

ZAKONODAJNA SLED:
SLEDLJIVOST VPLIVOV V POSTOPKU PRIPRAVE
IN SPREJEMANJA OBČINSKIH SPLOŠNIH AKTOV



Albin Igličar, Bećir Kečanović, Ciril Ribičič



INŠTITUT ZA
USTAVNO PRAVO

Avtorji:

dr. Albin Igličar

mag. Bećir Kečanović

dr. Ciril Ribičič

© Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana, 2017. Vse pravice pridržane. Brez predhodnega pisnega dovoljenja Inštituta za ustavno pravo, Ljubljana so prepovedani reproduciranje, distribuiranje, dajanje v najem, dajanje na voljo javnosti in druge oblike javne priobčitve, predelava ali vsaka druga uporaba tega avtorskega dela ali njegovih delov v kakršnem koli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranitvijo v elektronski obliki. Odstranitev tega podatka je kazniva.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

340.134(082)

IGLIČAR, Albin

Zakonodajna sled : sledljivost vplivov v postopku priprave in sprejemanja občinskih splošnih aktov / Albin Igličar, Bećir Kečanović, Ciril Ribičič ; [prevod povzetka Petra Posega]. - Ljubljana : Inštitut za ustavno pravo, 2017

ISBN 978-961-285-826-1

1. Kečanović, Bećir 2. Ribičič, Ciril
291338752

Albin Igličar, Bećir Kečanović, Ciril Ribičič

**ZAKONODAJNA SLED:
SLEDLJIVOST VPLIVOV V POSTOPKU
PRIPRAVE IN SPREJEMANJA
OBČINSKIH SPLOŠNIH AKTOV**



Ljubljana, 2017

PREDGOVOR

Inštitut za ustavno pravo si s svojo znanstveno-raziskovalno in svetovalno dejavnostjo na področju ustavnega prava v slovenskem prostoru že več let prizadeva prispevati k razvoju pravne znanosti in njene prakse. S pomočjo vodilnih pravnih strokovnjakov v državi neodvisno, nepristransko in strokovno obravnava vsa temeljna ustavnopravna vprašanja, ki jih odpirajo aktualne razmere. Temeljna dejavnost Inštituta je raziskovanje na področju ustavnopravnih ved, saj opravlja predvsem raziskave s področij državne ureditve, volilnega sistema, evropskega prava človekovih pravic in lokalne samouprave. Prav tako se Inštitut ukvarja z izdajateljsko dejavnostjo. V sodelovanju z Inštitutom za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor - Lex Localis je bila leta 2016 izdana odmevna znanstvena monografija *Položaj predsednika republike*, ki je ob 25-letnici sprejema Ustave Republike Slovenije odprla prepotrebno znanstveno razpravo o vlogi predsednika, ki jo ima na podlagi slovenske ustave in primerjalnopravno, ter o možnostih spremembe tega ustavnega instituta. Pričujoča monografija je nadaljevanje izdajateljske dejavnosti in izvirno odgovarja na demokratični primanjkljaj pri sprejemanju predpisov. Pri tem se ne osredotoča zgolj na izpostavljanje problemov, ampak s poglobljeno analizo, tako da predstavi ustrezna orodja (priporočila) za boljšo sledljivost vplivov na sprejemanje predpisov, skuša prikazati možne rešitve. Upamo, da bodo deležniki prisluhnili našim predlogom, ker je uvedba zakonodajne sledi dobrodošla za uspešnejši demokratičen razvoj Slovenije in uspešno delovanje njenega ustavnega sistema.

dr. Ciril Ribičič
direktor Inštituta za ustavno pravo

Domen Končan
urednik

POVZETEK

Odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije o kršitvah načela ustavnosti in zakonitosti, sodna praksa, strateški dokumenti države in lokalne samouprave, kot tudi splošne ocene normativnega urejanja družbenih razmerij opozarjajo na demokratični primanjkljaj oz. pomanjkanje ustreznih pogojev za vključevanje javnosti, fizičnih in pravnih oseb, na nepreglednost in neučinkovite ukrepe sledljivosti, kdo vse vpliva na postopek priprave in sprejemanja predpisov in drugih splošnih aktov. To so le ključni dejavniki, ki z zniževanjem transparentnosti in kakovosti predpisov povečujejo nevarnost sistemskih problemov in odklonskih dejanj na tem področju. Različne ocene in ugotovitve v strateških dokumentih kažejo, da je vse to najbolj izrazito pri predpisih in drugih splošnih aktih občin.

Inštitut za ustavno pravo že nekaj let opozarja na nepreglednost, pomanjkanje sledljivosti oziroma sivo polje različnih dejavnikov, od lobiranja do nezakonitih in drugih nedovoljenih vplivov na postopek priprave in sprejemanja predpisov. O tem je pred dobrim letom posebej seznanil najvišje predstavnike zakonodajne in izvršilne veje oblasti. V zvezi s tem so bili naslovniki vljudno zaproseni za sodelovanje pri projektu zakonodajna sled, ki je zasnovan prav z namenom, da omenjene probleme razkriva in jih tako zmanjšuje na najmanjšo možno mero. Toda niti sklicevanje na edinstveno priložnost, da – ob petindvajseti obletnici ustave samostojne slovenske države – skupaj napravimo korak v nadgradnji ustavne demokracije, pri naslovnikih ni spodbudilo prav nobenega posebnega zanimanja za predmetno problematiko.

V prošnji za sodelovanje je bil dan poudarek okoliščinam, da je poglobljanje demokracije in širitev kroga ljudi, ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev najbolj oprijemljivo v okvirih lokalne samouprave. Najpomembnejše odločitve v občini dobijo svoj pravni odraz v sprejetih odlokih občinskega (mestnega) sveta. Zato je zelo pomembno, kdo vse sodeluje pri pripravi in sprejemanju odlokov, od prvih pobud zanje, kdo nastopa kot sestavljaivec delovnih besedil odlokov, kdo je njihov predlagatelj in kdo so razpravljavci in predlagatelji amandmajev na sejah občinskega (mestnega) sveta. Preglednost navedenih okoliščin in podatkov bo omogočila jasen vpogled v dejavnost vseh subjektov, ki se pojavljajo v procesih pripravljavanja in sprejemanja občinskih odlokov.

Naslovniki so bili seznanjeni, da Inštitut za ustavno pravo¹ pričenja raziskovalni projekt, ki bi najprej za raven občine in pozneje še za raven države spodbudil prizadevanja za zmanjšanje demokratičnega deficita in bi vodil do vzpostavitve t. i. **zakonodajne sledi** pri vsakem sprejetem občinskem odloku (in pozneje pri vsakem zakonu). Ta sled razkriva vse politične in civilno-družbene (lobistične) deležnike, ki so bili aktivni ob določenem odloku. Projekt je zasnovan na modelu, ki se je uveljavil v Evropski uniji, od koder je deloma prenesen v naš zakonodajni proces. Spisek imen lobistov ter organizacij, katerih interese zastopajo v postopkih, in sploh seznam vseh udeležencev procesov sprejemanja normativnih pravnih aktov – to je v ožjem pomenu zakonodajna sled sledljivosti lobiranja in drugih vplivov v institucijah EU² – prispeva k večji transparentnosti postopkov odločanja, še posebej če bi seznam vplivov opremili z informacijo o stališčih, ki so jih posamezni registrirani zastopniki interesov vnašali v normodajni postopek. S tem se povečuje legitimnost normodajnega postopka ter omogoča, v odprtem in pluralističnem dialogu, na katerega se opira demokratični sistem, tudi večjo strokovnost politike in procesov sprejemanja splošnih pravnih aktov. Za potrebe slovenske zakonodajne politike ter procesov pripravljanja in sprejemanja občinskih odlokov pa kaže ta prizadevanja nadgraditi in razširiti dokument o zakonodajni sledi s podatki o vseh deležnikih procesa nastajanja zakonov in odlokov iz civilne družbe oziroma splošne in strokovne javnosti, ministrstev oziroma občinskih uprav, vlade oziroma županov in poslancev oziroma svetnikov. O tem govori tudi Strategija razvoja javne uprave, ki nakazuje celostno ureditev zakonodajne sledi v okviru projekta e-predpisi,³ kar pa bi dopolnili za okvir občine. Za uveljavitev te zamisli bi bilo treba vnesti nekatere spremembe v poslovnik občinskih (mestnih) svetov in morda tudi v statute.

¹ Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana (IUP) je ustanovilo Društvo za ustavno pravo Slovenije kot neodvisen raziskovalni zavod, ki skrbi za razvoj in delovanje raziskovalne infrastrukture na področju ustavnopravnih raziskav. V okviru svoje dejavnosti za zainteresirane subjekte oblikuje tudi strokovna mnenja o pravnih problemih, povezanih z domačimi in tujimi ustavnopravnimi vprašanji. S tem znanstveno-raziskovalno delo dopolnjuje z aplikativno dejavnostjo.

² Izraz zakonodajna sled (legislative footprint) izvira iz Resolucije Evropskega parlamenta iz leta 2008 (UL C 271 E, 12. 11. 2009) in pomeni »... okvirni seznam, priložen Poročilu Parlamenta, registriranih zastopnikov interesov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja in so imeli vpliv pri pripravi poročila«; več o tem glej, *naprej*, 3. poglavje.

³ Strategija SJU 2020, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana 2015, str. 48: »Uporabniku bo na voljo vpogled, kdo pripravlja zakon, kdo sodeluje v posvetovalnih in delovnih skupinah, kdo se vključuje v sprejemanje zakona skozi lobistične stike ali stike z drugimi interesnimi skupinami, pri čemer je pomembna vsebina zakonodajnih sprememb, ki so nastale zaradi vplivov deležnikov in lobistov.«; glej, *naprej*, 3. poglavje.

Ne nazadnje, temeljna vloga zakonodajne sledi je, da kot sistemsko orodje podpira in spodbuja preglednost (transparentnost), demokratični nadzor, vključevanje ter sodelovanje javnosti in civilne družbe (demokratična participacija) pri oblikovanju, sprejemanju in izvrševanju javnih politik in predpisov oziroma splošnih aktov lokalne ureditve in strateških dokumentov EU, npr. o financiranju programa *Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost* – kohezijski skladi. Prav tako je *zakonodajna sled* eno od strateških vprašanj razvoja lokalne demokracije. Spričo ugotovitev o problemih demokratičnega deficita, izključevanja v postopku priprave in sprejemanja občinskih aktov ter odprtih vprašanj javne etike in javnega nezaupanja, s katerim se politika spopada na vseh ravneh, ima *zakonodajna sled* v širšem okviru priprave, sprejemanja in izvrševanja predpisov pomembno vlogo pri odpravljanju vzrokov teh problemov in odprtih vprašanj. S tem pa že na sistemski ravni prispeva k zaupanju v demokracijo in pravno državo, javne funkcije in ustanove. Tudi s tega gledišča na Inštitutu za ustavno pravo zagovarjamo stališče, da je treba zakonodajno sled prilagoditi in implementirati na način, ki je skladen z ustavnim položajem in vlogo lokalne samouprave v sistemu državne ureditve ter pooblastili organov lokalne oblasti. V zvezi s tem velja poudariti, da sta priprava in sprejemanje predpisov sestavni del zakonodajne dejavnosti, ki je ključnega pomena za pravni sistem in upravljanja javnih zadev. S tega vidika so ustavna načela ter vrednote demokracije in pravne države normativni okvir zakonodajne sledi. Načelo ustavnosti in zakonitosti pa njena temeljna podlaga, ki z zahtevo usklajenosti ali skladnosti (angl. *compliance*) zajema tudi sledljivost pravnih aktov.

Na zaprosilo in predlog za sodelovanje se s finančno pomočjo ni odzval nihče, dani so bili samo odgovori o pomembnosti raziskovalne teme. Medtem je Vlada Republike Slovenije sprejela navedeno Strategijo razvoja lokalne samouprave in v celoti potrdila ugotovitve o demokratičnem deficitu, nepreglednosti, izključevanju oziroma pomanjkanju vključevanja lokalnega prebivalstva in slabi kakovosti pri pripravi in sprejemanju predpisov. Strategija sicer ugotavlja, da ima Slovenija sodobno urejeno in delujočo lokalno samoupravo, hkrati pa opozarja na odprta vprašanja etičnega upravljanja občin in delovanja občinskih funkcionarjev, na demokratični primanjkljaj in izključevanje oziroma ovire za vključevanje prebivalcev v upravljanje lokalnih javnih zadev, slabo sledljivost in slabo kakovost občinskih aktov.

Rezultati predmetne raziskave zakonodajna sled in vključevanje na lokalni ravni potrjuje navedene ugotovitve o problemih demokratičnega primanjkljaja, izključevanja prebivalcev in javnosti, nepreglednosti,

pomanjkanju sledljivosti in slabi kakovosti občinskih predpisov. Hkrati navaja pozitivne primere in dobro prakso po posameznih občinah, ki si vendarle prizadevajo, da stanje na svojem področju izboljšajo. Kar je pri tem slabo, je splošno znano dejstvo, da so sicer posamični primeri spodbudni, vendar ostajajo na ravni posamičnosti. Posamični primeri dobre prakse, naj bodo še tako dober zgled ravnanja in odgovornosti za skupno dobro in javni interes, ne rešujejo problemov sistemskega značaja. Sistemski problemi potrebujejo sistemske rešitve, tako kot v nadaljevanju kažejo rezultati in priporočila pričujoče raziskave.

SUMMARY

Legislative footprint is a rather new institute, originally designed to monitor the influence of lobbying on the adoption of legal provisions. It has been applied in EU institutions, as well as partially adopted into the legislative procedure and other forms of normative activities in Slovenia. With critical evaluation of legitimacy and political accountability due to bad provisions, normative activities in Slovenia as well as the EU are criticized over the corresponding democratic deficit, corruption, and exclusion or lack of equal and fair opportunities for inclusion in the process of social control over the management of public affairs.

The following paper on legislative footprint and inclusion in preparing and adopting municipal provisions has been written on the basis of research under the same title and with support of the Constitutional Law Institute, Ljubljana. Research results confirm that complaints of the general and specialist public about democratic deficit, bad provisions, and corruption in managing public affairs reflect a wider, structural issue. Even if such complaints are fully attributed to the post-truth period where public opinion is based more on emotional and personal beliefs than actual, verifiable facts, they are not to be underestimated.

This paper relies on evaluation of normative activities in strategic documents of state and local authorities, which indicate that positive and negative effects of provisions are most tangible in the local environment. A number of decisions on local public affairs receives legal relevance by adoption of decrees in Town councils. Prior to that, their content is often a subject to various interests, oppositions and coordination. The question on who is involved in the process of cooperation and influencing is thus established much earlier; henceforth first consultations and early initiatives for preparation of a working proposal with certain solutions and variations, until the adoption and legal validity of the final text. It also needs to be taken into account that a decree is most often a general act of implementing nature which, in principle, needs to be in accordance with the principle of constitutionality and legality – compliance of the laws with the Constitution as well as compliance of other regulations and general acts with the Constitution and the law. Judging by the findings of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia in analyzed decisions on infringement of principles of constitutionality and legality, the issue of legislative footprint and inclusion in the process of preparation and

adoption of provisions begins with quality of laws, thus remains relevant on all levels of normative activities of state and local authorities.

Spatial planning is one of the most demanding normative areas on both state and local levels. Including the public in this process is of special significance for the protection of natural environment and rational managing of space as a common value. Good practice examples, summarized in this paper, emphasize the meaning of planning, transparency in traceability in early stages of studying and preparation for normative regulation of spatial solutions. As such, equal opportunities for inclusive, measured, transparent and quality (deliberate) communication are ensured at the beginning, which incites mutual respect and dialogic search for consensus. Accordingly, rational, planned, inclusive, transparent, and tolerant discussion ensures a greater level of consistency and legitimacy, meaning legal and moral acceptance of the decisions taken in general and specialist public. On the other hand, it diminishes tension and polarization that come with the process and consequently, the danger of developing excessive conflict of interests or exploiting the inclusion process.

Last but not least, holistic assessment of legislative footprint and inclusion assumes equal and fair opportunities in access to public finance from cooperation in various working groups, preparation of specialist opinion, and other payable services for this purpose. At the same time, it prevents abuse, corruption and other deviant behavior that damage the public budget, common good, and public interest. With a holistic approach, it also contributes towards respect of equality and protection from discrimination or exclusion on the basis of gender and other personal circumstances in the process of preparation and adoption of provisions.

KAZALO

1. UVOD	1
2. NAMEN IN METODOLOGIJA	3
3. »ZAKONODAJNA SLED« NA LOKALNI RAVNI	5
3.1. Zakonodajna sled v okviru načel in standardov normodajne dejavnosti	7
3.2. Pravne podlage	9
3.3. Uveljavitev na lokalni ravni	12
4. VLOGA ZAKONODAJNE SLEDI PRI ODPRAVLJANJU VZROKOV DEMOKRATIČNEGA DEFICITA, IZKLJUČEVANJA IN DRUGIH ODKLONSKIH DEJANJ V POSTOPKIH PRIPRAVE, SPREJEMANJA IN IZVRŠEVANJA OBČINSKIH SPLOŠNIH AKTOV	14
4.1. Normativni okvir in vizija vključujoče lokalne samouprave	16
4.1.1. Svetovni cilji vključevanja in družbena odgovornost podjetij v lokalnem okolju	18
4.2. Sledljivost v razmerju socialne izključenosti in vključenosti	19
4.2.1. Lokalna raven	20
4.3. Zagotavljanje enakih možnosti za vključevanje	22
5. ANALIZA VKLJUČEVANJA IN SLEDLJIVOSTI NA PRIMERU PROSTORSKEGA UREJANJA	23
5.1. Primeri dobre prakse kot zgled vključevanja splošne in strokovne javnosti	28
5.1.1. Mestna občina Kranj	30
5.1.2. Občina Idrija	30

6. ETIKA, INTEGRITETA IN OBVLADOVANJE TVEGANJA PRI PRIPRAVI, SPREJEMANJU, SPREMINJANJU IN IZVRŠEVANJU PREDPISOV	32
6.1. Povzetki sodne prakse in ugotovitev Ustavnega sodišča RS kot primer možnih kazalnikov tveganja izključevanja in drugih odklonskih pojavov	33
6.2. Profiliranje in prepoznavanje tveganja	36
7. NEKATERA ODPRTA VPRŠANJA ZAKONSKE UREDITVE SLEDLJIVOSTI OZIROMA NADZORA NAD LOBIRANJEM TER DRUGIMI VPLIVI NA PREDPISE	38
7.1. Sledljivosti in preprečevanje zlorab pri lobiranju	38
7.2. Tveganje zlorab vključevanja in nedovoljenih vplivov na predpise ter zaščita pripravljavcev in odločevalcev pred tovrstnimi pojavi	40
8. SKUPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA	42
9. PRILOGE	44
9.1. Predlog za digitaliziran obrazec zakonodajne sledi	44
9.2. Pisno gradivo	44
10. LITERATURA IN DRUGI VIRI	59

1. UVOD

Problemi upravljanja lokalnih skupnosti se pojavljajo tudi kot demokratični primanjkljaj pri pripravi in sprejemanju njihovih splošnih aktov. To je posledica izključenosti oziroma ne vključevanja prebivalcev v pripravo in sprejemanje aktov. Netransparentnost pripravljanih in sprejemanih aktov onemogoča dostop prebivalcev in javnosti do podatkov in informacij, da bi se lahko vključevali v pripravo in sprejemanje aktov. Poleg tega ima nespoštovanje odločb Ustavnega sodišča v smislu upoštevanja ustavnopravnih standardov pri pripravi in sprejemanju aktov ter neupoštevanje standardov Resolucije o normativni dejavnosti za posledico slabe občinske predpise. Nadaljnji problemi izhajajo iz neustreznega obvladovanja tveganja nezakonitega lobiranja in drugih nedovoljenih vplivov na pripravo in sprejemanje predpisov, kar se odraža tudi v ocenah javnega mnenja o stanju etike in integritete ter zaupanju v javne institucije in splošne akte. Odsotnost zakonodajne sledi onemogoča, da bi bili tudi organi odločanja v postopku sprejemanja aktov seznanjeni s celoto vplivov, tako zakonitih kot nedovoljenih vplivov na postopek nastajanja in sprejemanja.

Vpeljava zakonodajne sledi omogoča evidentiranje, sledljivost in preglednost (transparentnost) vpliva vseh deležnikov, od začetkov pripravljanih občinskega splošnega pravnega akta do njegovega sprejema. Na ta način, s sledljivostjo in preglednostjo, dejansko podpira enake in poštene možnosti, da lahko vsakdo z vključevanjem prispeva k učinkovitosti javne kontrole, sprotnega nadzora, preprečevanja in odkrivanja nedovoljenih vplivov ter drugih odklonskih dejanj, ki spodkopavajo legitimnost, kakovost in učinkovitost zakonov, podzakonskih predpisov in splošnih aktov. Pri izvrševanju zakonov, podzakonskih predpisov in drugih splošnih aktov zakonodajna sled ob uporabi razlagalnih pravnih metod in argumentov podpira izvajanje kasnejše in sprotne kontrole, kako različni vplivi in odločitve v postopku njihove priprave in sprejemanja učinkujejo v praksi. S tem dodatno prispeva k razvoju dobrih in odpravljanju slabih praks, demokratičnosti in legitimnosti odločanja, spodbuja razvoj uporabnega znanja in odgovornosti, uporabno etiko ali integriteto vseh, ki sodelujejo v procesu priprave, sprejemanja in izvrševanja aktov, omogoča razvid interesnega ozadja določenega akta, preprečuje nezakonito lobiranje, trgovanje z vplivom, korupcijo in druga odklonska dejanja. Z vsem tem zakonodajna sled krepi odgovornost za vladavino prava in pravno državo ter tako prispeva k zmanjšanju demokratičnega primanjkljaja in nezaupanja v javne institucije in pravne akte.

Ta raziskava torej s celostnim pristopom, z metodologijo in rezultati sledi širšemu namenu, da ima zakonodajna sled poleg spremljanja in evidentiranja posamičnih primerov lobiranja in drugih vplivov uporabno vrednost tudi pri preprečevanju in obvladovanju negativnih pojavov, kot sta demokratični deficit in izključevanje oziroma onemogočanje ljudi pri pripravi in sprejemanju predpisov ter drugih splošnih aktov na državni in lokalni ravni. To so namreč sistemski problemi pri upravljanju javnih zadev, na katere opozarjajo strateški dokumenti države in lokalne samouprave. Problemi sistemske narave so v primerjavi s posamičnimi primeri lahko veliko bolj usodni za demokracijo in vladavino prava, skupno dobro in javni interes, saj puščajo odprta vrata neskončnemu številu možnih zlorab s posledicami socialnega, ekonomskega, političnega izključevanja, korupcije in drugih odklonskih dejanj. Praksa je medtem potrdila, da ima zakonodajna sled, če je seveda pravilno razumljena in uporabljena, široko uporabno vrednost. Ustavna načela in temeljne vrednote demokracije in pravne države so razumljivo v tem primeru njen normativni okvir. Načelo ustavnosti in zakonitosti pa je podlaga, ki z usklajenostjo ali skladnostjo (angl. *compliance*) zahteva tudi sledljivost pravnih aktov. Uporabna vrednost zakonodajne sledi v vsebinskem, materialnem pomenu predpostavlja specifično znanje in vrline, ki skupaj podpirajo kompetentnost, pomeni zmožnost pridobivanja in uporabe specifičnega znanja, usposobljenost, veščine in izkušnje za doseganje določenih ciljev. V okviru namena predmetne raziskave so to npr. uporabno znanje in etika, veščine in izkušnje nomotehnične stroke, kar je med ključnimi pogoji za kakovostne predpise.

Kljub vsemu zakonodajna sled ni »čarobna paličica«. Prav tako ni neka »nova znanost«, kot jo nekateri poskušajo prikazati pri odkrivanju in obvladovanju korupcije ali drugih odklonskih dejanj. Nedvomno je njena uporabna vrednost tudi na tem področju zelo široka, vendar še vedno temelji predvsem na praktičnem, uporabnem znanju in etiki delovanja. Brez tega je lahko le še ena zamujena priložnost za boljše predpise in odgovorno upravljanje javnih zadev. Podobno je pri vključevanju, kjer prav tako ne kaže pretiravati z idealiziranjem in enostranskim prikazovanjem njegove vloge v družbi. Vključevanje je uveljavljeno demokratično in etično načelo, vrednota, ki v idealnem smislu služi kot cilj in hkrati motivacijski dejavnik, da ljudje pod enakimi in poštenimi pogoji sodelujejo pri upravljanju javnih zadev in tako vplivajo na svoj družbeni položaj. Toda vključevanje v praksi ob pričakovanih koristih za skupno dobro in javni interes spremljajo različna interesna nasprotja in celo spori. Če ostajajo v mejah sprejemljivega, so interesna nasprotja in spori izraz dejavne demokracije, utemeljene na raznolikosti in pluralnosti, tako da so

v tem pogledu legitimni. Ker vključevanje predpostavlja enake in poštene možnosti, ki varujejo raznolikost in pluralnost, so potrebne določene meje, da te iste možnosti, zlasti temeljne pravice in svoboščine, varujejo pred kršitvami in zlorabami. Vloga zakonodajne sledi pa je v tem, da s sledljivostjo pomaga prepoznati in razmejiti med tem, kaj je vrednota in kaj zloraba vključevanja. Z njeno pomočjo je lažje pripraviti in izvajati tudi primerne ukrepe, da so zlorabe pravočasno prepoznane in obvladane, temeljne vrednote demokratične družbe in pravne države pa zaščitene na najboljši možni način – za skupno dobro in v javnem interesu. S tem namenom pričujoča raziskava ponuja kar nekaj iztočnic, da zakonodajna sled dejansko služi širšemu namenu, ne le v smislu sledljivosti in evidentiranja posamičnih vplivov, temveč odgovornosti za skupne vrednote in odpravljanje vzrokov omenjenih sistemskih problemov, demokratičnega deficita, izključevanja, korupcije in drugih odklonskih dejanj v postopkih priprave in sprejemanja predpisov in drugih (občinskih) splošnih aktov.

2. NAMEN IN METODOLOGIJA

Izvedena raziskava je bila usmerjena z namenom:

- ugotavljati dobre strani in pomanjkljivosti »občinske zakonodaje« z vidika transparentnosti;
- identificirati družbene in politične okoliščine, ki pogojujejo uveljavljanje zakonodajne sledi v občinskih okvirih;
- predlagati pravne določbe o zakonodajni sledi v Poslovniku občinskega (mestnega) sveta;
- podati priporočila s pojasnili za uvajanje zakonodajne sledi v prakso sprejemanja občinskih predpisov;
- uveljaviti zakonodajno sled kot mehanizem spodbujanja javne etike in integritete za občinske funkcionarje in javne uslužbence pri pripravi in sprejemanju splošnih aktov ter akcijsko usposabljanje prebivalcev, še zlasti mladih in drugih socialno bolj ranljivih skupin, za vključevanje v postopek sprejemanja splošnih aktov.

Pri tem so raziskavo vodili predvsem naslednji metodični pristopi:

- povzetek dosedanjih teoretičnih spoznanj o zakonodajni sledi ter praktične aktivnosti na tem področju v Sloveniji;

- analiza obstoječih pravno-normativnih okvirov pravodajnih postopkov (statut občine, Poslovnik občinskega sveta);
- pregled usmeritev evropskih dokumentov za boljše zakonodajo (better regulation) in slovenske Resolucije o normativni dejavnosti, predvsem z vidika občinskih splošnih aktov;
- izbor primera sprejemanja občinskega odloka ali statuta (case study);
- kritično ovrednotenje dosedanje prakse (splošno in v izbranih primerih);
- analiza odločb Ustavnega sodišča o kršitvah načela ustavnosti in zakonitosti na področju lokalnih aktov;
- situacijska analiza, podprta z anketiranjem in oceno tveganja.

Izvedbeno je raziskava zasnovana v treh fazah: 1) situacijska ocena stanja s prečno analizo izpostavljenosti procesa priprave in sprejemanja (občinskih) predpisov poglavitnim dejavnikom tveganja; 2) empirični del z opazovanjem in s strukturiranimi intervjuji; 3) diseminacija rezultatov s predstavitvijo ključnih ugotovitev splošni in strokovni javnosti.

V prvi fazi je bila raziskovalna dejavnost usmerjena v pregled normativnega okvira, strokovnih in drugih virov, predvsem sektorskih politik, strateških in programskih dokumentov države in lokalne samouprave, izbranih odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije glede ustavnosti in zakonitosti državnih in lokalnih predpisov, posamičnih primerov iz prakse pripravljanja in sprejemanja zakonov in drugih splošnih aktov na državni in lokalni ravni. S primerjalnega gledišča so bila v tej fazi zbrana in analizirana relevantna gradiva in dokumenti Evropske komisije in Evropskega parlamenta o zasnovi in implementaciji zakonodajne sledi na ravni Evropske unije. Kar zadeva normativno ureditev lobiranja in druge dejavnike možnih vplivov na pripravo in sprejemanje predpisov, je raziskovalna skupina v tej fazi črpala podatke predvsem iz prejšnjih projektov in gradiv Inštituta za ustavno pravo na temo lobiranja in drugih dejavnikov vpliva v procesu nastajanja in sprejemanja predpisov. Pri analizi sistema in ukrepov za obvladovanje tveganja nezakonitega lobiranja in drugih nedovoljenih vplivov na pripravo in sprejemanje predpisov pa še posebej raziskovalno delo IUP, Ustavnoppravna analiza predlogov za spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, ki ga je v letu 2014 opravila projektna skupina v sestavi Ribičič, C., Pirnat, R. in Čebulj, J. Rezultat prve faze je bil situacijska ocena stanja in potrebam raziskovalnega dela prirejena prečna raziskava izpostavljenosti priprave in sprejemanja predpisov

ključnim dejavnikom tveganja, in sicer na eni strani demokratičnemu primanjkljaju oziroma dejavnikom, ki izključujejo/onemogočajo vključevanje javnosti, fizičnih in pravnih oseb v tem procesu, na drugi strani pa kršitvam načela ustavnosti in zakonitosti, pomanjkanju sledljivosti (zakonodajne sledi), nezakonitemu lobiranju in drugim nedovoljenim vplivom, korupciji in drugim odklonskim dejanjem.

Druga faza raziskovalnih dejavnosti je bila osredinjena na predhodne ugotovitve, torej situacijsko oceno stanja in prečno raziskavo izpostavljenosti procesa priprave in sprejemanja predpisov poglavitnim dejavnikom tveganja. Na tej osnovi so bile raziskovalne dejavnosti usmerjene v empirično raziskovanje na terenu z opazovanjem in raziskovalnimi pogovori oziroma intervjuji. S tem namenom sta bili po predhodno določenih kriterijih ene mestne in ene manjše občine izbrani Mestna občina Kranj in občina Idrija. Ob tej priložnosti se raziskovalna skupina še enkrat zahvaljuje županom in predstavnikom obeh občin, ki so pobudo za sodelovanje sprejeli.

Namen tretje faze, da z diseminacijo rezultatov uvrsti predmetno problematiko na dnevni red splošne in strokovne javnosti, je bil uresničen tako, da so bile ključne ugotovitve raziskave predstavljene v mesecu maju 2017, in sicer na 1. kongresu slovenskih občin ter na XV. Nomotehničnih dnevih. Ugotovitve, kako vključevanje vpliva na socialno kohezijo, varnost, mir in sožitje pa so bile podlaga tudi za zasnovo 3. posveta nacionalne platforme za ozaveščanje o nevarnosti zaostrovanja družbenih razmerij – polarizacije, nasilne radikalizacije in terorizma, junija 2017 v Kongresnem centru Brdo pri Kranju.

3. »ZAKONODAJNA SLED« NA LOKALNI RAVNI

V prizadevanja za povečevanje demokratičnih prvin pri upravljanju javnih zadev v občini se vključuje tudi težnja po preglednosti (transparentnosti) oblikovanja in sprejemanja občinskih predpisov. V ta okvir nedvomno sodi, ob prizadevanjih za dosledno vključevanje javnosti v pripravlanje predpisa že v fazi njegovega osnutka,⁴ še uveljavitev t. i. zakonodajne sledi za občinske predpise.

Na ravni državne zakonodaje vsebino in pomen zakonodajne sledi opredeljuje Strategija razvoja javne uprave 2015–2020 (SJU-2020): »Uporabniku bo na voljo vpogled, kdo pripravlja zakon, kdo sodeluje v

⁴ Sodelovalna (participativna, deliberativna) demokracija zahteva pritegnitev javnosti, sprejemanje pripomb in predlogov iz t. i. javne razprave, njihovo preučitev, upoštevanje oziroma dajanje odgovorov nanje že ob pripravi delovnega besedila akta v občinski upravi še pred formalnim postopkom na občinskem svetu.

posvetovalnih in delovnih skupinah, kdo se vključuje v sprejemanje zakona skozi lobistične stike ali stike z drugimi interesnimi skupinami, pri čemer je pomembna vsebina zakonodajnih sprememb, ki so nastale zaradi vplivov deležnikov in lobistov.«⁵ Navedeno usmeritev, ki izhaja iz prizadevanj Evropske unije za transparentnost in boljšo zakonodajo (better regulation)⁶ z vzpostavitvijo registra preglednosti (transparentnosti) in zakonodajne sledi v njenih institucijah,⁷ kaže »preslikati« še na raven lokalne samouprave.

Če torej navedena priporočila o vključevanju in zakonodajni sledi v postopkih za pripravo in sprejem predpisov štejejo za resna, bo treba tako k sestavinam Uvoda predloga zakona kot k sestavinam Uvoda predloga občinskega odloka dodati seznam vseh, ki so na kakršen koli način sodelovali pri nastajanju splošnega pravnega akta. V tem smislu je treba zato dopolniti tako Poslovnik Državnega zbora⁸ kot poslovnike občinskih (mestnih) svetov slovenskih občin. V teh aktih, ki podrobneje določajo postopke sprejemanja predpisov, naj bi bilo navedeno, da mora uvod k predlogu (splošnega) normativnega akta vsebovati tudi seznam

⁵ Strategija SJU 2020, Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana 2015, str. 48; objava: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf (3. 7. 2017).

⁶ Izraz zakonodajna sled – angl. *legislative footprint* – izvira iz Resolucije Evropskega parlamenta iz leta 2008 (UL C 271 E, 12. 11. 2009) in pomeni »... okvirni seznam, priložen Poročilu Parlamenta, registriranih zastopnikov interesov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja in so imeli vpliv pri pripravi poročila«. Dokument z navedeno vsebino naj bi vedno predstavljal prilogo k zakonodajnemu poročilu. Čeprav v tem primeru ni šlo za zavezujoč dokument Evropskega Parlamenta (EP), lahko navedeno Resolucijo štejejo za prelomno točko v prizadevanjih za transparentnost lobiranja in drugih vplivov ter zakonodajne sledi v institucijah EU. Že leto po tem je namreč poslanka EP naslovlila Komisiji EU vprašanje glede zakonodajne sledi v pripravah zakonodajnih predlogov. V njem se poleg t. i. Kallasove pobude za transparentnost iz leta 2005 sklicuje na Resolucijo iz leta 2008, glej: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2009-1552&language=EN> (3. 7. 2017). Z resolucijo iz meseca maja 2011, s katero je sprejel spremembo svojega poslovnika, je EP pozval k vzpostavitvi skupnega registra preglednosti; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0221+0+DOC+XML+V0//SL> (28. 6. 2017). Komisija EU je temu sledila in 13. 6. 2011 vzpostavila skupni register – Register za preglednost, ki vsebuje podatke o registraciji vseh lobistov, zastopanih osebah, financiranju lobističnih storitev idr., kar v povezavi z lobiranjem zadeva preglednost (transparentnost) odločanja v institucijah EU; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (3. 7. 2017).

⁷ Sklep Evropskega parlamenta z dne 15. aprila 2014 o spremembi medinstitucionalnega sporazuma o registru preglednosti (2014/2010(ACI)), v katerem so poslanci predlagali uvedbo t. i. zakonodajne sledi. Po dostopnih podatkih je ta dejansko prvi zavezujoči dokument o uvedbi zakonodajne sledi v institucijah EU. V njegovi 20. točki je zapisano: »... predsedstvo naj pripravi standardiziran obrazec, s katerim bodo poročevalci lahko prostovoljno objavljali „zakonodajno sled“, to je obrazec, ki se priloži k poročilom poslancev, v njem pa so navedeni vsi zastopniki interesov, s katerimi so se poročevalci, ki so pristojni za določen dosje, med pripravo poročila sestali, kadar je to bistveno vplivalo na poročilo«; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//SL> (3. 7. 2017).

⁸ Posebej 115/2. čl. Poslovnika Državnega zbora, ki določa sestavine uvoda k predlogu zakona; PoDZ 1, Ur. l. RS 92/07- UPB1, 105/10, 79/12 (Odl. US), 80/13.

vseh udeležencev pravodajnega procesa, od začetne pobude do njegovega sprejema. Kaj s tem dosežemo?

3.1. Zakonodajna sled v okviru načel in standardov normodajne dejavnosti

S podatki z obrazca oziroma s seznama zakonodajne sledi lahko preverimo spoštovanje pravil normodajnih postopkov ter ugotovimo, ali so v sprejetem aktu uveljavljeni splošni in resnično skupni družbeni interesi ali pa je akt morda institucionaliziral interese ozkih družbenih skupin ali celo posameznikov in je morda celo rezultat njihovega nezakonitega lobiranja. In ne nazadnje, tudi s popisom subjektov, ki so vplivali na vsebino splošnega pravnega akta, bo mogoče preverjati, v kolikšni meri je bila spoštovana Resolucija o normativni dejavnosti⁹, ki moralno-politično zavezuje tako državnega kot občinskega normodajalca. Osnovna vsebina navedene resolucije ima v prvem planu sicer zakonodajno dejavnost, toda v danem primeru, s potrebnimi spremembami (*mutatis mutandis*), enako zavezuje in usmerja občinsko normodajno dejavnost.

Omenjeni dokument v uvodnem delu ugotavlja, da je glavna funkcija prava »... mirno reševanje nasprotij, ki jih prinašajo različni interesi v družbi.« Zato morajo biti v pravni državi najpomembnejši družbeni odnosi urejeni z vsebinsko in nomotehnično dorečenimi pravnimi normami. To pa je za slovenske razmere še vedno kar oddaljen cilj. Resolucija namreč pri oceni stanja – ob pohvalni ugotovitvi o kodifikacijah pomembnih zakonodajnih področij – kritično opozarja na pretirano in kazuistično normiranje ob istočasnem obstoju pravnih praznin v slovenskem pravnem sistemu, na prepogosto spreminjanje zakonskih norm in na njihovo nedosledno izvrševanje. Nesporno je med slabe strani delovanja slovenskega pravnega sistema mogoče uvrstiti tudi bistveno preveč zakonov in njihovih sprememb, ki so bili sprejeti po nujnih in skrajšanih postopkih.

Obravnavana Resolucija posveča veliko pozornost izhodiščem in načelom za pripravo predpisov in drugih splošnih aktov. To dejavnost naj bi v celoti opravljali javni uslužbenci v ministrstvih in upravah občin. Pri tem je izpostavljena potreba po njihovi visoki strokovni usposobljenosti ter zahteva po politični in materialni podpori, ki naj jo imajo pri teh opravilih. Seveda gre za načelno ugotovitev. Kajti spričo pestrosti področij in zahtevnosti življenjskih situacij, s katerimi se pri svojem delu

⁹ Ur. l. RS 95/09.

srečujejo, objektivno ni mogoče pričakovati, da imajo javni uslužbenci vedno na voljo vse specifično znanje za kakovostno normativno urejanje konkretnih družbenih odnosov in problemov. Glede tega so v nadaljevanju s primeri povzete nekatere pravne, strokovne, etične, estetske in druge dileme pri urejanju prostorskih zadev, ki v praksi terjajo sodelovanje javnih uslužbencev z različnimi strokovnjaki in deležniki. Opredelitev problema in oblikovanje ustreznih rešitev z vsemi dilemami in različicami, ki so neizogibne že v zgodnji fazi opredelitve problema in dajanja pobud, da lahko priprava konkretnega predpisa ali splošnega akta v nadaljevanju čim bolj natančno upošteva oceno stanja in dejanskih potreb, interesov, možnih vplivov na naravno in družbeno okolje, ob tem pa da zadosti še pričakovanjem pobudnikov oz. predlagateljev, investitorjev in drugih zainteresiranih strani, splošne javnosti in javnega interesa, dejansko ni mogoče brez tvornega sodelovanja javnih uslužbencev s splošno in strokovno javnostjo. Nujnost tega sodelovanja izhaja torej iz same narave stvari ter potrebe po vključevanju in izmenjavi uporabnega znanja z različnih področij, seveda kadar to narekujejo javni interes, dejanske razmere in zahtevnost problema, ki ga je potrebno urediti s splošnim aktom. Zato pa je vloga zakonodajne sledi tako pomembna, da s sledljivostjo in preverljivostjo (*kontrolabilnostjo*) celotnega procesa, od pobude in priprave do sprejetja splošnega akta, omogoči sprotno oceno in pravočasno ukrepanje tudi v smislu odgovornosti za skupne vrednote oz. *integritete*, kar v jeziku področnega zakona pomeni: »pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganja, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje (v *postopku priprave in sprejemanja zakonov, podzakonskih predpisov in drugih splošnih aktov* – dodali avtorji) uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi«. ¹⁰

Med načeli pravnega urejanja, ki jih opredeljuje Resolucija, velja posebej poudariti opozorila o nujno restriktivnem pristopu pri odbiranju odnosov, v katere naj posega pravna regulacija, svarilo pred neustrezno prakso odlaganja začetka uporabe že veljavnega predpisa ter načelo preglednosti (transparentnosti), kjer je zapisana zahteva o sprejemanju predpisov po rednih postopkih. V procesu pripravljanja predpisov je posebej naglašen pomen nomotehnik, ki lahko v veliki meri prispeva k pravni varnosti z jasnimi in s preglednimi formulacijami pravnih pravil ter njihovo vpetostjo v koherentni pravni sistem.

¹⁰ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK, člen 4, točka 3 (Ur. l. RS, št. 69/2011 – uradno prečiščeno besedilo); glej tudi, *naprej*, poglavje št. 4: Vloga zakonodajne sledi pri odpravljanju vzrokov demokratičnega deficita, izključevanja in drugih odklonskih dejanj v postopkih priprave in sprejemanja občinskih splošnih aktov.

Osnovni problem navedene Resolucije je, da v večinskem delu ostaja seznam neizpolnenih ciljev. Zato k njenemu izvajanju na številnih mestih, še posebej pa v poglavju o zakonodajnem okolju, poziva že omenjena Strategija razvoja javne uprave – SJU 2020. Ta dokument resolucijskim ciljem dodaja še zahteve po zmanjšanju obsega oziroma števila predpisov¹¹ in potrebo po evalvaciji sprejete zakonodaje.¹²

3.2. Pravne podlage

Za uveljavljanje zakonodajne sledi v smislu popisa vseh udeležencev v procesu sprejemanja splošnega pravnega akta imamo delne pravne podlage podane že v Zakonu o dostopu informacij javnega značaja.¹³ Navedeni zakon je z novelo v letu 2015 določil obveznost objave podatkov o zunanjih strokovnjakih, ki so sodelovali pri pripravi predpisa.¹⁴ Podobno zahtevo vsebuje Poslovnik Vlade RS,¹⁵ ki za spremni dopis k gradivu vlade zahteva tudi navajanje podatkov o osebah, ki so kot zunanji strokovnjaki sodelovali pri pripravi gradiva.¹⁶ Nekatere prvine zakonodajne sledi je seveda mogoče razbrati tudi iz določb navedenega poslovnika, ki zahtevajo, da je k uvodu predloga zakona dodano poročilo o sodelovanju javnosti v času t. i. javne razprave. Enako tudi pravila Poslovnika Državnega zbora¹⁷ kot sestavino uvoda k predlogu zakona zahtevajo prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi zakonskega predloga, kar zopet predstavlja del zakonodajne sledi.

Pomembne vidike zakonodajne sledi zagotavlja prav tako zakonska ureditev lobiranja v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije. Lobiranje je zakonita (legalna) in sprejemljiva (legitimna) dejavnost, ki dopolnjuje procese demokratičnega odločanja zakonodajne in izvršilne veje oblasti¹⁸. Če politične stranke v sodobnem parlamentu uveljavljajo

¹¹ Organizacija TAX-fin-lex v svojem Zakonodajnem supervizorju navaja: »Januarja 2017 je bilo v Sloveniji veljavnih 834 zakonov in 19 089 podzakonskih predpisov. V to niso všteti občinski predpisi (ki pa jih seveda ne gre seštevati iz vseh občin, saj posameznega občana zavezujejo le predpisi njegove občine oziroma občine, na katere teritoriju se nahaja)«.

¹² Strategija razvoja javne uprave 2015–2020 predvideva zmanjšanje obsega predpisov za 10 % ter evalvacijo vsakega zakona na dve leti.

¹³ ZDIJZ-E, UPB 2, Ur. l. RS 51/06, 102/15.

¹⁴ Ibid., člen 10, peti odstavek.

¹⁵ Ur. l. RS 102/15.

¹⁶ 8/4. čl. Poslovnika Vlade RS.

¹⁷ 115. čl. PoDZ, Ur. l. RS 92/07 UPB, 105/10, 80/13.

¹⁸ ZIntPK v 14. točki 4. čl. pojasnjuje izraz lobiranje kot »delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov ter uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah, razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah in obveznostih posameznikov.«

širše interese družbenih slojev in razredov, se za uveljavljanje ožjih interesov manjših skupin in organizacij oblikujejo interesne skupine.¹⁹ Osnovna metoda delovanja interesnih skupin pa je lobiranje. V razmerju med civilno družbo in državo se z lobistično dejavnostjo dopolnjuje nabor interesov, ki tvorijo družbeno ozadje državnih odločitev. O posebnih vidikih lobiranja pa lahko govorimo tudi, kadar gre za nejavno vplivanje na (normativne) odločitve organov lokalne samouprave. Kljub temu ima lobiranje v javnem mnenju zelo pogosto negativen prizvok. Vendar se od različnih koruptivnih dejanj in klientelističnih omrežij lobiranje razlikuje po pravno sprejemljivem delovanju ter svoji odkritosti (transparentnosti), saj se morajo lobistične aktivnosti razkriti v poročilih lobistov in lobiranih, javnih evidencah z registri lobistov ter poklicnem strokovnem delovanju pri zbiranju in posredovanju informacij ob spremljanju predpisov in drugih odločevalskih procesih. Lobiranje kot vplivanje na odločevalce se pojavlja v vseh fazah pravodajnega procesa: v pripravljalni fazi oblikovanja osnutka predpisa, v samem postopku njegovega sprejemanja v pristojnem organu in v dejavnosti izvrševanja predpisa oziroma nadzora nad njegovim izvrševanjem.

Navedene prvine zakonodajne sledi pa seveda zaenkrat še ne pomenijo enotnega dokumenta, ki bi strnjeno na enem mestu vseboval skupni seznam vseh subjektov, ki so javno ali lobistično vplivali na nastajanje predpisa in bi bil ta dokument sestavni del gradiva, ki spremlja predlog predpisa.²⁰

Velik del zakonodajne sledi (še vedno pa ne celotna zakonodajna sled) bi bil torej razviden že, če bi bili evidentirani res vsi lobistični stiki v skladu z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije. Le-ta namreč zavezuje lobista, da mora Komisiji za preprečevanje korupcije poročati o interesnih organizacijah, za katere je lobiral, navesti namen in cilje lobiranja, podatke o višini plačila ter navesti državne organe oziroma lobirance, pri katerih je lobiral, ter predpise, na katerih vsebino je želel vplivati.²¹ Že v poročilu lobista so zajeti tudi podatki o lobirancu, načinu lobiranja ter drugi podatki, ki omogočajo razkritje lobističnega stika. Še bolj pomembno pa je, da mora tudi lobiranec o vsakem stiku z lobistom pripraviti zapis in ga posredovati predstojniku in Komisiji za preprečevanje korupcije.²² Kadar je lobiranje zadevalo sprejem predpisov

¹⁹ Rush, 2005, str. 253.

²⁰ Zatler, 2016, str. 15–16.

²¹ 64. čl. ZIntPK.

²² Po določbi 68/2. čl. ZIntPK mora lobiranec v zapisu navesti naslednje podatke: osebno ime lobista, podatek, ali se je lobist identificiral, področje lobiranja, ime interesne organizacije, za katero je lobiral, navedbo morebitnih prilog ter datum in kraj obiska lobista ter podpis lobiranca.

ali drugih splošnih aktov, je treba te predpise oziroma akte natančno navesti.

Seveda pa se zelo pogosto izgubi sled za subjektom, ki je želel vplivati ali je vplival na vsebino splošnega akta, če je posameznik (ali interesna organizacija oziroma neformalna skupina) deloval na področju, »... ki se neposredno nanaša na sistemska vprašanja krepitev pravne države, demokracije in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ...«, saj takšno vplivanje na odločanje državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti pri sprejemanju predpisov ne sodi med lobiranje.²³ Lobiranec je sicer dolžan prijaviti lobistični stik tudi z osebami, ki lobirajo za interesno organizacijo, v kateri so zaposleni, in se jim ni treba vpisati v register lobistov, vendar ta ureditev ni popolnoma jasna. Namen te ureditve pa je seveda, da t. i. vplivanje v interesu določene organizacije zajema vsak nejavni stik lobirance z lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije v zadevah javnega pomena in torej tudi pri splošnih pravnih aktih.

Nekatere podatke za zakonodajno sled je mogoče dobiti tudi iz Pravno-informacijskega sistema Republike Slovenije, ki v svojem analitičnem delu prikazuje postopek priprave in sprejemanja predpisov s pripetimi besedili in zapisniki sej. Poleg tega je Transparency International – Slovenija leta 2015 vzpostavila t. i. Zakonodajni monitor, ki razkriva tisti del zakonodajne sledi, ki pokriva sprejemanje zakona v Državnem zboru ter prijavljene lobistične stike.²⁴ Še vedno pa omenjeni portal ne omogoča vzpostavitve »... neposredne povezave med temo določenega lobističnega stika in kasnejšim oglašanjem/amandmiranjem/glasovanjem posameznega poslanca glede določenega akta ..., manjka tudi povezava ob posameznih aktih, ki bi omogočala preglednost: koliko lobističnih stikov se je odvilo za posamezni akt in kako so ti stiki vplivali na njegovo vsebino.«²⁵ Navsezadnje že spletna stran Državnega zbora z dostopom do besedila predloga akta ter povezava na sorodne akte prikazuje, kateri zakoni in drugi akti so v obravnavi, v kateri fazi so in kateri akti so bili sprejeti. Dobesedni zapisi (magnetogrami) razprav omogočajo neposreden vpogled, kdo od razpravljajočih in kako, s katerimi predlogi je vplival na besedilo zakona v obravnavi. Ob vsem tem pa je treba upoštevati, kar potrjuje tudi praksa, da so lahko različni vplivi izvršeni že prej, npr. v fazi priprave predpisa ali celo v predhodnem obdobju in

²³ 56. a čl. ZintPK.

²⁴ Zakonodajni monitor vsebuje naslednje podatke: časovnica sprejemanja akta, seznam glasovanj v Državnem zboru, seznam amandmajev, prikaz poslanskih izjav o aktu – število izjav poslancev glede na politično stranko, spol in temo izjave, navzočnost poslancev na sejah, njihovo glasovanje in lobistične stike.

²⁵ Sedeljšak, 2016, str. 7.

pripravah na pravno normiranje. V takih primerih preglednost in sledljivost zakonodajnega postopka v parlamentarni obravnavi ne pomaga veliko pri preprečevanju in razkrivanju nedovoljenih vplivov. Zato mora zakonodajna sled, če želimo, da je učinkovita, zajeti celoten proces, od predhodnih interesnih vplivov in priprave predloga do končne odločitve o sprejemu zakona oziroma drugega splošnega akta.

Kar zadeva lokalno raven, raziskava z naslovom Ocena sistemov integritete lokalnih skupnosti, ki jo je leta 2016 izvedla Transparency International Slovenija, ugotavlja, da v občinah praktično ni poročanja o kakršnih koli lobističnih stikih, torej tudi ne pri vplivanju na vsebino splošnih pravnih aktov. Seveda ideja o sledljivosti nastajanja občinskega predpisa ni omejena le na lobistične vplive (slednji so le eden od morebitnih vidikov udeležbe pri nastajanju akta), zato med priporočili omenjene raziskave beremo: »Občinski svet naj ob obravnavi predloga splošnega pravnega akta (odlokov) dobi na vpogled tudi seznam vseh oseb, ki so sodelovale pri njihovi pripravi in sprejemu oziroma oblikovanju (t. i. zakonodajna sled). Za tak seznam naj bosta odgovorna tako župan kot predlagatelj akta.«²⁶

Za ta namen bo treba oblikovati enoten dokument o zakonodajni sledi, za katerega dokončno obliko pa bo potrebno predhodno vzpostaviti povezavo z registrom lobistov in lobističnih stikov. Če bi zavezanci omenjena poročila izpolnjevali vestno in redno, bi lahko na njihovi osnovi zapolnili že znaten del zakonodajne sledi. To velja tako za državne organe, še bolj pa za organe lokalnih skupnosti v procesu sprejemanja predpisov in drugih splošnih aktov.

3.3. Uveljavitev na lokalni ravni

Uveljavitev zakonodajne sledi je za lokalno samoupravo posebej pomembna na področjih, ki so najbolj značilna za to obliko samouprave. Poleg tega je zakonodajna sled pomemben pokazatelj stopnje vključenosti občanov in strokovne javnosti v upravljanje skupnih javnih zadev v lokalni skupnosti.²⁷ Sodelovanja javnosti je premalo tudi pri pripravi občinskih predpisov in je preslabo oziroma pomanjkljivo urejeno v

²⁶ Transparency International Slovenija – Društvo Integriteta: Ocena sistemov integritete lokalnih skupnosti, Ljubljana 2016, str. 13; podobno na str. 15: »Občine naj ustvarijo celotno zakonodajno sled kot priložo k vsakemu predlogu predpisa oziroma splošnega akta, ki mora biti tudi elektronsko dostopna.«; objava na spletni strani TI Slovenija; http://www.transparen cy.si/images/publikacije/Porocilo_LIS.pdf (3. 7. 2017).

²⁷ Več o etičnih, teoretičnih in praktičnih vidikih vključenosti prebivalcev in strokovne javnosti v pripravlanje in sprejemanje javnih politik v naslednjih poglavjih.

statutih občin in poslovnih določbah občinskih svetov.²⁸ Še bolj pa te ugotovitve Ministrstva za javno upravo oziroma njegove Službe za lokalno samoupravo veljajo za doseganje transparentnosti normodajnih procesov v občinah pri normativnem in dejanskem uvajanju prvin zakonodajne sledi, tako kot v analizi tega področja ugotavlja tudi Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020.²⁹

Ob osnovnih socialnih in kulturnih dejavnostih ljudi je ozemlje (teritorij) oziroma fizični prostor konstitutivna sestavina temeljne lokalne skupnosti – občine. V lokalni skupnosti zadovoljujemo predvsem potrebe, ki so skupne večini ljudi. Pri tem lahko omenimo najprej potrebe po stanovanju, prehrani in sploh osnovni preskrbi, ki je s tem povezana. Ob teh, fizioloških potrebah je na lokalno skupnost vezana še vrsta potreb po varnosti. To so potrebe, ki jih občuti sicer že manjši, vendar še vedno večinski del članov določene družbene skupnosti. Sem prištevamo tako potrebe po socialnem, zdravstvenem in otroškem varstvu, pa tudi potrebe po neki elementarni pravni in politični varnosti. V prvem planu ter izhodiščno pa je za lokalno skupnost bistveno življenjsko okolje oziroma urejanje prostora in gospodarjenje z njim.

Če sledimo klasifikaciji človeških potreb po Maslowu,³⁰ je moč ugotoviti, da lokalna skupnost zelo pogosto pomeni tudi okvir za zadovoljitev človekove potrebe po pripadnosti. Ob družini, prijateljski skupini ipd. je namreč za veliko ljudi pomembna navezanost na določen kraj oziroma njegove prebivalce. Tako postane pripadnost k nekemu kraju posebna vrednota, ki jo krepijo skupne navade, običaji, nazori in poznanstva.

Iz potreb, ki se porajajo v lokalni skupnosti, se razvijejo interesi. Le-ti so objektivno-subjektivni odraz potreb in položaja ljudi v določenih oblikah združevanja ljudi. Na oblikovanje interesov vpliva tudi sfera zavesti in z njo povezana ideologija. Zato so interesi pogosto označeni kot spoznane in politično izražene potrebe. Hipotetična trditev tako ugotavlja, da pripadajo potrebe zasebni sferi civilne družbe, interesi pa so že sestavni del širše javnosti ter (politične) države. Potrebe v interese "prevaja" človekova zavestna dejavnost. Velik del interesov prične svojo pot izražanja, usklajevanja in združevanja prav v lokalni skupnosti. Po drugi strani pa v lokalno skupnost sežejo že oblikovani interesi iz širše družbe. To velja tudi za področje prostora in komunalnega urejanja.

²⁸ Poročilo o izvedbi nadzora zakonitosti občinskih predpisov, 2015.

²⁹ Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020; objavljeno na spletni strani MJU: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2016/Strategija_LS_2020/12_SRLS_1692016_vlada.pdf (3. 7. 2017).

³⁰ Maslow, 1970.

Najpomembnejši del skupnih interesov občanov na področju urejanja prostora se na ravni občine – kot osnovne oblike lokalne samouprave v Sloveniji – pravno institucionalizira v občinskih odlokih o občinskem prostorskem načrtu (OPN) ter v občinskem podrobnem prostorskem načrtu (OPPN). Pri teh aktih je zato posebej pomembno v njihovo pripravo in sprejem vključevanje splošne in strokovne javnosti, kakor tudi zagotavljanje sledljivosti vplivanja vseh deležnikov v procesu nastajanja in odločanja o teh aktih.

4. VLOGA ZAKONODAJNE SLEDI PRI ODPRAVLJANJU VZROKOV DEMOKRATIČNEGA DEFICITA, IZKLJUČEVANJA IN DRUGIH ODKLONSKIH DEJANJ V POSTOPKIH PRIPRAVE, SPREJEMANJA IN IZVRŠEVANJA OBČINSKIH SPLOŠNIH AKTOV

Lokalna samouprava je vpeta v nacionalno in v širše, svetovno okolje. Svetovno okolje s hitrim razvojem komunikacijskih in drugih poti zbljuje in ponuja koristi. Hkrati prinaša izzive, katerih človeštvo doslej ni poznalo. Zato se jim tudi pri predmetni raziskavi o zakonodajni sledi na lokalni ravni ni bilo moč izogniti. Kar zadeva odprta vprašanja in probleme v lokalnem okolju, se raziskava večinoma navezuje na ugotovitve Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 (v nadaljevanju: Strategija LS 2020),³¹ zlasti glede demokratičnega deficita,³² izključevanja oz. ovir pri vključevanju javnosti ter pomanjkanju sledljivosti v postopkih priprave in sprejemanja občinskih odlokov in drugih splošnih aktov. Strategija sicer ugotavlja, da ima Slovenija sodobno urejeno in delujočo lokalno samoupravo. Hkrati pa opozarja na potrebo po urejanju tistih zadev, ki izstopajo kot problematične. Med njimi posebej izpostavlja prav demokratični deficit in izključevanje javnosti pri

³¹ Op. cit., št. 29.

³² Večina razlag opisuje demokratični deficit kot stanje in posledico očitnega primanjkljaja ali pomanjkanja legitimnosti (predstaviške) demokracije in/ali politične odgovornosti. Evropska unija se v zvezi s tem srečuje z očitki odtujenosti njenih institucij volilnemu telesu, o tem glej, npr. Rosas, A., Armati, L. (2010): EU Constitutional Law: an Introduction, Hart Publishing Ltd, Oxford, str. 112–127. Zagotovo so še drugi vzroki demokratičnega deficita, od razraščanja politične patologije in volilne abstinence do izključevanja kot strukturnega problema današnjega sveta. V tem okviru je tudi politično izključevanje ali onemogočanje pri vključevanju v politične procese, pripravo in sprejemanje javnih politik in predpisov, nadalje politična korupcija in druga odklonska dejanja politične kriminalitete, ki spodkopavajo zaupanje ljudi v demokracijo in vladavino prava. V zadnjem času se jim vse bolj pridružuje politični primitivizem, ki spodbuja nestrpnost, sovraštvo, ksenofobijo, razraščanje družbenih nasprotij onkraj meja sprejemljivega – polarizacija, nasilno radikalizacijo in terorizem. Z vsem tem je demokratični deficit vse bolj primerljiv z blodnim krogom vzrokov in posledic, ki niso značilne samo za t. i. krhke demokracije, ampak tudi za tradicionalne trdnjave demokracije; prim., *naprej*, besedilo v nadaljevanju.

pripravi in sprejemanju splošnih aktov, kar obenem postavlja pod vprašaj preglednost, sledljivost in kakovost delovanja v teh postopkih. V zvezi s tem Strategija LS 2020 opozarja še na odprta vprašanja etičnega upravljanja občinskih javnih zadev in etičnega delovanja lokalnih funkcionarjev.³³

Primerjava pravno-teoretičnih dognanj s tem, kar glede demokratičnega deficita, izključevanja in etike upravljanja lokalnih javnih zadev problematizira Strategija LS 2020, potrjuje raziskovalne ugotovitve iz prejšnjega poglavja, da uporabna vrednost zakonodajne sledi ni le v ozkem pomenu sledljivosti administrativno-tehničnega obrazca, kamor zavezanci vnašajo podatke o stikih z lobisti in drugimi osebami, ki so vplivale ali imele namen vplivati na pripravo ali sprejem nekega splošnega akta. V tem primeru bi lahko služila zgolj statističnemu spremljanju lobiranja in drugih vplivov pri pripravi in sprejemanju predpisov. Zaradi tega predmetna raziskava poudarja celostni, sistemski in sistematični pristop, tako da uporaba zakonodajne sledi v praksi upošteva še kontekst, se pravi dejansko stanje in posebnosti v notranjem in zunanjem okolju, pričakovanja notranje in zunanje javnosti, namen ter cilje priprave in sprejemanja, pa tudi izvrševanja konkretnega predpisa oziroma splošnega akta.³⁴

Celostni pristop s sledljivostjo priprave in sprejemanja (občinskih) splošnih aktov izhaja iz načela demokratičnosti ter ustavne zahteve po enakih in poštenih možnostih za vključevanje (vključujoča participacija) pri upravljanju javnih zadev.³⁵ V povezavi s tem je zahteva po vzpostavitvi enakih in poštenih možnosti glede dostopa do uporabnih informacij, kar je sicer sestavina ustavno zajamčene svobode izražanja.³⁶ Ne nazadnje, vključevanje predpostavlja enake in poštene možnosti v dostopu do javnih finančnih sredstev z naslova sodelovanja v različnih delovnih skupinah, pripravi strokovnih mnenj in drugih plačljivih storitev za ta namen. Sledljivost pa pri tem preprečuje nevarnost zlorab, korupcije in drugih odklonskih dejanj v škodo javnega proračuna.³⁷ Z vsem tem

³³ Ibid.

³⁴ Več o lobiranju in širši uporabni vrednosti zakonodajne sledi, *nazaj*, poglavje: »Zakonodajna sled« na lokalni ravni; glej tudi, *naprej*, poglavje št. 6: Nekatera odprta vprašanja zakonske ureditve sledljivosti oziroma nadzora nad lobiranjem ter drugimi vplivi na predpise in javne politike.

³⁵ Ustava Republike Slovenije – URS, člen 44 (Ur. l. 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).

³⁶ URS, čl. 39 (svoboda izražanja), drugi odstavek: »Vsakdo ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.«

³⁷ Ta finančni vidik zakonodajne sledi je urejen v Poslovniku Vlade Republike Slovenije, člen 8, 4. odstavek, 2. alineja (Ur. l. RS, št. 43/01, 23/02 –

uporaba zakonodajne sledi v širšem pomenu prispeva k uresničevanju ustavnih in zakonskih določb o enakosti in zaščiti pred diskriminacijo na podlagi spola ali drugih osebnih okoliščin pri pripravi in sprejemanju predpisov.³⁸

Tako kot je navedeno v prejšnjem poglavju, zakonodajna sled skupaj z vključevanjem zagotavlja višjo raven preglednosti in odgovornosti tudi v smislu ocen, kako so v konkretnem postopku priprave in sprejemanja splošnega akta uveljavljeni skupni, družbeni interesi. S tem namenom zakonodajna sled razkriva in preprečuje trgovanje z vplivom, ki na eni strani izključuje in onemogoča (diskriminira), na drugi strani pa nezakonito »lobira« za institucionalizacijo posamičnih interesov in neupravičenih koristi ozkih družbenih skupin ali posameznikov v škodo skupnega dobra in javnega interesa.³⁹

4.1. Normativni okvir in vizija vključujoče lokalne samouprave

Normativni okvir lokalne samouprave v RS poteka od najvišje, ustavne ravni prek ratificiranih mednarodnih pogodb in obvezujočih mednarodnih standardov do zakonske ureditve, podzakonskih predpisov in splošnih aktov, ki jih sprejemajo organi lokalne samouprave. Glede na mednarodne standarde, je na prvem mestu Evropska listina lokalne samouprave (MELLS). Z ratifikacijo je postala sestavni del notranjega prava, tako da njena vloga pri urejanju lokalne samouprave v smislu moralne identitete in temeljnih vrednot, ki so skupna dediščina Evrope Sloveniji, ni samo formalnopravna, ampak tudi vsebinska in etična.⁴⁰

Kar zadeva razvoj lokalne demokracije, vključevanje in posvetovanje (participacijo), Strategija LS 2020 navaja, da je lokalna samouprava

popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14), tako da spremljajoče gradivo vladnih odločitev praviloma vsebuje 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.

³⁸ Prim.: Zakon o varstvu pred diskriminacijo – ZVarD (Ur. l. RS, št. 33/2016), člen 1, 1. odstavek: » Ta zakon določa varstvo vsakega posameznika in posameznice (v nadaljnjem besedilu: posameznik) pred diskriminacijo ne glede na spol, narodnost, raso ali etnično poreklo, jezik, vero ali prepričanje, invalidnost, starost, spolno usmerjenost, spolno identiteto in spolni izraz, družbeni položaj, premoženjsko stanje, izobrazbo ali katero koli drugo osebno okoliščino (v nadaljnjem besedilu: osebna okoliščina) na različnih področjih družbenega življenja, pri uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri uveljavljanju pravic in obveznosti ter v drugih pravnih razmerjih na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem, civilnem ali drugem področju«; torej tudi glede enakih možnosti za sodelovanje pri upravljanju javnih zadev z vključevanjem v postopek priprave in sprejemanja zakonov, drugih pravnih predpisov in splošnih aktov; prav tako v vsebinskem pomenu normativnega urejanja enakosti in varstva pred diskriminacijo.

³⁹ Glej, *nazaj*, poglavje: »Zakonodajna sled« na lokalni ravni.

⁴⁰ Grad idr., 2016, str. 647; glej tudi: Vlaj, 2006, str. 49–70.

upravnopolitični sistem, ki je najbliže ljudem. Brez vključevanja prebivalcev v postopke za pripravo in sprejemanje lokalnih predpisov sta lokalna demokracija in legitimnost lokalne samouprave zelo šibki. Sklicujoč se na določbo 44. člena Ustave RS, ki jamči pravico sodelovanja v javnih zadevah, Strategija LS 2020 ugotavlja, da je sicer vključevanje prebivalcev v slovenskem pravnem redu ustrezno opredeljeno, vendar ga v občinah še vedno prepogosto ožijo na formalno predstavniško demokracijo.⁴¹ V zvezi s tem navaja, da pravico do vključevanja in sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti ureja tudi navedena listina lokalne samouprave – MELLs.⁴²

Z Dodatnim protokolom (MDPELLS) je določeno, da države pogodbenice vsakomur priznavajo pravico sodelovati pri vprašanih lokalne oblasti, ki so v njihovi pristojnosti. Pravica do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti pomeni pravico poskušati določiti ali vplivati na izvajanje pristojnosti in odgovornosti lokalne oblasti. Ukrepi za njeno uresničevanje zajemajo tudi vzpostavitev postopkov za vključevanje.⁴³ Kar zadeva zahteve po vključevanju prebivalcev na lokalni ravni v dokumentih EU, temeljna načela in standardi vključevanja v skupnem normativnem okviru kohezijske politike EU skladov (skupni normativni okvir in politika EU skladov) npr. določajo, da vsaka država članica organizira partnerstvo s pristojnimi regionalnimi in lokalnimi organi, ki vključuje tudi ustrezne predstavnike civilne družbe, vključno z okoljskimi partnerji in nevladnimi organizacijami, ter organe, odgovorne za spodbujanje socialne vključenosti, enakosti spolov in boja proti diskriminaciji. Navedena načela in standardi vključevanja so primerno povzeti v Uredbi o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, za obdobje 2014–2020 (CLLD). Njen namen je spodbujanje celovitega in uravnoveženega razvoja lokalnih območij, in sicer z aktivnim vključevanjem prebivalstva v skupno načrtovanje in odločanje o lastnem lokalnem razvoju po načelu subsidiarnosti in participativne demokracije. Spodbujanje socialnega vključevanja ter boj proti revščini in kakršni koli diskriminaciji so med njenimi glavnimi cilji. Tematska področja pa poleg ustvarjanja delovnih mest, razvoja osnovnih storitev, varstva okolja in ohranjanja narave zajemajo večjo vključenost mladih, žensk in drugih ranljivih skupin.⁴⁴

⁴¹ Prim. ugotovitve poročila HABITAT – III, *naprej*, poglavje: Analiza vključevanja in sledljivosti na primeru prostorskega urejanja; glej tudi besedilo Strategije LS 2020, str. 52, ki se glasi: »Krepiti vlogo prebivalcev pri pripravi predpisov«.

⁴² Strategija LS 2020, str. 16.

⁴³ MDPELLS, člena 1 in 2.

⁴⁴ UREDBA o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014–2020 (Ur. l. RS, št. 42/2015).

4.1.1. Svetovni cilji vključevanja in družbena odgovornost podjetij v lokalnem okolju

Problemi svetovnih razsežnosti so dosegli raven, ko je za obstoj ljudi in planeta nujno *spremeniti svet za ljudi in planet*. To je nosilna misel svetovnih voditeljev v Agendi za trajnostni razvoj do leta 2030.⁴⁵ Agenda 2030 v 17 splošnih in 169 konkretnih ciljih med drugim ugotavlja, da sta trajnostni razvoj in svetovna družba prihodnosti odvisna od vključevanja na vseh ravneh.⁴⁶ Institucionalno je tudi za lokalno raven ključen 16. cilj, ki zavezuje k spodbujanju miroljubne in vključujoče družbe ter k razvoju učinkovitih, odgovornih in vključujočih institucij.⁴⁷ Za vključujočo in varno lokalno samoupravo je prav tako pomembno, da je od 16. cilja v veliki meri odvisno uresničevanje 11. cilja Agende 2030, ki poudarja skrb za razvoj vključujočih, varnih, vzdržljivih in trajnostnih mest in naselij. Iz njunega razmerja lahko razberemo, kako se institucionalni tesno prepletajo z gospodarskimi, okoljskimi, s prostorskimi, z varnostnimi dejavniki napredka in trajnostnega razvoja vključujoče in varne lokalne skupnosti.⁴⁸

Institucionalna prenova za trajnostni razvoj, vključujoče in varno okolje na vseh ravneh narekuje spremembe v samem konceptu družbene odgovornosti podjetij. Etika vključujočega poslovanja enostavno ni združljiva z logiko ekonomskega pohlepa in izključevanja, ki edini smisel družbene odgovornosti vidi v dobičku za vsako ceno. V nasprotju s tem vključujoče poslovanje predpostavlja, da gospodarski subjekti in lokalno okolje vzajemno, pod enakimi in poštenimi pogoji sodelujejo in prispevajo k napredku in trajnostnemu razvoju, varnosti, miru in sožitju. Na ta način je vključevanje že uveljavljeno kot dobra praksa uporabne etike in poslovne kulture naprednih podjetij tudi v našem poslovnem in lokalnem okolju. To je pomembna ugotovitev pri razumevanju zakonodajne sledi, ko se gospodarski subjekti sami ali s pomočjo lobistov, predstavnikov

⁴⁵ Združeni narodi in države članice so jo sprejeli septembra 2015, besedilo v slovenskem jeziku je dostopno na spletni strani Ministrstva za zunanje zadeve RS: Cilji trajnostnega razvoja; http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/mednarodno_razvojno_sodelovanje_in_humanitarna_pomoc/politike_mrs/cilji_trajnostnega_razvoja/ (3. 7. 2017).

⁴⁶ Kečanović, B.: Vključujoča in varna lokalna skupnost, v: Cerkvenc, S., Rojnik, E. (ur.) (2017): Zbornik 1. kongresa slovenskih občin, 16.–17. maj 2017, Podčetrtek, str. 69–89.

⁴⁷ Nekateri prevodi angleškega besedila »inclusive societies«, »inclusive institutions« uporabljajo besedne zveze »odprte družbe«, »odprte institucije«. Vključujoča družba je več kot odprta družba. Sklicujoč se na Agendo 2030, dokumente EU in Republike Slovenije o pomenu vključevanja, vključujoče gospodarske rasti in vključujoče družbe prihodnosti, uporabljamo besedne zveze *vključujoča družba* in *vključujoče institucije*.

⁴⁸ Kečanović, op. cit. št. 46, str. 74, 75.

civilne družbe ali drugih deležnikov vključujejo v pripravo in sprejemanje predpisov in splošnih aktov na vseh ravneh.⁴⁹

4.2. Sledljivost v razmerju socialne izključenosti in vključenosti

Začetek razprav o socialni izključenosti in vključevanju v sodobni družbi pripisujejo francoski socialni politiki v 60. letih prejšnjega stoletja. S pojmom *izključeni* je obravnavala invalide, starše samohranilce, odvisnike od drog, prestopnike, starejše in druge, za katere je veljalo, da so izključeni iz družbenega ali gospodarskega življenja in so zato potrebovali državno pomoč. Ta pristop se je iz Francije razširil v ostale dele Evrope. Proces je dosegel vrhunec s sprejetjem Lizbonske strategije leta 2000, katere cilj je bil izkoreninjenje revščine do leta 2010, boj proti izključenosti in krepitev socialne kohezije. V Strategiji Evropa 2020 ima vključevanje osrednjo vlogo pri glavnih izzivih vključujoče rasti, ustvarjanju delovnih mest, odpravljanju revščine. Temeljna načela in standardi vključevanja so ključni v skupnem normativnem okviru in kohezijski politiki skladov EU. Z njimi so države članice zavezane k organiziranju partnerstva s pristojnimi regionalnimi in lokalnimi organi. Partnerstvo vključuje predstavnike civilne družbe in nevladnih organizacij na področjih okolja in prostora, spodbujanja socialne vključenosti, enakosti spolov, preprečevanja in odpravljanja vzrokov diskriminacije.⁵⁰

Na svetovni ravni so revščina, neenakost, demokratični primanjkljaj, pomanjkanje nadzora nad upravljanjem javnih zadev, korupcija in druge oblike kriminala prepoznani kot spremljajoči pojavi socialnega, ekonomskega, političnega izključevanja. Socialno in ekonomsko izključevanje je večinoma posledica iste ideologije in *menedžmentalitete* surovega upravljanja s t. i. človeškimi viri, ki smisel družbene odgovornosti vidi v tem, da je človek sredstvo v službi profita. Med glavnimi vzroki političnega izključevanja pa je v mnogih državah, ne le v mladih in krhkih demokracijah, prevlada političnih strank in njihovih omrežij moči.⁵¹

V Sloveniji je socialna izključenost statistično pod povprečjem Evropske unije. V zadnjih letih naj bi se razmere celo izboljševale. To je ocena Statističnega urada RS, ki temelji na kazalnikih dohodka, podatkih o socialnih transferjih in materialnih življenjskih pogojih, tako da s socialno

⁴⁹ V zvezi s tem, glej, odprta vprašanja izvajanja zakonskih določb o lobiranju, ki ga izvajajo t. i. nepoklicni lobisti, vključno s predstavniki civilne družbe, *naprej*, poglavje št. 6: Nekatera odprta vprašanja zakonske ureditve sledljivosti oziroma nadzora nad lobiranjem ter drugimi vplivi na predpise in javne politike.

⁵⁰ Prim., *nazaj*, podpoglavje: 4.1. Normativni okvir in vizija vključujoče lokalne samouprave.

⁵¹ Reilly idr., 2008.

izključenostjo večinoma zajema materialno prikrajšanost oziroma revščino in brezposelnost.⁵² Nekatere raziskave opozarjajo, da izključenost ne prizadene le revnih in brezposelnih, saj revščina in socialno izključevanje naraščata tudi med zaposlenimi.⁵³ Mnogi, ki živijo v urejenih razmerah, pa so izključeni že zaradi osebnih lastnosti ali pripadnosti, ki daje videz različnosti. V bivalnem, delovnem ali širšem družbenem okolju so celo s psihičnim ali fizičnim nasiljem onemogočeni, da kot enakovredni ljudje sodelujejo v zadevah skupnega pomena. Raziskovalna analiza izkušenj z izključenostjo in osamljenostjo oziroma govoricami in opravljanjem ugotavlja, da o tem večkrat poročajo najmlajši.⁵⁴

Sistemske vzroke političnega izključevanja se pogosto skrivajo za političnimi interesi, ideologijo in omrežjem moči, ki na nepregleden ali kako drugače nedovoljen način vpliva ali poskuša vplivati na upravljanje javnih zadev, pripravo in sprejemanje predpisov in drugih splošnih aktov.⁵⁵ Preiskovanje bančnih škandalov je med drugim pokazalo, kako prepletenost zasebnih in političnih interesov vpliva na razraščanje finančnega kriminala. Podobno kot na gospodarskem in finančnem področju omrežja politične moči vplivajo na medije in medijsko krajino. Zaradi tega so politični vplivi na upravljanje javnih zadev prepoznani kot sistemsko tveganje, npr. pri pripravi in sprejemanju predpisov, kadrovanju ter drugih (političnih) odločitvah na državni in lokalni ravni. Vse to sodi v okvir vzrokov, na katere v ugotovitvah o demokratičnem primanjkljaju, izključevanju, slabih predpisih in odprtih vprašanih etičnega ravnanja lokalnih javnih funkcionarjev opozarja navedena Strategija LS 2020. Hkrati pritrjuje ocenam, da je vzroke težje prepoznati, slediti in meriti kot določiti stopnjo revščine, saj gre pri izključenosti dejansko za večrazsežnost človekove stiske.⁵⁶

4.2.1. Lokalna raven

Strategija LS 2020 ugotavlja, da ima Slovenija sodobno urejeno in delujočo lokalno samoupravo. Kaj je potem vzrok, da v tako urejenem okolju nastajajo problemi in odprta vprašanja demokratičnega deficita,

⁵² Statistični urad RS, 2017.

⁵³ Leskošek idr., 2013.

⁵⁴ Mrčela Kanjuo in Ignjatovič, 2012.

⁵⁵ Uporaba t. i. nujnega zakonodajnega postopka idr. primeri, ki so v praksi Ustavnega sodišča RS prepoznani kot kršitev načela ustavnosti in zakonitosti, so tipična vrsta tveganja zlorab v postopku priprave in sprejemanja predpisov z namenom izključevanja; glej, *naprej*, podpoglavje: 4.2.2. Povzetki sodne prakse in ugotovitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije, uporabljeni kot kazalniki izključevanja pri pripravi in sprejemanju predpisov.

⁵⁶ Gornik idr., 2004.

izključevanja, slabega upravljanja in slabe kakovost občinskih aktov?⁵⁷ Kako je denimo z gledišča enakosti spolov mogoče, da v 212 občinah funkcijo župana opravlja le 16 ali 7,5 % županj?⁵⁸ Zakaj se mladi lažje odločajo za odhod v tujino, kot da bi si z vključevanjem prizadevali za izboljšanje svojega družbenega položaja in dobro življenje v lokalnem okolju?

Volilna abstinenca in nezainteresiranost prebivalcev za politično delovanje v občinah potrjujeta ugotovitve o izključevanju, na katere opozarja Strategija LS 2020. Občinski organi se ponekod obnašajo tako, kot da se jim ni treba povezovati s prebivalci. Člani občinskih svetov veliko bolj poslušajo svoje politične centrale, kot prisluhneje pričakovanjem, zahtevam, potrebam in skupnim interesom prebivalcev. Praktično ni nobenih izrečenih sankcij za nedopustno ravnanje občinskih funkcionarjev v času njihovega mandata, ni etičnega upravljanja občin. Med posledicami pa so korupcija in drugi negativni pojavi: kazniva ravnanja, nepotizem idr.⁵⁹

Izključevanje pri upravljanju javnih zadev lokalnega pomena slabo učinkuje tudi na varnost v lokalnem okolju. Strategija LS 2020 tega sicer ne obravnava. Javno varnost v lokalni skupnosti očitno razume kot izključno pristojnost države.⁶⁰ Medtem pa že njena opozorila na demokratični primanjkljaj ter odprta vprašanja javne etike pri upravljanju občin in izvajanju lokalnih javnih funkcij razkrivajo strukturni problem izključevanja in slabega upravljanja, kar neizogibno zadeva tudi

⁵⁷ Igljčar ugotavlja, da so temeljna načela, vrednote in standardi vključevanja, nomotehnik, sledljivosti in kakovosti predpisov zapisani v Resoluciji o normativni dejavnosti. Na strateški ravni so zajeti v Strategiji javne uprave – SJU 2020 in Strategiji razvoja lokalne samouprave LSRS-2020. Nadalje v zakonodaji, poslovniških določbah državnega zbora, vlade in občin. Osnovni problem pa je v tem, da te vrednote in standardi ostajajo neuresničeni; Igljčar, A., »Zakonodajna sled« na občinski ravni, prispevek v tem zborniku.

⁵⁸ Ribičič, C., Končan, D.: Zakaj je v Sloveniji tako malo županj (16/212 ali 7,5 %), potekajoča raziskava Inštituta za ustavno pravo v Ljubljani, neobjavljeno.

⁵⁹ Vlaj, 2012, str. 214.

⁶⁰ O pojmu javna varnost, glej: Vrhovno sodišče Republike Slovenije, Sodba I Ips 48/2006: »Pojem javne varnosti v najširšem pomenu obsega varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter javni oziroma ustavni red države; ima torej širši ustavno pravni pomen. V doktrini policijskega prava (glej Policijsko pravo in pooblastila, splošni del, avtorji mag. Bečir Kečanovič in ostali) je javna varnost stanje v družbi, v katerem sicer prihaja do nasilja in protipravnega vedenja, pri čemer si država in njeni organi oblasti prizadevajo, da tako ravnanje in vedenje zakonito preprečujejo in ga omejujejo na najmanjšo možno mero. V državnem pravu pa se pojem javne varnosti uporablja v obliki generalnih (policijskih) klavzul, ki služijo kot ustavna in zakonska podlaga ukrepanju državnih organov, ko je to nujno in neogibno potrebno za preprečitev ali obvladovanje pojavov, ki odstopajo od "normalnih razmer" in jih z zakonom ni moč predvideti. Glede na uvodoma zastavljeno vprašanje bo opredelitev pojma javne varnosti v konkretnem primeru omejena zgolj na policijsko varnostno dejavnost, sicer pa je ta pojem mnogo širši, saj zadeva tudi druga področja varnosti, za katera so pristojni različni organi in službe, npr. carine, inšpekcijske službe itd.«

načrtovanje in zagotavljanje javne varnosti v občinah. Ugotovitve kažejo, da nekatere občine ne spoštujejo niti zakonskih obveznosti o načrtovanju in zagotavljanju javne varnosti. V nasprotju s tem je težišče odgovornosti za javno varnost v urejeni lokalni skupnosti prav v lokalnem okolju. Skrb lokalnih oblasti v urejeni lokalni skupnosti je tako usmerjena k delujoči varnostni politiki, podprti z aktivnostmi posvetovalne demokracije ter vključevanja prebivalcev pri načrtovanju in spodbujanju odgovornosti za skupno dobro in vrednoto javne varnosti.⁶¹ Sodobno upravljanje lokalne skupnosti se namreč zaveda, kako demokratični deficit in izključevanje oziroma pomanjkanje enakih in poštenih možnosti za vključevanje prebivalcev pri upravljanju javnih zadev hkrati povečuje tveganje zaostrovanja družbenih nasprotij (polarizacija), kar po tragičnih izkušnjah vodi v nasilno radikalizacijo, terorizem in druge oblike najhujšega ogrožanja varnosti ljudi, naravnega in družbenega okolja.⁶²

4.3. Zagotavljanje enakih možnosti za vključevanje

Teorija in akademska stroka v Sloveniji pri preseganju izključevanja utemeljeno zavračata črno-belo logiko in ozko, pozitivistično razumevanje družbenih procesov. Primerjalno poudarja izkušnje naprednih držav pri vključevanju lokalnih skupnosti. Ugotavlja, da preseganje izključevanja, razmerij neenakosti, nadrejenosti in podrejenosti zadeva odnose med posamezniki, pa tudi med družbenimi skupinami ali kategorijami na vseh področjih družbenega življenja in na vseh ravneh družbene organizacije. Enako je pri deležnikih v spoznavnem procesu, ki je sicer vse bolj vključujoč, vendar v določenih razmerjih apriorno izključujoč, npr. v delovnem okolju javnih in zasebnih združb. Pri navedenem je znova treba opozarjati na pomen enakosti, ki pomeni povečanje raznolikosti zaradi

⁶¹ Vključevanje in varnost mest in skupnosti je v Agendi 2030 zajeto v navedenem, 11. cilju. O pomenu vključujočih in varnih mest na izvedbeni ravni govori denimo skupna organizacija osrednjega dogodka med mestom Dunajem in Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi – OSCE; Security Days: Creating inclusive, safe and sustainable cities: Local approaches to global challenges. OSCE and the City of Vienna, 30–31. marec 2017. Dostopno na naslovu: <http://www.osce.org/secdays/2017/inclusive-safe-sustainable-cities> (3. 7. 2017).

⁶² Pri nas je sicer tveganje tovrstnih pojavov spričo ugodnih varnostnih razmer dokaj omejeno. Glede na splošen porast nasilja v družbi in zunanje dejavnike varnostnega tveganja imajo ugotovitve Strategije LS 2020 o demokratičnem deficitu, izključevanju, slabem upravljanju in neetičnem ravnanju dodatno težo tudi na varnostnem področju; več o tem, v: Kečanović, B. (ur.) idr.: Gradivo 3. posveta nacionalne platforme o preprečevanju nasilne radikalizacije in terorizma, Inštitut za razvoj vključujoče družbe, 22. junij 2017, Kongresni center Brdo, dostopno na: <http://www.irvd.si/wpcontent/uploads/2014/07/Gradivo-posveta.pdf> (3. 7. 2017).

najboljših možnosti in priložnosti za odgovorno uveljavljanje ustvarjalnih zmožnosti.⁶³

Medtem je Slovenija sprejela vrsto strateških odločitev glede trajnostnega razvoja in izgradnje naprednih, učinkovitih, odgovornih in vključujočih javnih institucij. Glede namena in ciljev predmetne raziskave velja posebej izpostaviti Politiko napredne in kakovostne sodobne javne uprave, s katero je Vlada Republike Slovenije določila krovno politiko etičnega poslovanja in z njo v prakso pospremila navedeno Strategijo razvoja javne uprave – SJU 2020.⁶⁴ Z vključevanjem, ki je med temeljnimi načeli in vrednotami ravnanja javnih funkcionarjev in uslužbencev, so postavljeni temelji razvoja vključujoče javne etike v slovenski javni upravi, primerljivi z Agendo Združenih narodov o trajnostnem razvoju sveta do leta 2030: »Sodelujemo z vsemi deležniki na pravičen in organiziran način, jih seznanjamo in vključujemo v procese tako, da zagotavljamo vključenost vseh ključnih deležnikov, še posebej najranljivejših skupin. Delujemo etično, profesionalno, strokovno, racionalno, odgovorno in samostojno v zakonitih in razumnih rokih.«

Kar zadeva institucionalno raven, je način reševanja odprtih vprašanj, na katera opozarja Strategija razvoja LS 2020, povsem primerljiv s 16. ciljem Agende 2030: graditi učinkovite, odgovorne in vključujoče institucije. Primerjava 16. cilja Agende 2030 z normativnim okvirom lokalne samouprave v Sloveniji pokaže, da gre za smiselno enake vrednotne cilje, ki so skupna dediščina Evrope.⁶⁵

5. ANALIZA VKLJUČEVANJA IN SLEDLJIVOSTI NA PRIMERU PROSTORSKEGA UREJANJA

Z empirično analizo in s primeri dobre prakse na področju urejanja prostora predmetna raziskava potrjuje, da se z vključevanjem, s preglednostjo in sledljivostjo krepí odgovornost za skupne vrednote in cilje. V zvezi s tem navedeno poročilo HABITAT III med drugim ugotavlja, da vključevanje in upoštevanje prebivalcev ter drugih deležnikov (npr. lastnikov lokalov, ponudnikov storitev) prav tako pomembno prispeva k dolgoročnemu uspehu prostorske in urbane prenove.⁶⁶

Predstavniki akademske stroke, ki sodelujejo pri oblikovanju strateških odločitev na področju urejanja prostora, poudarjajo pomen vključevanja in

⁶³ Mlinar, 2016, str. 25–51.

⁶⁴ Glej, *nazaj*, 3. poglavje, op. cit. št. 5.

⁶⁵ Prim. Grad idr., 2016, str. 647; glej tudi: Vlaj, 2006, str. 49–70.

⁶⁶ Vodeb idr., 2016, str. 33.

široke izmenjave uporabnega znanja med prebivalci, načrtovalci in odločevalci v prostorskih zadevah.⁶⁷ Uporabno znanje javnosti ali t. i. »modrost množic« (angl. *wisdom of the crowds* ali angl. *crowd wisdom*) o prostoru je nadvse dragocen vir informacij lokalnega prebivalstva o njihovem bivanjskem okolju, ki temelji na izročilu več generacij o povsem specifičnih prostorskih omejitvah, kot so poplavnost, plazovitost, osončenost, kakovost zemlje in drugo.⁶⁸ Primeri urbanističnih delavnic, ko občine skupaj s prebivalci in stroko iščejo najboljše možne rešitve, so ponekod že uveljavljeni kot dobra praksa vključevanja v zgodnjih fazah urejanja prostora.⁶⁹

Vključevanje na področju prostorskega urejanja največkrat zasledimo v zakonskih določbah o sodelovanju in odnosu deležnikov v procesu prostorskega načrtovanja, podatkih o vključevanju javnosti, študijah praktičnih primerov ter naraščajočih objavah in publikacijah. V času vidnih in burnih oblik izražanja zahtev za enake in poštene možnosti za vključevanje in uresničevanje pravice soodločanja pri urejanju javnih zadev je zato nujno ponovno premisliti o ustreznosti uveljavljenih načinov določanja razvojnih ciljev v prostoru, ki se danes oblikujejo v zaprtih strokovnih in političnih krogih (»top-down« pristop). Če so zastavljeni na netransparenten način in so odtujeni javnemu interesu, posledično nasprotujejo spremembam, kar zavira razvojne pobude, med njimi tudi za javnost koristne pobude, ki so naravnane v smeri trajnostnega razvoja in zelenega gospodarstva.⁷⁰

Urejanje prostora je sicer še eno področje, ki potrjuje ugotovitve Strategije LS 2020 o demokratičnem deficitu, izključevanju in slabem upravljanju lokalnih javnih zadev. Posledice so večstranske, ne samo pri neurejenih lastninskih razmerjih, ampak v razvrednotenju naravne danosti in uporabnosti prostora kot skupnega dobra za družbeni, kulturni, umetniški, gospodarski napredek in razvoj, za pridelavo hrane, pravico do čiste vode in razumno upravljanje z naravnimi viri. Mnogi so z razvrednotenjem in divjim prilaščanjem prostora izključeni in onemogočeni pri vsakdanjih življenjskih situacijah, v katerih je prostor

⁶⁷ Nared, J.: Participativno raziskovanje in načrtovanje kot del študijskega procesa, v: Bartol, B. in drugi (ur.) (2016), Slovenski prostor 2050: vizije prostorskega razvoja Slovenije. Ministrstvo za okolje in prostor, Ljubljana, str. 13–15; http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/slovenski_prostor_2050.pdf (20. 5. 2017).

⁶⁸ Bizjak, nav. delo, str. 188–189.

⁶⁹ Gabrijelčič idr., 2012.

⁷⁰ Fikfak, A. (2017): Vključevanje javnosti v urejanje prostora: praksa in prostorski izzivi ob vključevanju javnosti - od študentske delavnice do končnega projekta, razprava k javni predstavitvi vmesnih rezultatov predmetne raziskave o zakonodajni sledi na okrogli mizi, Vključevanje javnosti za transparentno, kakovostno in odgovorno urejanje prostora, XV. Nomotehnični dnevi, 24. maj 2017, Ljubljana.

predmet pravnega urejanja in uresničevanja lastninskih, političnih, osebnostnih pravic. Še vedno je odprto vprašanje nezakonitega prilaščanja nekdanje družbene lastnine in razvrednotenja javnih površin kot vrednote skupnega pomena. Slabo upravljanje in pravna negotovost, ki je posledica neobvladljive množice nepreglednih in slabih predpisov na državni in lokalni ravni, prispevata največji delež vzrokov. Zaradi tega se povečuje število prostorskih zadev na sodiščih in pri drugih državnih organih. Kako pravna negotovost in razvrednotenje prostora vplivata na zaupanje v pravno državo in javne institucije, kažejo primeri, ko ljudje ne verjamejo več institucijam, in se pri urejanju prostorskih zadev sami organizirajo. Za posvetovalno (deliberativno) demokracijo in vključujočo družbo je sicer samoorganiziranje in posvetovanje o zadevah skupnega pomena znamenje napredka. Toda če se ljudje organizirajo iz nezadovoljstva nad slabim upravljanjem javnih zadev, potem je to zgolj znamenje problemov in odprtih vprašanj, na katere opozarja tudi Strategija LS 2020.

Zagotavljanje enakih in poštenih možnosti, da se lahko prebivalci, splošna in strokovna javnost vključujejo v odločanje o lokalnem (javnem) prostoru, dostopajo do informacij javnega značaja in tvorno sodelujejo pri upravljanju javnih zadev, je ključno za dejavno demokracijo, legitimnost odločanja in delovanja oblasti ter zaupanje javnosti v lokalne javne institucije.⁷¹ Sledljivost – *zakonodajna sled* pa je sredstvo, ki omogoča preglednost in preverljivost (*kontrolabilnost*) vključevanja in delovanja vseh deležnikov, tako splošne, interesne in strokovne javnosti kot javnih funkcionarjev in uslužbencev.⁷² Pomeni vse, kar predmetna raziskava s celovitostjo pristopa izpostavlja pri uporabni vrednosti zakonodajne sledi, da tudi na prostorskem področju služi svojemu namenu v postopkih priprave, sprejemanja, pa tudi izvrševanja predpisov in (občinskih) splošnih aktov.⁷³

Urejanje prostora je za občine primarnega pomena in je zanje eno najzahtevnejših področij pri pripravi, sprejemanju in izvrševanju predpisov.⁷⁴ Ugotovitve predmetne raziskave potrjujejo, da so učinki nepreglednih in slabih prostorskih prepisov tudi med glavnimi vzroki nepreglednosti in neuskkljenosti zemljiškopravnega stanja z dejanskim

⁷¹ Prim., *naprej*, gradivo empiričnega dela raziskave v prilogi.

⁷² Glej, *nazaj*, poglavje: »Zakonodajna sled« na lokalni ravni.

⁷³ Glej, *nazaj*, uvodni del tega poglavja.

⁷⁴ Poleg ugotovitev Strategije LS 2020, da imajo občine pri vključevanju javnosti v postopke priprave in nastajanja predpisov največji demokratični primanjkljaj, glej, *naprej*, ugotovitve, povzete po: Vodeb, V. idr., 2016; glej tudi: Ministrstvo za infrastrukturo in prostor RS: Izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov, dokument št. 35001-76/2013/27, Ljubljana, 13. 11. 2013.

stanjem, kar ob nezadovoljstvu ljudi povzroča veliko dodatnih obremenitev sodne oblasti.⁷⁵ Sodstvo se srečuje z vrsto problemov, ki izvirajo iz pomanjkljivih ali neobstoječih listin, brez katerih je v dokaznem smislu težko ugotoviti dejansko stanje in lastninsko pravico. Če se temu pridruži okoliščina, ko udeleženci v postopku niso pripravljene sodelovati – po ugotovitvah v raziskovalnem pogovoru je oviranje sodnih postopkov z nesodelovanjem značilno za nekatere občine – je problem toliko večji. Seveda je nepregledno in neuskkljeno stanje, med drugim, priložnost za tiste, ki se na ta način prav tako lahko nepregledno okoriščajo s spremembami namembnosti in preprodajo nepremičnin. Poskusi saniranja s sprejemanjem interventne zakonodaje se prav tako niso obnesli, saj so kljub temu cele soseske ostale brez vpisa v zemljiško knjigo, ki bi ustrezal dejanskemu stanju.⁷⁶

S pregledom sodne prakse upravnih sodišč se zakonodajna sled slabega urejanja prostorskih zadev nadaljuje od zakonske ravni preko podzakonskih predpisov in občinskih splošnih aktov vse do konkretnih odločitev, npr. na gradbenem področju. Povzetek načelnih ugotovitev, kako državni in lokalni predpisi pri nas vplivajo na delo upravnih sodišč, le še dodatno potrjuje iste, sistemske vzroke, kot jih vsebujejo navedene ugotovitve Strategije LS 2020 in poročila področnih ministrstev o pomanjkljivostih v državnih predpisih in občinskih splošnih aktih pri urejanju prostora.⁷⁷

Stanje na področju prostora v več pogledih terja dobro premišljene spremembe oziroma prilagoditve predpisov, s katerimi bo vzpostavljen pregleden, sledljiv in stabilen sistem z vzpostavitvijo mehanizmov, ki bodo z dialoško naravnostjo omogočali posvetovanje in usklajevanje različnih pogledov in interesov v najširšem pomenu splošne in strokovne javnosti.⁷⁸ To pa zahteva preglednost, sledljivost in enake možnosti za vključevanje javnosti ter široko izmenjavo uporabnega znanja med prebivalci, načrtovalci in odločevalci. Skratka, gre za vključujoče (praticipativno) akcijsko raziskovanje in načrtovanje, ki na eni strani širi obzorja udeležencev, na drugi strani pa daje dragocen prispevek v obliki strokovno podprtih analiz, etičnega vrednotenja in ciljev razvoja, vizije in ukrepov za doseganje zastavljenih ciljev.⁷⁹ Vse to je sicer zajeto v normativnem okviru lokalne samouprave, na izvedbeni ravni pa se

⁷⁵ Klakočar-Zupančič, 2011a, str. 22.

⁷⁶ Klakočar-Zupančič, 2011b, str. 22.

⁷⁷ Poleg navedenih virov; glej, npr.: Lavtar, R.: Nadzor nad zakonitostjo občinskih aktov, v: Cerkvnik, S., Rojnik, E. (ur.), nav. delo, str. 103–113.

⁷⁸ Miklavčič, 2016, str. 20–30.

⁷⁹ Nared, 2016, str. 13–15.

večinoma ne izvaja.⁸⁰ Zato stroka utemeljeno opozarja, da je vključevanje pri urejanju prostorskih zadev ena izmed občutljivejših tem.⁸¹

Poročilo o urbanem razvoju – HABITAT III z oceno odnosa lokalnih skupnosti do vključevanja javnosti pri urejanju prostora poudarja, da to ni le vprašanje formalnopravne ureditve. Kot pogosto težavo izpostavlja pomanjkljivo komunikacijo med različnimi sektorji občinske uprave. Usmeritve sicer poudarjajo medsektorsko povezovanje in vključevanje različnih deležnikov v proces priprave dokumentov, na operativni ravni pa je sodelovanje med njimi vseeno težavno in pogosto zelo omejeno.⁸² Strateške ocene o šibkih točkah upravljanja na lokalni ravni izpostavljajo načelo odprtosti, obveščanje o postopkih, možne načine posredovanja pripomb, pripravo poročil o vključevanju javnosti in analizo učinkov predpisov. Poročilo HABITAT III posebej navaja, da je stališče občin do večjega vključevanja javnosti dvoumno: ali bi višja stopnja prispevala k boljši kakovosti in sprejemljivosti odlokov ali pa je stopnja vključevanja zadostna. Ugotovitve v poročilu HABITAT III kažejo, da so lokalne skupnosti zadržane do višje stopnje vključevanja, obenem pa je javnost razdrobljena na veliko število pobud in oblik organiziranosti. Procesi vključevanja so zahtevni z vidika načrtovanja in izvajanja, prav tako morajo biti smiselno vključeni v oblikovanje odločitev. Potrebno je zagotoviti ustrezne informacije in uporabno znanje, pa tudi medsebojno sodelovanje različnih deležnikov.⁸³

Vseh vzrokov za slabo upravljanje s prostorom seveda ne kaže iskati samo v lokalni samoupravi, ampak v širšem okviru pristojnosti in odgovornosti za učinkovito podporo in nadzor v lokalnih javnih zadevah. Državni organi ugotavljajo, da je sprejemanje vedno novih in očitno slabih zakonov z drobljenjem zakonske materije med glavnimi razlogi za nedoseganje zastavljenega cilja, tj. preglednega in stabilnega sistema za zagotavljanje javnega interesa na področju urejanja prostora na eni ter razumljivega, relativno enostavnega in varnega investicijskega okolja za zasebni interes in gospodarsko pobudo na drugi strani. Pri vrstah in obsegu nalog, ki jih morajo v okviru urejanja prostora izvajati občine, zakonodaja ne pozna nobene razlike med večjimi in manjšimi ali pa mestnimi in ostalimi občinami, kar predstavlja problem predvsem v kadrovsko bolj podhranjenih občinah. Še bolj je problematično, da tudi z vidika možnosti prostorskega razvoja zakonodaja vse občine obravnava enako. Vse to je privedlo do razmer, ko želi skoraj vsaka občina sama

⁸⁰ Glej, prejšnje poglavje: »Zakonodajna sled« na lokalni ravni.

⁸¹ Štravs idr., 2011.

⁸² Habitat III, op. cit. št. 70, str. 25.

⁸³ Ibid., str. 54–55.

zase umeščati v prostor širok nabor prostorskih ureditev, ne glede na realne potrebe in zmožnosti in ne glede na širši (regijski, državni) vidik.⁸⁴ Med njimi pa ni povezovalnega člena, ki bi celostno, sistemsko in sistematično podpiral napredek in trajnostni razvoj v širšem smislu družbe in države kot celote, onkraj ozkih lokalnih interesov.⁸⁵

5.1. Primeri dobre prakse kot zgled vključevanja splošne in strokovne javnosti

Pri odprtih vprašanjih demokratičnega primanjkljaja, upravljanja občin in javne etike v lokalni samoupravi se kljub vsemu ne smemo prepuščati črno-belemu gledanju in izključujočemu opredeljevanju. Upoštevat je treba, da se občine zavedajo problemov v svojem okolju in si prizadevajo za njihovo reševanje. Pri tem se pogosto srečujejo z različnimi dejavniki zunanjega izvora. Odnos do prostora na državni ravni denimo nazorno kaže, kako država kot slab gospodar in slab zakonodajalec prispeva svoj delež sistemskih vzrokov za probleme, na katere opozarjata tako prostorska stroka kot Strategija LS 2020. Poleg tega se občine pri prostorskem načrtovanju srečujejo z množico različnih pričakovanj in interesov zunanjih deležnikov. Včasih celo z nezakonitimi vplivi in kaznivimi ravnanji v škodo skupnega dobra in javnega interesa. Že v medijih lahko zasledimo pogosta obvestila o različnih primerih razvrednotenja prostora, od črnih gradenj do protipravnega prilaščanja javnih površin.⁸⁶ Divje prilaščanje javnega prostora in propadanje grajenega javnega dobra je le eden izmed vidikov.⁸⁷ Zato stroka na vseh ravneh poudarja pomen načrtovanja in ustvarjanja pogojev, da so ob preglednosti in sledljivosti zagotovljene enake možnosti za vključevanje javnosti v najzgodnejših fazah postopka.⁸⁸

Primeri dobre prakse, ko občine in gospodarski subjekti skupaj sledijo zgledu etičnega ravnanja, potrjujejo ocene o napredku, trajnostnem

⁸⁴ Ministrstvo za infrastrukturo in prostor RS: Izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov, dokument št. 35001-76/2013/27, Ljubljana, 13. 11. 2013, op. cit. št. 28.

⁸⁵ To je točka, na kateri se znova odpira razprava o tem, zakaj v Sloveniji (še) ni političnega soglasja glede pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave. To je bil tudi eden od razlogov, da je bila 11. 5. 2017 v Državnem zboru RS sklicana izredna seja Odbora DZ za notranje zadeve, javno upravo in lokalno samoupravo; dostopno na strani DZ RS: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=magdt&uid=BD706A6939950887C125812B0053C6C4> (3. 7. 2017).

⁸⁶ Bizjak, I.: Prostorsko načrtovanje v Sloveniji – je urbanizem mrtev?, v: Cerkvenik, S., Rojnik, E. (ur.), nav. delo, str. 175–192.

⁸⁷ Lipnik, M.: Zasebna in javna last v soseskah skozi zgodovino – intervju. 8. december 2015. Dostopno na naslovu: <https://javnepovrsine.wordpress.com/2015/12/08/intervju-12-martina-lipnik/> (3. 7. 2017).

⁸⁸ Štravs idr., 2011, str. 202.

razvoju in vzajemnih koristih vključujočega gospodarskega poslovanja. V takem okolju se tudi mladi, ki so na študiju ali delu v tujini, radi vračajo domov.⁸⁹ Med primeri dobre prakse, kako spodbujati ljudi, zlasti mlade k vključevanju v načrtovanje in urejanje prostora, so prostorske (arhitekturne, urbanistične, planerske) delavnice. Udeležence spodbujajo, da se na interaktiven način učijo kritičnega odnosa do lastnega dela, ki ga usmerjajo pedagogi s pomočjo strokovnjakov v lokalni skupnosti, tj. kako prepoznati značilnosti prostora in opredeliti probleme ter kako jih s pomočjo teoretičnih in praktičnih znanj razrešiti. Komunikacija med udeleženci poteka vsestransko, vsem je skupni cilj reševanje problema ali pa njegovo iskanje, predvidevanje razvoja dogodkov, dejavnosti in procesov v prostoru. V ta namen se na podlagi zaznanih problemov in želja izoblikujejo različni razvojni scenariji, ki nastanejo s pomočjo strokovne in laične javnosti ter prenosa tujih vzorcev in primerov iz prakse. Izpostavljeni izzivi in problemi predstavljajo temelj za oblikovanje novega spoznanja in nadgradnjo razumevanja prostorskih procesov.⁹⁰

Dobra praksa načrtovanja in projektne dela v okviru urbanističnih delavnic potrjuje, da vključevanje strokovne in splošne javnosti s preglednostjo in sledljivostjo prispeva k doseganju stopnje legitimnosti prostorskih rešitev. Legitimnost v tem pogledu pomeni, da je določena prostorska rešitev sprejemljiva z gledišča javnega interesa, stroke, lokalnega prebivalstva. Od tega je odvisna tudi širša strokovna in javna podpora posamezni rešitvi.⁹¹ Pri načrtovanju posega v lokalnem okolju se v vsakem primeru najprej vzpostavijo določena pričakovanja in stiki med predstavniki lokalne skupnosti in investitorji. Če so uspešni, jim sledijo razvojne vizije in možne fizične rešitve, katerih zagovorniki večinoma nimajo zadostnih strokovnih in drugih relevantnih argumentov za njihovo utemeljitev. Na drugi strani je potrebno upoštevati, da se pri lokalnih prebivalcih že pri naznanitvi javnosti o nameri za določeno gradnjo upravičeno vzpostavijo določena vprašanja o racionalnosti, dejanskih potrebah, ustreznosti oblik, možnih in dejanskih vplivih na okolje ter drugih dilemah, na katere praviloma mora primerno odgovoriti predlagana rešitev. Zato mora proces pridobivanja ustrezne rešitve zagotoviti celostno obravnavo dane problematike, kar poleg izhodišč investitorjev vključuje upoštevanje vseh ostalih pričakovanj in pogojev vpletenih akterjev, na ta način pa onemogočiti favoriziranje enostranskih namer, ki

⁸⁹ Empirične ugotovitve predmetne raziskave, *naprej*, primer dobre prakse vključevanja mladih v Občini Idrija.

⁹⁰ Fikfak, op. cit. št. 70.

⁹¹ Čok, G.: Izdelava variant v okviru urbanističnih delavnic kot metoda za doseganje stopnje legitimnosti prostorskih rešitev, v: Gabrijelčič, Fikfak, nav. delo, str. 102–109.

vodijo v neželene rešitve.⁹² Smiselno gre torej za iste ugotovitve o pomenu celostnega, systemskega in sistematičnega pristopa, ki ga predmetna raziskava poudarja pri vključevanju in zakonodajni sledi.⁹³

5.1.1. Mestna občina Kranj

V Mestni občini Kranj so z izvedbo urbanističnih delavnic od primera do primera skupaj s prebivalci in predstavniki civilne družbe razvijali in kot standard uveljavili dobro prakso vključevanja v zgodnjih fazah načrtovanja in normativnega urejanja prostora. Na ta način so v praksi potrdili, da vključevanje na eni strani širi obzorja udeležencev, na drugi strani pa daje dragocen prispevek načrtovanju in doseganju ciljev.⁹⁴ Ko vključevanje ni več samo formalno vprašanje, ampak sestavni del organizacijske kulture in uporabne etike pri upravljanju lokalnih javnih zadev, so odločitve lokalnih organov oblasti in uradnih oseb deležne dodane vrednosti in legitimnosti. Z vsem tem pa tudi večje družbene sprejemljivosti in zaupanja v institucije lokalne oblasti.⁹⁵

5.1.2. Občina Idrija

Idrija je po nekaterih ocenah gospodarsko najmočnejša občina. Pri kazalnikih je največji odstotek (50 %) gospodarske moči občine in občanov, kar je v veliki meri rezultat vključujočega poslovanja in povezovanja podjetij s sedežem v občini.⁹⁶ Vključujoče poslovanje tudi po empiričnih ugotovitvah in oceni predmetne raziskave v Občini Idrija pomembno vpliva na kakovost življenja in socialno varnost.⁹⁷ Z naprednim gledanjem na svetovno okolje in trajnostni razvoj se zavedajo, da se bo število delovnih mest po posameznih panogah v prihodnje zmanjševalo tudi zaradi robotizacije in digitalizacije. Zato že sedaj spodbujajo, predvsem mlade, k delu v storitveni dejavnosti – zlasti turizmu.⁹⁸

Predstavniki Občine Idrija so v raziskovalnem pogovoru povedali, da mladim ne ponujajo dokončnih rešitev, torej jih ne zavezujejo k dejavnostim občine, njenim institucionalnim oblikam organiziranja družbenega življenja in upravljanja javnih zadev. Mladim prepuščajo

⁹² Ibid., str. 103.

⁹³ Glej, *nazaj*, uvodna poglavja; prav tako, *naprej*, primeri dobre prakse v občinah in gradivo empiričnega dela raziskave v prilogi.

⁹⁴ Nared, 2016.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Milič, 2017, str. 27.

⁹⁷ Ibid. Občina Idrija, marec 2017.

⁹⁸ Milič, 2017, str. 27.

svobodo ustvarjalnosti, da se pri organiziranju družbenih dejavnosti ne obremenjujejo s strankarsko-političnim opredeljevanjem in delovanjem. Pri njihovih aktivnostih jih spodbujajo in podpirajo, da sami pristopajo k družbenim dejavnostim in se vključujejo na način, za katerega sami menijo, da jim najbolj ustreza. Strokovna sodelavka Mladinskega centra Idrija pravi, da so organiziranje družbenega življenja mladih v Idriji začeli najprej s spontanimi dogodki, za katere so se mladi najbolj zanimali. Z leti vztrajnega dela, ko je prevladal občutek pripadnosti, se mladi organizirano vključujejo tudi v tiste družbene dejavnosti skupnega pomena, za katere starejši pogosto zmotno menijo, da mladih ne zanimajo.⁹⁹

Pregled spletne strani Mladinskega centra Idrija, ki je povezovalno središče mladih, pokaže, da je to prostor, kjer se neodvisno od strankarsko-politične pripadnosti in nazorov srečujejo in zabavajo, spoznavajo sovrstnike, pripravljajo skupne projekte in širijo pozitivno mladinsko energijo. Ustanovitelji so tri društva, ki vsako na svoj način pokriva mladinsko dogajanje na območju Idrije. S svojimi aktivnostmi občinske meje vse bolj presegajo, saj se povezujejo z mladimi na nacionalni, regionalni, EU in mednarodni ravni. Odhajajo na delo ali študij v tujino, a jih občutek pripadnosti spodbuja, da se v Idrijo radi vračajo. Očitno so pozorni, da se ne začnejo zapirati v svoje prostore ter jim ni skrb le lastna hiša, kot je vključevanje mladih slikovito podprl župan občine Idrija ob pridobitvi prostorov omenjenega mladinskega centra.¹⁰⁰

⁹⁹ Kečanović, B.: Raziskovalni pogovor s strokovno sodelavko Mladinskega centra Idrija. Idrija, 13. 3. 2017.

¹⁰⁰ Povzeto po: Projekt TBI: mladi, mesto in dediščina, ki je smiselno nadaljevanje večletnega angažmaja mladih v Idriji. Od prvih raziskav položaja mladih leta 2010, številnih okroglih miz o prihodnosti mesta in mladih v tej prihodnosti, pobud in pozivov k ustanovitvi mladinskega centra, končnem oblikovanju Mladinskega centra Idrija leta 2012, postopnem vključevanju mladih v občinske projekte, vse do priprave in sprejema Strategije za mlade Občine Idrija 2015–2020; več o projektu: <http://www.tbi.si/sl/home/> (15. 3. 2017).

6. ETIKA, INTEGRITETA IN OBVLADOVANJE TVEGANJA PRI PRIPRAVI, SPREJEMANJU, SPREMINJANJU IN IZVRŠEVANJU PREDPISOV

Etika, integriteta in obvladovanje tveganja v pravnem sistemu so predmet različnih pogledov. Pri integriteti se gibljejo od poenostavljenih do poglobljenih in z znanstvenimi argumenti utemeljenih razprav. Primerjava *integritete* pri zaščiti človekovega dostojanstva, kjer tudi sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice, na katero se v odločbah sklicuje Ustavno sodišče RS, potrjuje, da gre za celovitost, ki predpostavlja nedotakljivost osebnosti v fizičnem in duševnem smislu. Pri pomenu integritete na področju zakonodajne dejavnosti in obvladovanja tveganja pa je ob celovitosti potrebno upoštevati zakonsko prepoved: »... da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi«. ¹⁰¹

Nekateri moralni filozofi in teoretiki vrlinske etike pripisujejo integriteti vlogo »metavrline«, ki v celoto osebnosti povezuje spoznavne in moralne vrline. ¹⁰² V teoriji prava je primerljiva z razlagami »občutka za pravo mero, pravnega občutka, občutka za pravičnost« ipd. ¹⁰³ Predmetna raziskava se sklicuje še na znanstvena dognanja in razprave, ki pri obravnavi integritete na zakonodajnem področju upoštevajo kulturno in družbeno ozadje zakonodajne dejavnosti. Za razumevanje razvoja in vloge integritete pri urejanju družbenih razmerij je zelo uporaben miselni model normativne integracije, ki povezuje moralna in običajna pravila s pravnimi normami, tako da jih posameznik lažje »ponotranji« (internalizira) v usklajeno celoto osebnosti. ¹⁰⁴

Uvodoma je zakonodajna sled s kratkimi povzetki umeščena v normativni okvir, ki zajema temeljna načela in vrednote pravnega sistema. Vsebinsko je povezana s psihološkim ozadjem uporabnega znanja in etike, ki pod predpostavko celovitosti ali integritete osebnosti podpira razvoj kompetentnosti. Normativna integracija pokaže, kako se vrednote in cilji zakonodajne dejavnosti z normativne ravni usmerjajo do kompetentnosti, torej zmožnosti učinkovitega in uspešnega doseganja

¹⁰¹ ZIntPK, čl. 4, točka 3.

¹⁰² Npr. Strahovnik, V.: Spoznavne vrline, integriteta in etika javne uprave, v: Kečanović, B. (ur.) idr. (2012): Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote, KPK, Ljubljana, str. 127–150.

¹⁰³ Pavčnik, 2015.

¹⁰⁴ Igljučar, A.: Nosilna vprašanja zakonodajne dejavnosti, v: Štajnpihler, T., Igljučar, A., Pavčnik, M. (ur.) idr. (2016): Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti, Slovenska akademija znanosti in umetnosti - SAZU, Ljubljana.

želenih ciljev pri pripravi in sprejemanju predpisov, kar je poenostavljena razlaga; v kolikor nadaljujemo v istem, poenostavljenem slogu, normativna integracija s celovitostjo osebnosti, kompetentnostjo, skladnostjo pravnih aktov in integriteto potrjuje, kar pri zakonodajni sledi ugotavlja predmetna raziskava.¹⁰⁵

Če normativna integracija zgreši ali ne prodre dovolj globoko v možganske centre, kjer gnezdijo »prvine modrosti in (samo)omejevalni mehanizmi norosti«, ki jih z biološko nujo in občutkom dolžnosti podpirajo ponotranjene (integrirane) norme, smo v sivem polju negotovosti, kjer na sledljivost in kakovost, ustavnost in zakonitost, etiko in integriteto pri pripravi in sprejemanju, pa tudi pri izvrševanju predpisov preži nepredvidljiva množica vzrokov in dejavnikov tveganja demokratičnega deficita, izključevanja oz. oviranja vključevanja prebivalcev in odprtih vprašanj neetičnega upravljanja javnih zadev, torej tega, kar v svojih ugotovitvah problematizira večkrat omenjena Strategija LS 2020. S »tveganjem« na tem mestu mislimo vpliv negotovosti, pravnih, strokovnih, etičnih dilem pri nastajanju, sprejemanju, spreminjanju (noveliranju) in izvrševanju predpisov; vpliv negotovosti pa kot kombinacijo verjetnosti nastanka in posledic tveganega dogodka, odklonskega dejanja ali izgubljene priložnosti za izboljšanje stanja. Vzpostavitev sistema obvladovanja tveganj zajema še normativni okvir, postopkovna pravila in nomotehnične standarde ter etično infrastrukturo, pomeni funkcije in sestavine politike vključujočega etičnega delovanja pri nastajanju in sprejemanju predpisov,¹⁰⁶ metodologijo ocenjevanja in register z ukrepi za obvladovanje tveganja.¹⁰⁷

6.1. Povzetki sodne prakse in ugotovitev Ustavnega sodišča RS kot primer možnih kazalnikov tveganja izključevanja in drugih odklonskih pojavov

Ocene o težavnosti ugotavljanja in merjenja izključevanja so pravzaprav objektivno pogojene z neskončnim številom možnih dejavnikov, načinov in posledic omenjenega strukturnega problema. V zvezi s tem smo v zgornjem besedilu ugotovili, da izključevanje v tej vlogi proizvaja vrsto sistemskih problemov in odprtih vprašanj, od nepreglednosti in slabega,

¹⁰⁵ O tem, da sta skladnost in integriteta dve strani enega in istega procesa etičnega upravljanja v javnem sektorju; glej: Lawton, A., Rayner, J., Lasthuizen, K. (2013): *Ethics and Management in the Public Sector*. New York: Routledge.

¹⁰⁶ Glej, *nazaj*, povzetki in razlage k Politiki Vlade RS o napredni in kakovostni sodobni javni upravi in Strategiji javne uprave – SJU 2020, op. cit. št. 5, in podpoglavje št. 4.3. Sledljivost in zagotavljanje enakih možnosti za vključevanje.

¹⁰⁷ Kečanović, B.: *Obvladovanje tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov*, v: Ude, L. (2015), nav. delo, str. 107–121.

neodgovornega, neetičnega upravljanja javnih zadev do demokratičnega deficita, korupcije in drugih odklonskih dejanj. Na osebni ravni se lahko učinki izključevanja kažejo kot različne oblike onemogočanja pri uresničevanju temeljnih pravic in svoboščin, pravic iz dela ali v povezavi z delom ter s poklicnim napredovanjem, v dostopu do informacij in znanja, javnih sredstev ali drugih javnih dobrin, ki so pod enakimi pogoji zajamčene vsakomur. Če se na tem mestu omejimo na delovno okolje, sodna praksa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije ter Višjega delovnega in socialnega sodišča ugotavlja, da lahko izključevanje doseže raven, ko postane izvršilna oblika trpinčenja – v hujših oblikah torej tudi kaznivih dejanj z znaki šikaniranja na delovnem mestu – in sicer z namenom, da se določeno osebo »izolira, poniža, izključi, degradira ali kako drugače trpinči«. ¹⁰⁸

Z gledišča namena in ciljev predmetne raziskave lahko ugotovimo, da se tipični primeri izključevanja v postopkih priprave in sprejemanja predpisov v najširšem pomenu kažejo kot onemogočanje dostopa do informacij ali sodelovanja v kateri koli fazi postopka. Onemogočanje dostopa do informacij je posledica nepregledanosti ali pomanjkanja sledljivosti, prav tako neznanja, malomarnosti ali hotenih kršitev dolžnega ravnanja v uradnih postopkih, vključno s postopki priprave in sprejemanja predpisov ter javnih politik. Praksa potrjuje, da jih lahko uvrstimo v skupino dejavnikov, ki najpogosteje vplivajo na izključevanje zunanjih deležnikov, fizičnih in pravnih oseb, splošne in strokovne javnosti. V drugi skupini so dejavniki izključevanja notranje javnosti, od članov projektnih skupin do drugih zaposlenih, ki bi v okviru svojih pristojnosti in delovnih nalog morali sodelovati pri pripravi posameznih rešitev ali mnenj, vendar so iz takih ali drugačnih razlogov izključeni. Vzemimo primer javnega uslužbenca, ki je sicer odgovoren za pripravo predpisov, vendar ga pri tem nadrejeni ali tretja oseba onemogoča, ga izsiljuje ali kako drugače nanj izvaja pritisk, da v postopku priprave ali sprejemanja predpisa ne more ali ne sme sodelovati na način, kot mu to narekujejo pravila stroke in poklicne etike v javni upravi.

Široka paleta vzrokov pri vseh oblikah in dejavnikih izključevanja se pravzaprav prepleta z vsem, kar je navedeno pri izključevanju na osebni ravni. Če jih obravnavamo v okviru predmetne raziskave o zakonodajni sledi in odgovornosti za kakovostne predpise, ugotovimo isti namen, da so z izključevanjem v postopku priprave in sprejemanja predpisov onemogočeni tako notranji kot zunanji deležniki. Med posebne primere

¹⁰⁸ Vrhovno sodišče RS, sodba in sklep VIII Ips 198/2015 in VIII Ips 271/2015, datum 21. 6. 2016; Višje delovno in socialno sodišče, sodba in sklep Pdp 276/2016, datum 22. 9. 2016.

izključevanja pa sodijo kršitve ali zlorabe postopkovnih pravil pri sprejemanju zakonodaje po t. i. nujnem postopku. To so primeri, ki nazorno kažejo, kako sicer izjemen, a vendarle legitimen ukrep zakonodajalca postane sredstvo zlorabe za izključevanje javnosti, še posebej nezaželenih pravnih in fizičnih oseb. Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije pri presoji ustavnosti in zakonitosti področnega predpisa o prostorskem načrtovanju iz leta 2012 pokaže, kako je kršitev Aarhuške konvencije v delu, ki vsakomur priznava pravico, da živi v okolju, primernem za njegovo zdravje in blaginjo, ter hkrati dolžnost, da sam in skupaj z drugimi varuje in izboljšuje okolje za sedanje in prihodnje generacije (sedma alineja preambule Aarhuške konvencije), ne samo v nasprotju z načelom ustavnosti in zakonitosti, ampak je dejansko v funkciji izključevanja javnosti v zakonodajnem postopku.¹⁰⁹ Pravica javnosti do vključevanja in sodelovanja, na katero v odločbi opozarja Ustavno sodišče, temelji na predpostavki, da boljši dostop do informacij in udeležba javnosti pri odločanju na področju okolja povečujeta kakovost in izvajanje odločitev, prispevata k ozaveščanju javnosti o okoljskih vprašanih, dajeta javnosti možnost, da izraža svoje interese, in omogočata organom javne oblasti, da jih ustrezno upoštevajo (deveta alineja preambule). Za uveljavitev navedene pravice oziroma izpolnjevanje dolžnosti ureja Aarhuška konvencija pravico do dostopa do okoljskih informacij, pravico do sodelovanja pri okoljskem odločanju in pravico do pravnega varstva za zaščito prej navedenih pravic oziroma za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki kršijo okoljsko pravo. Sodelovanje javnosti pri (okoljskem) odločanju javnih oblasti je v konvenciji urejeno na treh ravneh: sodelovanje javnosti pri odločanju o konkretnih posegih v okolje (6. člen), pri pripravi načrtov, programov in politik v zvezi z okoljem (7. člen) ter pri pripravi izvršilnih predpisov oziroma splošno veljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov, ki lahko pomembno vplivajo na okolje (8. člen). Republiko Slovenijo zavezuje Aarhuška konvencija, zato bi moral zakonodajalec v zakonu, ki je pravna podlaga za izdajo načrtov in programov v zvezi z okoljem, določiti postopkovna pravila za učinkovito vključitev javnosti v pripravo teh aktov. Ker 29. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju tega ne določa, je v neskladju s 7. členom Aarhuške konvencije in posledično z drugim odstavkom 153. člena Ustave.¹¹⁰

¹⁰⁹ Ustavno sodišče Republike Slovenije, U-I-43/13, datum 9. 10. 2014 (Ur. l. RS, št. 35/2013 in Ur. l. RS, št. 76/2014).

¹¹⁰ Ibid.

Če navedene ugotovitve Ustavnega sodišča primerjamo z določbo 44. člena Ustave RS o pravici sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, ugotovimo, da je lahko izključevanje v postopkih priprave in sprejemanja predpisov spremljajoč pojav oziroma posledica neskladnosti z načelom ustavnosti in zakonitosti tudi na drugih področjih urejanja družbenih odnosov s predpisi in splošnimi akti. Kadar je izključevanje izvršeno na način, da protipravno posega v osebnostne pravice in svoboščine, lahko hkrati pomeni izvršitveno obliko katerega od kaznivih ravnanj in škodnih dejanj. Ostane le še odgovor na vprašanje, komu lahko služi izključevanje. Na tem mestu odmislimo redke primere, ko je lahko vzrok izključevanja v začasni ali trajni duševni motnji. Pri vseh ostalih, za katere lahko domnevamo, da jih izvršujejo ljudje, ki se zavedajo svojih dejanj, je lahko vzrok le v pričakovanju posledic, ki jih spremljajo neke koristi, materialne ali nematerialne. V takih primerih je vloga zakonodajne sledi, da pri pripravi in sprejemanju predpisov ne samo zaznava, prepozna in evidentira dovoljene, pač pa da preprečuje in razkriva nedovoljene vplive in odklonska dejanja ter sistemske probleme. Prav s tem namenom so v nadaljevanju prikazani povzetki odločb Ustavnega sodišča, uporabljeni kot kazalniki (indikatorji) analize za oceno izpostavljenosti različnim dejavnikom tveganja, da potrdijo uporabno vrednost zakonodajne sledi pri preprečevanju in razkrivanju nedovoljenih vplivov v postopku priprave in sprejemanja predpisov.¹¹¹

6.2. Profiliranje in prepoznavanje tveganja

Na podlagi ugotovitev predhodne analize stanja je raziskovalna skupina primeroma izdelala profil (shemo) oziroma seznam kazalnikov (indikatorjev), kratkih in jasnih definicij z opisom tipičnih znakov, znamenj (indecev), dejavnikov (prožilcev) tveganja nedovoljenih vplivov, korupcije in drugih odklonskih dejanj pri nastajanju, sprejemanju, spreminjanju (noveliranju) predpisov. Tako izdelan, enovit in pregleden profil bo lahko služil kot vodilo pri vsakokratni analizi posameznega postopka nastajanja, sprejemanja, spreminjanja (noveliranja) predpisov.

Omenjeni profil oz. seznam dejavnikov (indikatorjev) bo javno dostopen in odprt za sprotno dopolnjevanje z novimi kazalniki tveganja. Z informacijsko podporo bo tako poleg zakonodajne sledi v posamičnih postopkih omogočal obdobjno, kratkoročno ali dolgoročno obdelavo podatkov o sistemskih vzrokih tveganja, hotenih ali nehotenih dejanjih, za katera je podana razumna verjetnost, da slabo vplivajo na kakovost ter preglednost in postopkovno korektnost njihovega nastajanja,

¹¹¹ *Naprej*, (pod)poglavje 5, 5.1.

sprejemanja, spreminjanja (noveliranja) predpisov. Z vsem tem bo lahko predlagani model za vzpostavitev sistema obvladovanja tveganja služil kot učno okolje v smislu izboljšanja kakovosti predpisov, pravne politike, transparentnosti, integritete, odgovornosti in pravne kulture pri nastajanju, sprejemanju, spreminjanju (noveliranju) predpisov.

Tabela 1 – Primer profila tveganja korupcije v zakonodajni politiki.¹¹²

<p>NORMATIVNI OKVIR: Ustava in obvezujoči mednarodni akti, temeljna načela demokracije, vladavine prava, ustavnosti in zakonitosti predpisov, človekovih pravic in svoboščin, postopkovna pravila in nomotehnični standardi priprave in sprejemanja predpisov.</p>
<p style="text-align: center;">• DEJAVNIKI/PROŽILCI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nepregledno delovanje političnih strank ali prevladujoč vpliv političnih elit in z njimi povezanih lobijev na nastajanje/sprejemanje predpisa; 2. nepregleden postopek (ni »zakonodajne sledi«), tako da zainteresirani posamezniki, skupine, javnost ali civilna družba nimajo ustreznega dostopa do informacij, ki so sicer pomembne za sodelovanje pri pripravi in sprejemanju predpisov; 3. pravila postopka se v posamičnih primerih zlorablajo, tipičen je primer nujnega zakonodajnega postopka, pri čemer so zainteresirani posamezniki, skupine, javnost in civilna družba onemogočeni pri vključevanju in participaciji v pripravah in sprejemanju predpisov; 4. priprava ali sprejemanje predpisa kaže tveganje izključevanja, diskriminacije in prikrajšanja posameznikov ali skupin zaradi narodnostnega, rasnega ali etničnega porekla, nacionalne ali socialne pripadnosti, spola, barve kože, zdravstvenega stanja, invalidnosti, vere ali prepričanja, starosti, spolne usmerjenosti, družinskega stanja, članstva v interesnih organizacijah, premoženjskega stanja ali drugih okoliščin, ki pomenijo ali dajejo videz drugačnosti; 5. priprava ali sprejemanje predpisa kaže na verjetno privilegiran položaj, čezmerne ugodnosti ali koristi v interesu posameznikov ali interesnih skupin, kar škoduje tudi javnemu interesu, vrednotam in ciljem konkretnega predpisa; 6. spremljajoče aktivnosti, na primer javne obravnave, strokovne razprave, objave v medijih ipd., posredno in bolj ali manj izrazito vplivajo na oblikovanje in sprejemanje predpisa v nasprotju s postopkovnimi pravili in z javnim interesom; 7. verjetnost zlorab položaja in pooblastil ter druge oblike trgovanja z vplivom; 8. verjetnost, da zasebni interes vpliva, lahko vpliva ali daje videz, da vpliva tako, da škoduje vrednotam, virom in ciljem postopka nastajanja in/ali sprejemanja predpisa; 9. verjetnost nedovoljenega vplivanja ali poskusov nedovoljenega vplivanja, npr. nedovoljeno lobiranje, pritiski, psihično ali fizično nasilje, izsiljevanje ipd., z namenom pridobivanja koristi zase ali za koga drugega; 10. verjetnost drugih oblik nezakonitega ali neetičnega ravnanja, ki lahko škoduje integriteti in zaupanju javnosti v postopek nastajanja ali sprejemanja predpisa; 11. podcenjevanje tega, da je demokratični postopek namenjen tudi informiranju in prepričevanju javnosti o potrebnosti predpisa, pa tudi opozicijskemu delovanju, ki lahko prispeva k večji kakovosti predpisa.

¹¹² Izdelan na podlagi ugotovitev v prispevku Kečanović, B., Igljčar, A.: Nomotehnika kot ovira zlorabam v pravodajnih postopkih, v: Pravni letopis, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana 2013, str. 283–300; ter ugotovitev Ustavnega sodišča RS v odločbi U-I-43/13-19 z dne 9. oktobra 2014 (več o vsebini v nadaljevanju).

7. NEKATERA ODPRTA VPRŠANJA ZAKONSKE UREDITVE SLEDLJIVOSTI OZIROMA NADZORA NAD LOBIRANJEM TER DRUGIMI VPLIVI NA PREDPISE

Med argumenti v prid lobiranju so množice interesnih organizacij, ki si z nepridobitno dejavnostjo na nacionalni ravni in ravni EU prizadevajo za zaščito šibkejših in javnega interesa na področju kulture, okolja, prostora, človekovih pravic, socialnega vključevanja itn. S tega gledišča lobiranju ne kaže odrekati legitimnosti, moralne in pravne veljavnosti.¹¹³ Če ureditev in (samo)nadzor na tem področju delujeta tako, da je delovanje lobistov skladno s pravnimi in z etičnimi pravili, lobiranje lahko koristi javnemu interesu. Seveda so vedno možnosti za zlorabe in nedovoljene vplive. Zato je lobiranje potrebno učinkovito nadzirati. Prevlada sebičnega gena z lakomnostjo, ki trdovratno deluje tudi v našem prostoru, terja, da je lobiranje dobro urejeno in sledljivo. Čezmerno moč interesnih omrežij in lobijev je treba omejiti z učinkovitim nadzorom, da so skupne vrednote in javni interes zaščiteni pred nedovoljenimi vplivi in pritiski.¹¹⁴

7.1. Sledljivosti in preprečevanje zlorab pri lobiranju

Sledljivost predpisov ali zakonodajna sled predpostavlja preglednost (transparentnost) in evidentiranje lobiranja, od začetkov pripravljanja splošnega pravnega akta do njegovega sprejema. Na ta način zakonodajna sled pripomore k večji demokratičnosti procesov odločanja in večji integriteti javnih funkcionarjev in uslužbencev, ki sodelujejo v procesu priprave, sprejemanja in izvrševanja splošnih aktov ter omogoča razvid interesnega ozadja določenega akta in preprečuje pojave nezakonitega lobiranja. Z vsem tem zakonodajna sled krepi odgovornost za vladavino prava in pravno državo ter tako prispeva tudi k zmanjšanju demokratičnega primanjkljaja in nezaupanja v javne institucije in pravne akte.¹¹⁵

Pri urejanju prostora, kar je sicer primarna pristojnost občin, je ob številnih prostorskih aktih presenetljivo, da ni prav veliko podatkov o lobiranju. Malo mogoče je, da je vzrok v 56. a členu ZIntPK, ker naj bi ta z

¹¹³ Glej, *nazaj*, poglavje o zakonodajni sledi na lokalni ravni.

¹¹⁴ Kečanović, B.: Pomen vključujoče družbe pri urejanju in nadzoru lobiranja, v: Kocbek, M. (ur.), *Podjetje in delo, 6-7/2014, Dnevi slovenskih pravnikov 2014, Portorož 2014*.

¹¹⁵ Igljčar, A.: Zakonodajna sled na lokalni ravni, v: Cerkvenik, S., Rojnik, E. (ur.) (2017): *Zbornik 1. kongresa slovenskih občin*, str. 91–102.

zakonsko izjemo puščal odprta vrata nenadzorovanemu lobiranju in nedovoljenim vplivom v postopkih priprave in sprejemanja predpisov.¹¹⁶

Določba 56. a člena ZIntPK je bila sprejeta na podlagi pripomb, da bi bilo v nasprotnem ovirano nepridobitno delo nevladnih organizacij in civilne družbe; 56. a člen izhaja predvsem iz namena zakonodajalca, da s preprečevanjem nezakonitega lobiranja in drugih nedovoljenih vplivov na predpise krepí pravno državo, demokracijo, varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ob tem velja poudariti, kar sicer pokaže uporaba sistematične in logične razlage 56. a člena, da sam status nevladne organizacije ali drugih ustanov civilne družbe še ne pomeni delovanja v skladu z namenom, ki ga je pri tej določbi imel zakonodajalec. V povezavi z navedenim zakonska zahteva vsebuje, kar po argumentu nasprotnega sklepanja – *argumentum a contrario* izhaja iz 56. a člena –, da bi morali predstavniki države in lokalne samouprave tudi v teh primerih vztrajati pri sledljivosti in preglednosti (lobističnih) vplivov na predpise. Z enako skrbnostjo kot pri lobistih bi morali preverjati in evidentirati, ali ima predstavnik nevladne organizacije oziroma druge ustanove resnično isti namen, kot je zakonodajalec določil v 56. a členu ZIntPK. Tudi to je sestavni del zakonske zahteve, ki izhaja iz namena zakonodajalca, da z izjemo v 56. a členu krepí pravno državo, demokracijo, varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Netransparentni in nenadzorovani, nerazkriti vplivi na pripravo in sprejemanje predpisov in javnih politik, pa čeprav iz kroga nevladnih organizacij ali drugih ustanov civilne družbe niso v javnem interesu, niti pravne države niti njenih državljanov in državljanek. Preverjanje, kdo in v imenu koga želi vplivati na pripravo ali sprejemanje predpisov, pa je tudi v spoznavnem (kognitivnem) pomenu prvi pogoj za oceno, ali so dejansko, ne le formalno, izpolnjeni vsi zakonski znaki, s katerimi 56. a člen določa izjemo lobiranja. Njen obseg je samo v tem, da tisti, ki dejansko izpolnjuje zakonske pogoje po 56. a členu, ne potrebuje registracije in ostalega, kar je kot pogoj lobiranja določeno za lobiste, poklicne ali nepoklicne. Določba 56. a člena pa v nobenem primeru ne daje odpustkov za zanemarjanje sledljivosti vplivov in s tem preglednosti (transparentnosti) postopka priprave in sprejemanja predpisov ali javnih politik. Nepridobitne

¹¹⁶ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2; Ur. l. RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo); <http://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2011-01-3056?sop=2011-01-3056> (19. 5. 2017, čl. 56. a: »Delovanje posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij z namenom vplivanja na odločanje državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, na področju, ki se neposredno nanaša na sistemska vprašanja krepitve pravne države, demokracije in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ne sodi med lobiranje po določbah tega zakona.

nevladne organizacije, ki se tega zavedajo, so pri registru transparentnosti na ravni EU evidentiranje in preverjanje njihovih stikov s predstavniki lokalne skupnosti, države in EU sprejele kot zgled dobre prakse.¹¹⁷

Transparentnost in sledljivost pa sta ne nazadnje pomembni tudi zato, da ne bi bila izjemno pomembna vloga nevladnih organizacij in drugih nepridobitnih ustanov pri vključevanju v postopek priprave in sprejemanja predpisov zlorabljena kot kritje za nezakonito lobiranje in druge nedovoljene vplive, za sivo ekonomijo ali delovanje v nasprotju s pravno državo in z javnim interesom. Tu so še odprta vprašanja finančne (ne)transparentnosti in (ne)enakosti v dostopu do javnih sredstev, pri čemer so potrebna natančna in pregledna merila financiranja nepridobitnih in prostovoljskih organizacij na eni strani ter omrežij moči in lobijev na drugi strani, za katere so upravičeni pomisleki, da delujejo v zasebnem interesu, financirajo pa se z javnimi sredstvi.¹¹⁸

7.2. Tveganje zlorab vključevanja in nedovoljenih vplivov na predpise ter zaščita pripravljavcev in odločevalcev pred tovrstnimi pojavi

Nevarnost zlorab in nedovoljenih vplivov v okolju slabih, nejasnih postopkovnih pravil, pomanjkanja znanja ali drugih pogojev za učinkovito in odgovorno upravljanje javnih zadev je toliko večja. Sledijo dejavniki tveganja, ko različni pritiski in zlorabe postopka na eni strani onemogočajo oziroma izključujejo, na drugi strani pa privilegirajo posameznike ali interesne skupine, tako da imajo privilegirani vnaprej zagotovljeno možnost nesorazmerno večjega (nedovoljenega) vpliva pri pripravi in sprejemanju predpisov. Primer je sprejemanje prostorske zakonodaje po nujnem zakonodajnem postopku, za katero je Ustavno sodišče RS pred leti ugotovilo, da je zaradi izključevanja javnosti prišlo do kršitev konvencijskih standardov o urejanju prostorskih zadev, kar je v nasprotju z načelom ustavnosti in zakonitosti.¹¹⁹

¹¹⁷ Register in celoten sistem transparentnosti na ravni EU skupaj upravljata Evropski parlament in Evropska komisija; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=sl#sl> (20. 5. 2017).

¹¹⁸ IRVD, Pripombe in predlogi k Predlogu Strategije razvoja javne uprave (SJU 2020), datum 25. 1. 2015; dostopno na <http://www.irvd.si/predlogu-strategije-razvoja-javne-uprave/> (3. 7. 2017).

¹¹⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-43/2013, datum 9. 1. 2014 (Ur. l. RS, št. 76/2014): »Iz 7. člena Aarhuške konvencije izhaja dolžnost pogodbenice, da zagotovi pregledno in pravično udeležbo javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem [...] Zato bi moral zakonodajalec v zakonu, ki je pravna podlaga za izdajo načrtov in programov v zvezi z okoljem, določiti postopkovna pravila za učinkovito vključitev javnosti v pripravo teh aktov.

Ustavno sodišče seveda ne presoja nedovoljenih vplivov in nagibov, ker to ni njegova pristojnost. Uporaba instituta zakonodajne sledi z oceno sledljivosti zakonodajnega gradiva, vključno z analizo magnetogramskih zapisov pa je v konkretnem primeru pokazala, kako za izključevanjem javnosti stoji težnja po nepreglednem, očem javnosti skritem namenu, da so zakonske rešitve vnaprej prilagojene določenim interesom. Podoben učinek, kot pri zlorabi vpliva ali postopka, je lahko tudi takrat, ko posamezniki ali interesna skupina lobirajo za pravice šibkejših ali za skupno dobro, vendar nimajo dovolj znanja, da bi svoja prizadevanja udejanjili na pravi način. V obeh primerih je isto tveganje, da namen in dejanja ljudi slabo učinkujejo na skupno dobro in javni interes.¹²⁰

Primeri, ko posamezniki ali interesne skupine poskušajo na nedovoljen način vplivati na predpise, da bi v škodo javnega uveljavili osebni ali drug interes, opozarjajo na potrebo, da je vključevanje, predvsem ko gre za urejanje zahtevnih primerov, kjer je spopad interesov bolj zaostren, načrtovano, upošteva tudi varnostne razsežnosti. Zato stroka poudarja načrtovanje in ustvarjanje pogojev, da so ob preglednosti in sledljivosti zagotovljene enake možnosti in strpen dialog v najzgodnejših fazah postopka.¹²¹ V prostorskih zadevah si različni interesi včasih ostro nasprotujejo, tako da lahko vodijo v hude spore in medsebojne obračune, npr. pri urejanju lastninskih pravic na skupnih površinah ali funkcionalnih zemljiščih v urbanih okoljih. S porastom begunske in migrantske politike, na drugi strani pa nestrpnosti, ksenofobije, rasizma, nasilnega radikalizma in drugih za demokracijo in za pravno državo nesprejemljivih ideologij in praks je varnostno tveganje v lokalnem okolju in prostoru toliko večje. Zato si pametna (lokalna) oblast z načrtovanjem in vključevanjem prizadeva, da se temu izogne.¹²²

V političnih procesih so interesna nasprotovanja in pritiski ob upoštevanju pluralnosti in svobode izražanja celo dopustni, vendar ob predpostavki, da upoštevajo določene meje, ki jih tudi politikom praviloma določajo kultura dialoga in etika javne besede, še zlasti načelo vladavine prava, ustavnosti in zakonitosti ali pravne države. V pravnih postopkih so pritiski, tako kot vse druge oblike nasilja od nekdanj, nedopustni: *vis legis inimica* – *nasilje je sovražnik zakonov*. Vloga prava v družbi je, da preprečuje

Ker 29. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju tega ne določa, je v neskladju s 7. členom Aarhuške konvencije in posledično z drugim odstavkom 153. člena Ustave«; <http://odlocitve.us-rs.si/si/odlocitev/US30519?q=U-l-43%2F13> (3. 7. 2017).

¹²⁰ Kečanović, B.: Obvladovanje tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov, nav. delo, str. 108.

¹²¹ Štravs, 2011, str. 202.

¹²² Glej, *nazaj*, podpoglavje, št. 4.2.1. Lokalna raven.

nasilno obračunavanje. Nasilje je pravzaprav zanikanje prava, tudi takrat, ko bi skušal kdo po tej poti doseči, kar mu morda po pravu celo pritiče.¹²³

Nestrpen, žaljiv, nekulturen, sovražen odnos in druge oblike fizičnega ali psihičnega nasilja pri upravljanju javnih zadev se najpogosteje uporabljajo z namenom, da se na ta način v škodo skupnega dobra in javnega interesa doseže nek zasebni interes oziroma nedovoljena korist. Pritiski ali celo grožnje javnim uslužbencem pri opravljanju uradnih nalog v slogu sprevržene korporativne logike, da je »stranka kralj«, ki si lahko privoščiti vse, vključno s šikaniranjem in teptanjem človekovega dostojanstva, prav tako sodijo v ta okvir.

Občutek ogroženosti pri javnih uslužbencih pa sicer ne more biti izgovor za izključevanje javnosti, posameznikov ali skupin pri odločanju o zadevah skupnega pomena. Zato tudi v okviru predmetne raziskave velja opozoriti, da bi morale občine in država preprečevanju in obvladovanju tovrstnih pritiskov in nedovoljenih vplivov na javne uslužbence, še posebej ko so izvršeni z namenom uveljavljanja nedovoljenih koristi in oškodovanju javnega interesa, nameniti ustrezno pozornost. Normativno so ukrepi za zaščito človekovega dostojanstva, varnosti in zdravja urejeni. Pa vendar se včasih zdi, da ni niti ustreznega znanja niti pripravljenosti za učinkovito izvajanje v praksi. Pravna država praviloma ne bi smela popuščati pritiskom, grožnjam in izsiljevanju. Ko predstavnik države ali lokalne samouprave opravlja uradne naloge zakonito in strokovno, bi ga morala podpreti tudi javnost, saj ne deluje v svojem, ampak v javnem interesu.

8. SKUPNE UGOTOVITVE IN PRIPOROČILA

Zakonodajna sled neposredno zagotavlja evidentiranje in preglednost (transparentnost) vpliva vseh deležnikov, od začetkov pripravljanja občinskega splošnega pravnega akta do njegovega sprejema. Na ta način zakonodajna sled pripomore k večji demokratičnosti in legitimnosti odločanja, večji integriteti javnih funkcionarjev in uslužbencev, ki sodelujejo v procesu priprave, sprejemanja in izvrševanja aktov, ter omogoča razvid interesnega ozadja določenega akta in preprečuje pojave nezakonitega lobiranja.

Z vsem navedenim zakonodajna sled krepi odgovornost za vladavino prava in pravno državo ter tako prispeva k zmanjšanju demokratičnega deficita ter nezaupanja v javne institucije in pravne akte. Če na tem mestu ostanemo v okviru namena in ciljev predmetne raziskave, v

¹²³ Kranjc, 1994, str. 259.

nadaljevanju navajamo nekaj priporočil raziskovalne skupine za celostno, sistemsko in sistematično uvajanje zakonodajne sledi na lokalni ravni.

- Akcijski ukrepi, smernice in priporočila za uresničevanje Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 naj upoštevajo pomen zakonodajne sledi pri obvladovanju problemov in etičnih dilem pri upravljanju občin, na katere sama opozarja, ko v oceni stanja posebej izpostavlja opozarja na demokratični deficit in izključevanje oziroma ovire pri vključevanju prebivalcev pri pripravi in sprejemanju občinskih predpisov. Pri oblikovanju ustreznih rešitev pa naj se zgleduje po primerih dobre prakse v občinah, tako kot je pokazala tudi predmetna raziskava.
- Država (resorno ministrstvo) naj zagotovi uresničevanje strateških ciljev, s katerimi se je zavezala k celostnemu uvajanju zakonodajne sledi in vključevanja na vseh ravneh javne uprave.
- Poskrbi naj se za enotno razlago in dosledno uporabo zakonskih določb o lobiranju in preprečevanju odklonskih dejanj, tako da bo nadzor nad vplivi pri pripravi in sprejemanju predpisov, predvsem ko gre za nezakonito lobiranje in druge nedovoljene vplive, čim bolj učinkovit na vseh ravneh.
- Postopkovno in nomotehnično gledano naj ima uvod k predlogu občinskega odloka sledeče sestavine zakonodajne sledi, urejene v poslovniku občinskega/mestnega sveta. Uvod predloga odloka vsebuje:
 - oceno stanja, razloge za sprejem;
 - cilje, načela in poglobljene rešitve predloga odloka;
 - oceno posledic (finančne, administrativne, okoljske, gospodarske, socialne);
 - poročilo o sodelovanju javnosti;
 - seznam sodelujočih pri pripravi predloga odloka (zakonodajna sled).

9. PRILOGE

9.1. Predlog za digitaliziran obrazec zakonodajne sledi

Zakonodajna sled se dokumentira v obliki digitaliziranega obrazca, ki se dopolnjuje skozi celoten postopek, in sicer od nastajanja do sprejemanja v parlamentu. Odraža naj vse, kar je pomembno za namen in cilje uvedbe zakonodajne sledi. Obrazec naj bo usklajen z registrom lobistov in lobističnih stikov, ki ga vodi pristojni državni organ, tako da povečuje transparentnost tudi ali zlasti v tem delu, obenem pa zmanjšuje administrativno breme vnovičnega izpolnjevanja in podvajanja obdelave podatkov o lobističnih stikih za namen zakonodajne sledi.

9.2. Pisno gradivo

Priloga:

Datum: 6. 2. 2017

ZAKONODAJNA SLED: ZAPIS DELOVNEGA SESTANKA Z INTERVJUJI V URADU ZA OKOLJE IN PROSTOR OBČINE KRANJ

Sestanek je bil organiziran po predhodnem dogovoru in soglasju župana MO Kranj, g. Boštjana Trilarja, in direktorice občinske uprave, ge. Senje Vraber, dne 12. 1. 2017, na uvodnem sestanku v prostorih MO Kranj.

Začetek: 26. januar 2017 ob 10.00 uri

Kraj: pisarna Urada za okolje in prostor MO Kranj

Navzoči:

- dr. Albin Igličar, Inštitut za ustavno pravo, vodja raziskave
- mag. Bečir Kečanović, Inštitut za ustavno pravo, raziskovalec
- Janez Ziherl, MO Kranj, vodja Urada za okolje in prostor
- Ana Gradišar, MO Kranj, višja svetovalka v Uradu za okolje in prostor

Po uvodni predstavitvi projekta zakonodajna sled, ki poteka v okviru Inštituta za ustavno pravo v Ljubljani, je vodja Urada za okolje in prostor

MOK, g. Zihelr v kratkem predstavil postopek priprave in sprejemanja Odloka o OPPN Avtobusni terminal v Kranju. Že Urbanistični načrt Mestne občine Kranj (sprejet 2009) je predlagal umestitev novega avtobusnega terminala na območje Zlato Polje S, kot ustrezno logistično povezavo sistema potniških terminalov in postajališč različnih prevoznih sredstev. S sprejetjem Odloka o strateškem prostorskem načrtu (2014) je bila tako v prostorskih aktih določena mikrolokacija novega avtobusnega terminala. Posebnega zanimanja in sodelovanja javnosti v postopku priprave prostorskih aktov ni bilo.

Župan MOK je leta 2013 izdal Sklep o začetku postopka priprave OPPN (Ur. list RS 57/13). Skladno s postopkom sprejemanja OPPN je sledila javna razgrnitev in javna obravnava. Od 4. decembra 2015 do 8. januarja 2016 je bil Dopolnjen osnutek Odloka OPPN javno razgrnjen. Javna obravnava je bila 17. decembra 2015. Tudi v tej fazi ni bilo prav posebnega zanimanja javnosti.

Ob prvi obravnavi omenjenega dopolnjenega osnutka odloka (13. seja Sveta MOK, 27. 1. 2016) je nastala neformalna skupina – Civilna iniciativa, ki je projektu nasprotovala. S predstavniki civilne iniciative je občinska uprava pripravila štiri strokovne sestanke, z njo pa se je posebej sestel tudi župan (28. 8. 2014 – Civilna iniciativa še ni bila oblikovana, 26. 1. 2016, 8. 9. 2016, 19. 10. 2016, 24. 10. 2016). Na predlog Krajevne skupnosti in Civilne iniciative je bil izbran neodvisni strokovnjak, ki je izvedel recenzijo Študije obremenitve s hrupom za OPPN, kar je bila strokovna podlaga za okoljsko poročilo.

S stališči državljsanske pobude za ohranitev zdravega življenjskega okolja Zlato polje glede OPPN Avtobusna postaja se je na svoji 14. redni seji, dne 23. 3. 2016, seznanil Svet Mestne občine Kranj.

Krajevna skupnost Zlato polje in Mestna občina Kranj sta informacijo o gradnji avtobusnega terminala objavili tudi v lokalnem glasilu Zlatopolčan, in sicer prvič junija 2013 in kasneje junija 2016.

Občinska uprava je za vsa gospodinjstva v kranjski občini oktobra 2016 pripravila predstavitveno brošuro »Sodobni avtobusni terminal Kranj in trajnostna prenova širšega območja«. V njej so pojasnila o pozitivnih učinkih avtobusnega terminala (urejeno in prilagojeno parkiranje, manj cestnega hrupa, manjša onesnaženost, krajšanje avtobusnih poti, pešcem prijazno okolje, večja kakovost bivanja in razvojni potenciali). Poleg tega je bila na reprezentativnem vzorcu prebivalcev kranjske občine izvedena anketa o njihovem strinjanju z lokacijo novega avtobusnega terminala. V njej je 97,4 % respondentov izjavilo, da se strinjajo z, v OPPN-ju, predlagano umestitvijo avtobusnega terminala.

Sodelovanje občanov, tako z vidika vseh prebivalcev kranjske občine kot z vidika neposredno zainteresiranih stanovalcev, je bila v času med

obema obravnavama odloka tako rekoč maksimalna. Vsak občan je imel možnost povedati svoje mnenje oziroma izraziti pripombe. Vse njihove pripombe so v gradivu, ki spremlja pripravo odloka za drugo obravnavo, zabeležene, prav tako mnenja (in tudi njihova imena), na sestankih pa so bili dani odgovori in pojasnila na pripombe zainteresirane javnosti. To pa so že podatki zakonodajne sledi.

Na sami seji Sveta Mestne občine Kranj so bili ob svetnikih navzoči predstavniki civilne iniciative in – seveda – novinarji. Zato je bilo vzpostavljeno posebno medijsko središče, v Avli Mestne občine Kranj pa je bil zagotovljen tudi neposredni prenos seje. S tem je bila omogočena popolna transparentnost sprejemanja odloka v drugi fazi odločevalskega procesa. Odlok o OPPN je bil sprejet 26. 10. 2016, objavljen v Ur. list RS 71/16, velja od 1. 12. 2016. Na podlagi izkušenj je občinsko vodstvo spodbudilo sodelovanje javnosti tudi pri prenovi soseke Planina in kanjona reke Kokra. Postopek priprave in sprejemanja prostorskih aktov so torej samoiniciativno nadgradili z zgodnjim obveščanjem in vključevanjem javnosti.

Ugotovili so, da je z zgodnjim obveščanjem in vključevanjem zainteresirane javnosti mogoče učinkoviteje obvladovati tveganja in odpravljati vzroke za nesporazume že v fazi priprave, tako da le-ti po nepotrebnem ne obremenjujejo nadaljnjega postopka, sprejemanja in tudi izvrševanja odloka. V nasprotnem je lahko postopek priprave in sprejemanja namesto vključujočega in tvornega iskanja kakovostnih rešitev obremenjen z reševanjem nesoglasij. Zato je ustrezen način vključevanja potrebno in koristno odpraviti že v zgodnji fazi priprav odloka oz. predpisa. Z vključevanjem je obenem zagotovljena višja raven transparentnosti in legitimnosti celotnega postopka priprave in sprejemanja odloka.

V zvezi z omenjeno prostorsko prenovu soseke Planina sta oba predstavnika MOK, tako g. Ziherl kot ga. Gradišar, poudarila, da je to dejansko primer dobre prakse vključevanja zainteresirane javnosti pri reševanju prostorske problematike in zelo produktiven način usklajevanja različnih interesov, še preden neka pobuda oz. problem preide v fazo normativnega urejanja. Na vprašanje glede morebitnih poskusov nejavnih oziroma nedovoljenih vplivov pri pripravi in sprejemanju občinskih aktov sta oba odgovorila, da se s tovrstnimi primeri nista srečala.

Ga. Gradišar, ki vodi postopek OPPN kanjona reke Kokre, pove, da so na tem primeru praktično preizkusili tudi metode in tehnike vključujočega prostorskega načrtovanja in urejanja, pri čemer so izkušnje in dobro prakso vključevanja v prostorskih javnih zadevah dodatno potrdili. Organizirali so delavnice, na katerih so deležnike, predstavnike zainteresirane javnosti podrobno informirali. Slednji pa so pokazali veliko zanimanje in z vključevanjem na delavnicah tvorno prispevali uporabne

podatke in predloge, ki so sestavni del gradiva postopka in bodo smiselno vključeni v OPPN.

Sklepno

V sklepnem delu sestanka je sprejet dogovor glede nadaljnjega vpogleda podatkov in poglobljene analize po posameznih fazah sprejemanja občinskih aktov. Najprej bodo pregledani razpoložljivi podatki na spletnih straneh, nato pa bodo po potrebi pridobljeni še z vpogledom spisa. Primerjava dostopnosti in obsega podatkov na spletu in v spisu bo hkrati služila kot podlaga za oceno transparentnosti in vplivov, tako v fazi nastajanja oz. priprave kot sprejemanja občinskega akta. Na tej osnovi bodo izdelana tudi priporočila za oblikovanje in implementacijo zakonodajne sledi. Pogovor je zajel še varnostno razsežnost prostora, pri čemer sta predstavnika raziskovalne skupine ponudila sodelovanje.

Sestanek je zaključen istega dne ob 11.00 uri.

Predmetni zapis je kot povzetek delovnega pogovora in intervjujev sestavljen po sestanku. Udeleženci so vsebino prebrali in se z njo strinjajo oziroma jo dopolnjujejo v sledečem:

Podpis:

Albin Igličar

Bećir Kečanović

Janez Ziherl

Ana Gradišar

Priloga:

Odlok o OPPN Avtobusni terminal v Kranju - vključevanje in zakonodajna sled

1

V lokalni skupnosti zadovoljujemo predvsem potrebe, ki so skupne večini ljudi. Pri tem lahko omenimo najprej potrebe po stanovanju, prehrani in sploh osnovni preskrbi, ki je s tem povezana. Ob teh, fizioloških potrebah je na lokalno skupnost vezana še vrsta potreb po varnosti. To so potrebe, ki jih občuti sicer že manjši, vendar še vedno večinski del članov določene družbene skupnosti. Sem prištevamo tako potrebe po socialnem, zdravstvenem in otroškem varstvu, pa tudi potrebe po neki elementarni pravni in politični varnosti. V prvem planu ter izhodiščno pa je za lokalno skupnost bistveno življenjsko okolje oziroma urejanje prostora in gospodarjenje z njim.

Če sledimo klasifikaciji človeških potreb po Maslowu,¹²⁴ je moč ugotoviti, da lokalna skupnost zelo pogosto pomeni tudi okvir za zadovoljitev človekove potrebe po pripadnosti. Ob družini, prijateljski skupini ipd. je namreč za veliko ljudi pomembna tudi navezanost na določen kraj oziroma njegove prebivalce. Tako postane pripadnost k nekemu kraju posebna vrednota, ki jo krepijo skupne navade, običaji, nazori in poznanstva.

Iz potreb, ki se porajajo v lokalni skupnosti, se razvijejo interesi. Le-ti so objektivno-subjektivni odraz potreb in položaja ljudi v določenih oblikah združevanja ljudi. Na oblikovanje interesov vpliva tudi sfera zavesti in z njo povezana ideologija. Zato so interesi pogosto označeni kot spoznane in politično izražene potrebe. Hipotetična trditev tako ugotavlja, da

¹²⁴ Maslow, 1970.

pripadajo potrebe zasebni sferi civilne družbe, interesi pa so že sestavni del širše javnosti ter (politične) države. Potrebe v interese "prevaja" človekova zavestna dejavnost. Velik del interesov prične svojo pot izražanja, usklajevanja in združevanja prav v lokalni skupnosti. Po drugi strani pa v lokalno skupnost sežejo že oblikovani interesi iz širše družbe. To velja tudi za področje prostora in komunalnega urejanja.

Najpomembnejši del skupnih interesov občanov na področju urejanja prostora se na ravni občine – kot osnovne oblike lokalne samouprave v Sloveniji – pravno institucionalizira v občinskih odlokih o občinskem prostorskem načrtu (OPN) ter v občinskem podrobnem prostorskem načrtu (OPPN). Pri teh aktih je zato posebej pomembno vključevanje javnosti v njihovo pripravo in sprejem, kakor tudi zagotavljanje sledljivosti vplivanja vseh deležnikov v procesu nastajanja in odločanja o teh aktih.

2

Na osnovi Urbanističnega načrta Mestne občine Kranj iz leta 2009, ki je umestil avtobusno postajo na območje Zlatega polja, je bil na Mestnem svetu septembra 2014 z odlokom sprejet Občinski prostorski načrt (OPN). Na teh izhodiščih je bil nato izdelan osnutek Odloka o občinskem podrobnem prostorskem načrtu (OPPN) in uvrščen na sejo Mestnega sveta novembra 2015. Ker se je na tej obravnavi odprla vrsta vprašanj, je bila tedaj obravnava te točke prekinjena ter uvrščena na sejo januarja 2016, ko je bil v prvi obravnavi predlog OPPN tudi sprejet. Nato je oktobra 2016 sledila druga obravnava.

Priprava in izdelava OPPN do prve obravnave je potekala v strokovni službi znotraj občinske uprave. Pobudo za izdelavo OPPN je podala Mestna občina Kranj, ki je sprejela Sklep o začetku priprave občinskega podrobnega prostorskega načrta Avtobusni terminal (Ur. l. RS 57/13). V tem sklopu je bil sprejet tudi Odlok o strateškem prostorskem načrtu

Mestne občine Kranj (Ur. l. RS 74/14). V ta proces zunanja javnost ni bila posebej vključena, razen obvezne javne razgrnitve. Premajhna navzočnost zainteresirane javnosti že v inicialni fazi pripravljanja prostorskih aktov je bila kasneje spoznana kot pomanjkljivost začetne faze postopka. Seveda pa je bilo sprejemanje Odloka o OPPN v prvi obravnavi izvedeno na seji občinskega sveta, ki je odprta za javnost. Leta lahko sprejemanje in odločanje o tem prostorskem aktu spremlja neposredno ali preko medijev. Seznam konkretnih izdelovalcev tega akta oziroma deležnikov, ki so sodelovali v njegovi pripravi, je razviden iz gradiva, objavljenega na spletu (Lokus, Domžale; strokovna skupina: Kobetič, Perpar, Košir, Podjed).

V času med prvo (januar 2016) in drugo (oktober 2016) obravnavo OPPN na seji občinskega predstavniškega telesa pa je bila zainteresirana in splošna javnost močno vključena v odločevalski proces. Neposredno zainteresirani občani so ustanovili t. i. civilno iniciativo, ki je nasprotovala postavitvi avtobusnega terminala na lokaciji, ki jo je določil OPPN. S predstavniki civilne iniciative je občinska uprava pripravila štiri strokovne sestanke, z njo pa se je posebej sestal tudi župan. Na njeno zahtevo je bila izvedena revizija okoljskega poročila in prav tako revizija prometne študije. Oba izvajalca revizij je izbrala skupina občanov, zbranih v civilni iniciativi.

Občinska uprava je za vsa gospodinjstva v kranjski občini pripravila predstavitveno brošuro »Sodobni avtobusni terminal Kranj in trajnostna prenova širšega območja«. V njej so pojasnila o pozitivnih učinkih avtobusnega terminala (urejeno in prilagojeno parkiranje, manj cestnega hrupa, manjša onesnaženost, krajšanje avtobusnih poti, pešcem prijazno okolje, večja kakovost bivanja in razvojni potenciali). Poleg tega je bila na reprezentativnem vzorcu prebivalcev kranjske občine izvedena anketa o njihovem strinjanju z lokacijo novega avtobusnega terminala. V njej je

97,4 % respondentov izjavilo, da se strinjajo z, v OPPN-ju, predlagano umestitvijo avtobusnega terminala.

Sodelovanje občanov, tako z vidika vseh prebivalcev kranjske občine kot z vidika neposredno zainteresiranih stanovalcev, je bila v času med obema obravnavama odloka tako rekoč maksimalna. Vsak občan je imel možnost povedati svoje mnenje oziroma izraziti pripombe. Vse njihove pripombe so v gradivu, ki spremlja pripravo odloka za drugo obravnavo, zabeležene, prav tako mnenja (in tudi njihova imena), na sestankih pa so bili dani odgovori in pojasnila na pripombe zainteresirane javnosti. To pa so že podatki zakonodajne sledi.

Na sami seji Sveta Mestne občine Kranj so bili ob svetnikih navzoči tudi predstavniki civilne iniciative in – seveda – novinarji. Zato je bilo vzpostavljeno posebno medijsko središče, v Avli Mestne občine Kranj pa je bil zagotovljen tudi neposredni prenos seje. S tem je bila omogočena popolna transparentnost sprejemanja odloka v drugi fazi odločevalskega procesa.

Pri obravnavi predlaganega dnevnega reda je bil najprej podan svetniški predlog za umik točke o odloku o OPPN (avtobusni terminal) z dnevnega reda oktobrske seje. Ta predlog ni bil sprejet in je navedena točka ostala na dnevne redu.

Pri vsebinski obravnavi točke glede odloka o OPPN glede avtobusnega terminala je najprej podal dodatno obrazložitev predstavnik občinske uprave (Janez Zihelr). Posebej je izpostavil sestanke s prebivalci na območju predvidenega avtobusnega terminala in srečanja z lastniki objektov na tem prostoru (zdravstveni dom, RKC, šola, lekarna). Poleg tega je poudaril, da so bila v postopku pridobljena vsa soglasja (11) ter izvedeni reviziji okoljske in prometne študije. Nato je nastopila predstavnica podjetja Lokus (Maja Šinigoj), ki je izdelalo besedilo OPPN-

ja. Na ta način je bil torej identificiran tudi zunanji strokovnjak, ki je bil najet za pripravo odloka. To pa je za zakonodajno sled zelo pomembna prvina. Župan (Boštjan Trilar) je v uvodu še dodatno izpostavil izvedeno javnomnenjsko anketo, v kateri je okrog 80 % volivcev kranjske občine podprlo predlagani projekt. Ob tiskani brošuri, ki jo je prejelo preko 70 % gospodinjstev, ter že omenjenih sestankih s prebivalci oziroma predstavniki civilne iniciative, je bila zagotovljena najvišja možna transparentnost postopka sprejemanja odloka o OPPN med prvo in drugo obravnavo na seji občinskega sveta. Ta vidik je bil zopet poudarjen v nastopu predsednika komisije za okolje in prostor (Drago Štefe). Nadaljnji razpravljavci so nizali razloge za in proti, nekaj jih je menilo, da je bila civilna iniciativa upoštevana v veliki meri, da pa je nemogoče, da bi bili s predlaganim zadovoljni prav vsi. Sledila so še opozorila na vlogo civilne iniciative v sledečem postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja, na koncu pa je bil predlog odloka o OPPN z večino glasov sprejet (18 za, 6 proti, 2 vzdržana).

3

Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu Avtobusni terminal v Kranju ima pravno podlago v Zakonu o prostorskem načrtovanju in Statutu Mestne občine Kranj. To je izpostavljeno v preambuli Odloka.

Zunanja (formalna) struktura odloka sestoji iz členov, ki so povezani v enajst poglavij. Notranja (vsebinska) struktura zajema uvodne, centralne ter prehodne in končne določbe.

Poglavje I, Splošne določbe, vsebuje opredelitev predmeta Odloka in OPPN ter navaja sestavne dele OPPN (členi 1–3).

Poglavje II, Območje OPPN, določa obseg območja in t. i. urejevalne enote (člena 4 in 5).

Poglavje III, Opis prostorskih ureditev, govori o funkcijah območja in njegovih povezavah s sosednjimi območji, razvrstitvi površin in vrstah objektov (členi 6–10).

Poglavje IV, Rešitve načrtovanih objektov in površin ter pogoji in usmeritve za projektiranje in gradnjo, opisuje oblikovanje območja ter določa merila in pogoje za projektiranje in gradnjo objektov v posamezni urejevalni enoti (členi 11–21).

Poglavje V, Zasnova projektnih rešitev in pogojev glede priključevanja objektov na gospodarsko javno infrastrukturo in grajeno javno dobro, najprej zajema splošna določila glede gospodarske javne infrastrukture, nato pa podrobneje opredeljuje priključevanje novih objektov na ceste, elektroenergetsko omrežje, plinovodno omrežje, javno razsvetljavo, telekomunikacijsko in kabelsko omrežje, vodovod ter kanalizacijo in odstranjevanje odpadkov (členi 22–33).

Poglavje VI, Rešitve in ukrepi za varovanje okolja, ohranjanje narave, varstvo kulturne dediščine in trajnostno rabo naravnih dobrin, s svojimi določbami poleg naslovnih vsebin posega tudi v varstvo pred hrupom, varstvo zraka, zmanjševanje svetlobnega onesnaževanja in elektromagnetnega sevanja (členi 23–41).

Poglavje VII, Rešitve in ukrepi za obrambo in varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, vključno z varstvom pred požarom, v dveh členih določa konstrukcijske zahteve glede na možnosti naravne nesreče in požara (člena 42 in 43).

Poglavje VIII, Načrt parcelacije, napotuje na ustrezno prilogo v grafičnem delu OPPN (člen 44).

Poglavje IX, Etapnost izvedbe prostorskih ureditev ter drugi pogoji in zahteve za izvajanje OPPN, opredeljuje možnost postopne gradnje objektov in gospodarske javne infrastrukture ter s tem povezane obveznosti investitorjev, upravljavcev, občine in izvajalcev (člena 45 in 46).

Poglavje X, Velikost dopustnih odstopanj od funkcionalnih, oblikovalskih in tehničnih rešitev, določa izjeme pri projektiranju objektov, njihovih gabaritih in trasah posameznih vodov (člen 47).

Poglavje XI, Prehodne in končne določbe, daje informacijo o hrambi OPPN ter določa začetek veljavnosti odloka na 15. dan po njegovi objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (člena 48 in 49).

Opisani odlok s svojimi določbami posega v vitalne interese prebivalcev občine in še posebej njenega ožjega območja. Bivalno okolje je neposredno povezano s primarnimi fiziološkimi potrebami občanov. V pogoje urejanja tega okolja zato utemeljeno posegajo pravne norme. Norme odloka o OPPN vnaprej določajo načine ravnanja pravnih subjektov pri gospodarjenju s prostorom (abstraktnost) in to za vsakogar, ki bo udeležen v tem delovanju (splošnost). To daje Odloku o OPPN Avtobusni terminal Kranj naravo splošnega in abstraktnega pravnega akta. Te opredelitve ne spodbija niti dejstvo, da pravila navedenega odloka veljajo le za določeno območje občine in da imajo tehnično-gradbeno vsebino.

Zaradi velikega pomena tega akta za določanje pogojev bivanja v življenjskem okolju občanov je prav, da je čim večje število naslovljencev obravnavanega odloka vključeno v proces njegovega oblikovanja in sprejemanja. Seveda je pri tem treba vedno imeti pred očmi realno sliko razdeljenosti javnosti na aktivni, srednje aktivni in neaktivni sloj. Prvi zajema ljudi, ki jih vedno pritegnejo t. i. javne zadeve (res publica), obsega pa le okrog 20 % populacije. Drugi – srednje aktivni sloj – zajema okrog 50 % populacije, ki se vključi v procese odločanja o javnih zadevah le, kadar je neposredno prizadet kakšen njihov interes. Preostalih 30 % populacije pa tvori neaktivni sloj, ki je povsem nezainteresiran za reševanje skupnih zadev in to v celoti prepušča drugim.

V primeru Odloka o OPPN Avtobusni terminal v Kranju je bila torej javnost v največji možni meri vključena od prve obravnave tega odloka na seji občinskega sveta dalje, pred tem pa le delno. S to ugotovitvijo sovпада tudi sledljivost nastajanja in sprejemanja odloka (zakonodajna sled).

Zato bi kazalo v Poslovnik Mestnega sveta Občine Kranj dodati določbo, po kateri bi bil seznam vseh, ki so vplivali ali so želeli vplivati na vsebino odloka, obvezna sestavina uvoda k predlogu odloka. S tem bi bila zagotovljena sledljivost in transparentnost pri pripravljanju in sprejemanju splošnega akta (zakonodajna sled) in spodbujeno aktivno sodelovanje javnosti v procesih družbenega odločanja (sodelovalna, deliberativna demokracija).

Priloga:

Zakonodajna sled – MOK delovno gradivo: marec 2017

RAZISKAVA ZAKONODAJNA SLED SODELOVANJE Z MESTNO OBČINO KRANJ

• **UVODNO O NAMENU**

Strategija razvoja lokalne Samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 opozarja na pomanjkanje sledljivosti (zakonodajna sled) in vključevanja javnosti v postopek nastajanja in sprejemanja občinskih splošnih aktov. Navedeno povzroča sistemske probleme, tako občinam in uradnim osebam kot pravni varnosti ljudi, varovanju prostora in naravnega okolja, napredku in trajnostnemu razvoju družbe. K temu seveda prispevajo različni dejavniki. Poleg občinskih aktov denimo slabi zakoni, drugi državni predpisi in sektorske politike ter pomanjkanje odgovornosti do skupnega dobra in javnega interesa na različnih ravneh.

S predmetno raziskavo si prizadevamo, da skupaj izboljšamo stanje. Izkušnje in predlogi iz prakse so pri tem neprecenljivi, tako da se vam v imenu Inštituta za ustavno pravo in raziskovalne skupine vnaprej zahvaljujemo za sodelovanje in prispevek.

V nadaljevanju tega sestavka so 4. alineje z okvirnimi podvprašanji, da skupaj lažje opredelimo predmet pogovora. Pri tem ni potrebno, da se pri odgovorih kakor koli omejujete. Zadošča, da v pogovornem jeziku predstavite vaše stališče, izkušnje, predloge, komentarje ... Sploh ni nujno, da ste osredotočeni samo na delo v MOK.

Z vašo pripravljenostjo na sodelovanje vas sprejemamo kot enakopravne člane/-ice raziskovalne skupine, tako da ste v ustvarjalnosti povsem svobodni. Predlaganim alinejam lahko dodate še druge teme oz. (pod)vprašanja in odgovore, za katere ocenite, da so lahko koristni pri uresničevanju skupnega namena – spodbujanje vključevanja, sledljivosti in kakovosti normativnega urejanja na vseh ravneh.

Ker nam je pomembno, da vas z raziskavo čim manj motimo pri vašem delu, vam prepuščamo tudi odločitev glede načina posredovanja stališč oziroma odgovorov. Lahko jih zapišete in nam pošljete pred načrtovanim srečanjem, tj. 7. 3. 2017, ali pa jih takrat sproti zapišemo in uskladimo.

Lepo pozdravljeni!

- 1. Predhodne aktivnosti in načrtovanje normativne dejavnosti**
(Npr. kdo in kako najpogosteje sproži proces normiranja, kaj je merilo za uvrstitev v normativni načrt, kako ga sestavljate, s kakšnimi problemi se srečujete idr., kar menite, da lahko v tej fazi pozitivno ali negativno vpliva na vključevanje javnosti, sledljivost postopka in kakovost normativne dejavnosti.)

- 2. Sestava in delo strokovne skupine**
(Npr. merila, napisana ali nepisana, o sestavi in vlogah članov strokovne skupine, vključevanje zunanjih strokovnjakov, ekspertnih ali interesnih skupine, javnost, NVO, politični odločevalci, drugi deležniki; kako vse to evidentirate in s kakšnimi izzivi se srečujete; drugo, kar menite, da v tej fazi lahko pozitivno ali negativno vpliva na sledljivost postopka in kakovost normativne dejavnosti.)

- 3. Usklajevanja in drugi vplivi na pripravo in sprejemanje akta**
(Npr. notranja in zunanja usklajevanja, v ožji sestavi strokovne skupine ali z zunanjimi deležniki, na odborih in plenarni seji; vpliv lobistov, sindikatov, civilne družbe in NVO; pritiski ali druge oblike nedovoljenega vplivanja, nedostojno vedenje in grožnje uradnim osebam pri pripravi in sprejemanju predpisov ipd.)

- 4. Etična presoja, redakcijski popravki in zagotavljanje javnega interesa**
(Npr. kako na presojo po posameznih fazah ali pri posameznih vprašanjih in etičnih dilemah vplivajo etični kodeksi, etična načela in vrednote javnih uslužbencev in javnih funkcionarjev; prav tako strokovni in redakcijski popravki; kakšne so izkušnje z etično presojo, spoštovanjem etičnih načel in skupnih vrednot pri drugih deležnikih, npr. arhitekturna in urbanistična etika pri urejanju prostora, etika drugih deležnikov v razmerju do javnega interesa pri pripravi in sprejemanju splošnih aktov.)

Priloga:

Datum: 7. 3. 2017

**ZAKONODAJNA SLED: ZAPIS DELOVNEGA SESTANKA V URADU
ZA SPLOŠNE ZADEVE MESTNE OBČINE KRANJ**

Začetek: 7. 3. 2017 ob 9.00 uri

Kraj: pisarna Urada za splošne zadeve MO Kranj

Navzoči:

- dr. Albin Igličar, Inštitut za ustavno pravo, vodja raziskave
- mag. Bečir Kečanović, Inštitut za ustavno pravo, raziskovalec
- Mateja Koprivec, MO Kranj, vodja Urada za splošne zadeve
- Sabina Metelko, MO Kranj, podsekretarka v Uradu za splošne zadeve

Uvodni predstavitvi projekta je sledil pogovor na podlagi predhodno pripravljenega vprašalnika, sestavljenega iz nosilnih vprašanj in podvprašanj. Povzetek ugotovitev je sledeč:

- vzroki za sprejem splošnih pravnih aktov so najbolj pogosto zakonodajne spremembe ter spoznani problemi pri izvajanju obstoječih aktov;
- občina nima normativnega programa, tako da nekateri akti izhajajo tudi iz sproti ugotovljenih potreb urejanja določenih področij;
- osnutek splošnega pravnega akta kroži med oddelki občinske uprave (medresorsko usklajevanje), ki nanj dajejo pripombe;
- nekatere pripombe pravne oziroma nomotehnične ter sistemske narave se uveljavijo z delovanjem statutarno-pravne komisije;
- redakcijski popravki ostajajo v okviru njihovega namena;
- lobističnih vplivov – vsaj na Uradu za splošne zadeve – ni zaznati;
- Mestni svet nima dopisnih sej;
- v postopku sprejemanja splošnega akta je njegov predlog dostopen na spletni strani v okviru sklica seje sveta;
- avtentične razlage so izjemne (1–2 v enem mandatu sveta) in se pojavljajo pri prostorskih aktih (odmiki);
- v postopku je nov Poslovník Mestnega sveta.

Sestanek je zaključen istega dne ob 11.00 uri.

A. Igličar, B. Kečanović

10. LITERATURA IN DRUGI VIRI

1. Cerkvenik, S., Rojnik, E. (ur.) (2017): Zbornik 1. kongresa slovenskih občin, 16.–17. maj 2017, Podčetrtek.
2. Gabrijelčič, P., Fikfak, A. (ur.) in drugi (2012): Igra ustvarjalnosti: urbanistične, urbanistično-arhitekturne in planerske delavnice. Ljubljana: Fakulteta za arhitekturo.
3. Gornik, J. (ur.) in drugi (2004): Revščina in socialna izključenost oziroma vključenost, Zbornik. Portorož: Urad RS za mladino: Mladinski svet Slovenije.
4. Grad, F., Kaučič, I., Zagorc, S. (2016): Ustavno pravo. Ljubljana: Pravna Fakulteta, Univerza v Ljubljani.
5. Kečanović, B. (ur.) in drugi (2012): Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote. Ljubljana: KPK.
6. Kečanović, B., Igljčar, A.: Nomotehnika kot ovira zlorabam v pravodajnih postopkih, v: L. Ude (ur.) (2013): Pravni letopis 2013. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
7. Kečanović, B.: Obvladovanje tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov, v: Ude, L. (ur.) in drugi (2015): Pravni letopis 2015. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
8. Kečanović, B.: Pomen vključujoče družbe pri urejanju in nadzoru lobiranja, v: Kocbek, M. (ur.) (2016): Podjetje in delo, 6-7/2014, Dnevi slovenskih pravnikov 2014, Portorož.
9. Kranjc, J. (1994): Latinski pravni reki. Ljubljana: Cankarjeva založba.
10. Lawton, A., Rayner, J., Lasthuizen, K. (2013): Ethics and Management in the Public Sector. New York: Routledge.
11. Leskošek, V., Smolej, S., Rihter, V., Boškić, R., Kresal, B., Nreznik, M. (2013): Revščina zaposlenih. Ljubljana: Sophia.
12. Maslow, A. (1970): Motivation and Personality. New York: Harper&Row.
13. Matjašec, D., Marinček, P., Jerala, I. (ur.) (2001): Etika urejanja prostora. Rogaška Slatina: Društvo krajinskih arhitektov Slovenije.
14. Mlinar, Z. (ur.) in drugi (2016): Kakšna sociologija? Za kakšno družbo? Ljubljana: FDV, SAZU.
15. Morin, E. (2008): Etika. Zagreb: Masmedia.
16. Pavčnik, M. (2015): Teorija prava. Ljubljana: GV Založba.
17. Petrič, E. in drugi (ur.) (2015): Spremenimo svet: Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030. Ljubljana: MZZ RS, CEP.
18. Reilly, B., Nordlund, P., Newman, E. (2008): Political Parties in Conflict-Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development. United Nations University.
19. Rosas, A., Armati, L. (2010): EU Constitutional Law: an Introduction. Oxford: Hart Publishing Ltd.
20. Rush, M. (2005): Parliament today. Manchester and New York: Manchester University Press.
21. Štajnpihler, T., Igljčar, A., Pavčnik, M. (ur.) (2016): Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti - SAZU.

22. Štravs, L. (ur.) in drugi (2011): Urejanje prostora na občinski ravni. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. Ude, L. (ur.) in drugi (2013): Pravni letopis 2013. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
24. Ude, L. (ur.) in drugi (2015): Pravni letopis 2015. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
25. Vlaj, S. (ur.) in drugi (2006): Etično upravljanje občin z modelom kodeksa. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo.
26. Vlaj, S.: Etična načela v lokalnem javnem življenju, v: Kečanović, B. (ur.) in drugi (2012): Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
27. Vodeb, V. in drugi (2016): NACIONALNO poročilo o urbanem razvoju - Habitat III. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja.

Spletne strani in drugi viri

- Klakočar-Zupančič, U. (2011a): Določitev pripadajočega zemljišča k stavbi po ZVETL, v: Pravna praksa 2011/43, str. 22.
- Klakočar-Zupančič, U. (2011b): ZVETL in njegov (ne)uspeh v praksi, v: Pravna praksa 2011/26, str. 22.
- Miklavčič, T. (ur.) in drugi (2016): Poročilo o prostorskem razvoju. Ljubljana: Ministrstvo za okolje in prostor RS. Dostopno na naslovu: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/proocilo_o_prostorskem_razvoju.pdf (17. 3. 2017).
- Milič, M.: Kje v Sloveniji se najbolje živi? Ljubljana: revija Moje finance, Časnik Finance, št. 02/2017.
- Ministrstvo za infrastrukturo in prostor RS: Izhodišča normativnih sprememb na področju urejanja prostora in graditve objektov, dokument št. 35001-76/2013/27. Ljubljana: 13. 11. 2013.
- Mrčela Kanjuo, A., Ignjatović, M. (2012): Poročilo o psihosocialnih tveganjih na delovnem mestu v Sloveniji. Ljubljana: Eurofound, FDV. Dostopno na naslovu: http://www.stat.si/StatWeb/doc/sosvet/Sosvet_03/Sos03_s1844-2013.pdf (9. 3. 2017).
- Nared, J.: Participativno raziskovanje in načrtovanje kot del študijskega procesa, v: Bartol, B. in drugi (ur.) (2016): Slovenski prostor 2050: vizije prostorskega razvoja Slovenije. Ljubljana: Ministrstvo za okolje. Dostopno na naslovu: http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/podrocja/prostorski_razvoj/slovenski_prostor_2050.pdf (15. 3. 2017).
- Poročilo o izvedbi nadzora zakonitosti občinskih predpisov v letu 2015, Ministrstvo za javno upravo, Služba za lokalno samoupravo, Ljubljana 2015.
- Projekt TBI: mladi, mesto in dediščina, Idrija. Dostopno na naslovu: <http://www.tbi.si/sl/home/> (15. 3. 2017).
- Security Days: Creating inclusive, safe and sustainable cities: Local approaches to global challenges. OSCE and the City of Vienna: 30.–

31. marec 2017. Dostopno na naslovu: <http://www.osce.org/secdays/2017/inclusive-safe-sustainable-cities> (15. 3. 2017).
- Sedeljšak, M. (2016): Zakonodajna sled (seminarska naloga na Pravni fakulteti v Ljubljani, mentor: Albin Igličar). Ljubljana.
 - Statistični urad RS – SURS: Stopnja tveganja revščine v letu 2015 nekoliko nižja (14,3 %), dohodki gospodinjstev višji. Dostopno na naslovu: <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/6070> (17. 3. 2017).
 - Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020; objavljeno na spletni strani MJU: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2016/Strategija_LS_2020/12_SRLS_1692016_vlada.pdf (3. 7. 2017).
 - SVRK: Vizija Slovenije 2050. Ljubljana. Dostopno na naslovu: <http://slovenija2050.si/wp-content/uploads/2017/01/Vizija-Slovenije.pdf> (11. 3. 2017).
 - Transparency International Slovenija – Društvo Integriteta (2016): Ocena sistemov integritete lokalnih skupnosti. Ljubljana.
 - Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije - ZIntPK – UPB2, Ur. l. RS 69/11.
 - Zakon o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti. Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 2/11. Dostopno na naslovu: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2012-22-0049> (17. 3. 2017).
 - Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. Uradni list RS, št. 57/1996. Dostopno na naslovu: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=8856> (17. 3. 2017). Dodatni protokol k Evropski listini o lokalni samoupravi o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti.
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o občinskem redarstvu (ZORed-A), Ur. list RS, št. 09/2017. Dostopno na naslovu: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-0406?sop=2017-01-0406> (17. 3. 2017).
 - Zatler, R. (2016): Transparentnost zakonodajnega procesa – zakonodajna sled v teoriji in praksi, v: Pravna praksa, 2016/34, str. 13–15.



Avtorji dr. Albin Igličar, mag. Bećir
Kečanovič, dr. Ciril Ribičič
Urednik Domen Končan
Izdal in založil Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana
Direktor dr. Ciril Ribičič
Lektoriranje dr. Petra Novak
Prevod povzetka mag. Petra Posega
Naslovnica Petra Bradeško
Tisk Litteralis d.o.o
Izdaja 150 izvodov
Ljubljana, 2017
Cena brezplačno

Inštitut za ustavno pravo, Ljubljana
Poljanski nasip 2,
1000 Ljubljana

Spletna stran: <http://www.ustava.si>

ISBN
978-961-285-826-1

INŠTITUT ZA
USTAVNO PRAVO



9 789612 858261