil napoved.

Od Fursa sem zaradi zgoraj opisanega prejel še eno odločbo – plačilni nalog za globo. Izrečena globa je bila »samo« 250 evrov, kazen pa utemeljena s tem, da sem kršil zakon, ker pri davčnem organu nisem v zakonskem roku vložil napovedi … Dodano je bilo opozorilo o prisilni izterjavi (rubežu), če globe ne plačam. Je pa država prijazna tudi do kršiteljev: če plačaš globo v osmih dneh, velja »polovička«. Za starejšega upokojenca z nizko pokojnino je to problem. Pokojnina ne zdrži do konca meseca, prihrankov seveda tudi nima, in če prejme nalog več kot osem dni pred koncem meseca (pred novo pokojnino), tega »darila« ni deležen. Bo pač revež plačal polno globo; važno je, da premožni to »polovičko« zlahka izkoristijo.

Na plačilni nalog se nisem pritožil, saj je gospa na visokem uradniškem položaju v Fursu, ki se je pod odločbo podpisala, le izpolnjevala zakonske obveznosti. Sem ji pa vseeno vljudno pisal in vprašal, kakšen greh sem storil, da sem si prislužil kazen, ko pa drugače davkov ne »optimiziram« in jih plačujem v predpisanih rokih? Vemo pa, koliko davkov sploh ni plačanih. Davke nekateri »optimizirajo« ali jih sploh ne plačujejo in krasno živijo. Ne dvomim, da bi meni rubili, če ne bi plačal globe, saj sem lastnik polovice hiše! Država se ne »heca«, ko gre za poštene ljudi. Ali jo skrbi proračun, da z zakoni nastavljala zanke, ko nekdo spregleda drobni tisk? V čem je potem pri odmeri davka na donos poanta opisane nelogične norosti, ki po nepotrebnem bremeni državo in občane? Upam le, da se kdaj v to zanko ujame kak poslanec in morda sproži razpravo. Če ne bo raje zadeve uredil po svojih kanalih …

Anton Pelko,
Grosuplje