

Izvirni znanstveni članek
UDK 340.134:342.537

Vprašanje transparentnosti pripravljanja idejnih zasnov in zakonskih osnutkov

JURIJ GROZNIK
magister pravnih znanosti,
generalni državni odvetnik
pri Državnem odvetništvu RS

1. Uvod

Različni vidiki zakonodajne politike in pravnega urejanja družbenih razmerij, ki ga poudarja kontekst letošnjih nomotehničnih dnevo, prav gotovo sovpadajo s pandemičnim časom, ki v družbo vnaša negotovost samo po sebi, kar se seveda izraža v pravu, ki naj v te negotove čase vnaša določeno mero predvidljivosti. V vsaki negotovosti, ki jo prinaša družbena stvarnost, se seveda pojavlja širok nabor priložnosti za hitro zakonodajno politiko brez ustreznega pristopa pri presoji učinkovanja na okolje in na družbo, kar seveda nujno povzroči anomalije znotraj zakonodajnega procesa in tudi znotraj družbe same. Ne gre samo za to, da so negotove razmere hkrati tudi odlična priložnost za zaščito nekaterih parcialnih in partikularnih interesov, ampak lahko privedejo do situacije, ko sicer z namenom dobrega in konstruktivnega urejanja družbenih odnosov, vendar brez ustreznega znanja normodajalca, normiranje privede do nejasnih situacij, kar se v končni fazi izraža tudi v hipertrofiji sodnih sporov, in na koncu tudi do nezadovoljstva med ljudmi. V takšnih razmerah žal zakonodajalec vse prevečkrat trči ob potrebo, ko izjemno in partikularno urejanje teh negotovih situacij povzdigne na raven sistemske rešitve. Takšne situacije in takšno normiranje pa nujno povzročijo ustavne spornosti in ne nazadnje ustvarjajo kronično nezaupanje javnosti v državne institucije.

Namen tega prispevka bo predvsem osvetliti vprašanje transparentnosti pripravljanja idejnih zasnov in zakonskih osnutkov glede na negotove razmere, ko se je treba hitro odzvati na nepredvidljive situacije in ko je treba normirati potencialno sporna razmerja.

Vprašanje torej je, ali je normativni okvir sodelovanja strokovne in druge zainteresirane javnosti v fazi priprave delovnih besedil in osnutkov kot del zakonodajnega procesa zadosten. Menim namreč, da je normativni okvir zakonodajne dejavnosti predvsem v zakonodajnem

postopku (torej v parlamentarni fazi) kot delu procesa sprejemanja zakonodaje, ki se odvija v Državnem zboru, zadosten in zagotavlja visoko stopnjo transparentnosti, kar pomeni, da tudi načelno izpolnjuje zahtevo po transparentnosti. Seveda obstaja vprašanje primanjkljaja transparentnosti predvsem v predparlamentarni fazi, torej v fazi izdelave zakonodajnih predlogov oziroma delovnih besedil zakonodajnih predlogov, v kateri sodelujejo različna delovna telesa ter tudi zainteresirana in druga strokovna javnost. Ob primanjkljaju transparentnosti v fazi sestave delovnih besedil zakonov, kar je posledica pomanjkljivosti normativnega okvira, je treba poudariti, da je formalno spodbudo same transparentnosti v predparlamentarnem postopku zarisala že Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej).¹ Na razkorak med temeljnimi opredelitvami iz ReNDej in dejanskim stanjem pa nasprotno kažejo tudi številne odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije,² ki opozarjajo na primanjkljaj transparentnosti v nekaterih primerih normodajnega procesa. Poleg drugih dejavnikov oziroma sprožilcev tveganja, ki jih je Ustavno sodišče v navedenih odločitvah poudarilo,³ je ugotovilo, da določen predpis ne zagotavlja ustreznega časovnega obdobja za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da ni dovolj časa za obveščanje, da se lahko javnost pripravi in učinkovito sodeluje, da niso zagotovljene enake možnosti za udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje, da se pri določenih odločitvah ustrezno ne upošteva izida udeležbe javnosti in tudi, da zakonodajalec ni določil procesnih pravil za učinkovito vključitev javnosti v pripravo teh predpisov itd. Vsekakor dejavniki oziroma sprožilci tveganja, ki jih je Ustavno sodišče v navedenih odločitvah poudarilo, kažejo na določen razkorak med temeljnimi izhodišči glede transparentnosti. Osnovna značilnost demokratičnega zakonodajnega procesa je predvsem v tem, da je celoten zakonodajni proces javen. To je proces pripravljanja in sprejemanja zakona, ki obsega urejanje splošnih družbenih razmerij. Vsem, katerih interese prihodnji zakon zadeva, je znano, kdaj je podan predlog zakona in kdo ga je podal, kako potekajo faze zakonodajnega postopka, kdaj je bil zakon izglasovan v predstavniškem telesu in kdaj je bil objavljen v uradnem glasilu oziroma kdaj začne veljati.⁴

Sodelovanje javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov je po posameznih državah različno urejeno. Za nekatere države je značilno, da imajo državljani pravico, za druge države pa je značilno, da imajo dejansko tudi možnost, da sodelujejo pri izdelavi predlaganega predpisa, da izražajo svoja mnenja oziroma stališča. Med primerjalnimi ureditvami⁵ obstajajo tudi precejšnje razlike glede takšnega postopka, saj je ponekod postopek sodelovanja javnosti pravno oziroma zakonsko urejen. Prav gotovo je transparentnost manjša v primerih, ko je ta zaveza oziroma

¹ Uradni list RS, št. 95/09.

² Za primer izbrane odločbe US RS 34/99, 7/09, 308/97, 262/01, 288/11, 26/14, 386/06, 406/06, 43/13.

³ Kečanović, str. 107–121, 260–261.

⁴ Igličar 2017, str. 107–116, 248–249.

⁵ Bugarič, str. 7–27.

postopek urejen le z internimi akti uprave, veliko tveganje pa seveda obstaja v ureditvah, v katerih je sodelovanje javnosti pri pripravljanju zakonskih osnutkov in predlogov urejeno na le neformalen način in torej način, ki ni predpisan z veljavno zakonodajo. Strinjati se gre s stališčem, da neobstoj pravnega okvira ni povsem nerelevantno vprašanje za sam postopek sodelovanja javnosti. Nasprotno, gotovo je zelo pomemben predvsem v tistih državah, v katerih je raven splošne pravne in politične kulture nižja, zaradi česar se te države spopadajo tudi s problemom napačne implementacije sprejetih predpisov oziroma njihove neimplementacije. V Veliki Britaniji je na primer posvetovanje izvršilne veje oblasti z javnostjo »*conditio sine qua non*« za postopek priprave predpisov, kar pomeni tudi prisotnost splošne politične kulture. V tovrstnih ureditvah si namreč ni mogoče predstavljati postopka sprejemanja predpisa brez ustrezne konzultacije javnosti, pa čeprav takšna vključitev javnosti ni neposredno opredeljena v pravnih aktih.⁶ Vplivom močnih lobističnih skupin, ki imajo izrazito interesno podstat, pa se ne uspe izogniti niti tradicionalnim demokracijam. Vplivne lobistične skupine imajo v primerjavi z »običajnimi« državljani bistveno jasnejše in dostopnejše kanale do političnih odločevalcev oziroma so te poti za običajne državljane največkrat zaprte.⁷

V Združenem kraljestvu na primer obstajajo številna telesa, ki opravljajo funkcijo varuha človekovih pravic, pri čemer ima poglavitno vlogo poseben »parlamentarni komisar«, ki skrbi za varovanje standardov obveščenosti v javnem življenju. V primerjalni literaturi avtorji predlagajo tudi sprejetje posebnih zakonov (na primer Zakon o javnem obveščanju), ki bi javnost zaščitili pred ekscesi netransparentnosti, storjenimi v imenu državnih interesov oziroma državne varnosti. Ob tem je seveda ključna tudi uvedba »omejevanja diskrecije državnih uradnikov« oziroma sprejem instrumentov za preprečevanje zlorabe »diskrecijskih pooblastil«.⁸

Seveda je poglavitni del posameznega zakonodajnega procesa zakonodajni postopek, s čimer je mišljena parlamentarna faza sprejemanja predpisov. Izraz zakonodajni proces je torej širši kot izraz zakonodajni postopek, saj je ta le eden od treh delov zakonodajnega procesa (pripravljanje, sprejemanje, izvrševanje zakona). V zakonodajnem postopku, ki zajema pravno urejeno ravnanje subjektov pri sprejemanju zakona v predstaviškem telesu (Državnem zboru) in ki se konča s sprejetjem zakona, je z vidika transparentnosti izjemno pomembna »zakonodajna sled« (več o tem v naslednji točki), ki naj zajame vso dejavnost vseh udeležencev v procesu zakonodajnega odločanja. Torej gre za to, da je zakonodajna sled oziroma popolna transparentnost sodelovanja javnosti (strokovne in druge splošne javnosti) v fazi sestavljanja zakonodajnih osnutkov in predlogov še kako pomembna, saj ko navedeni predlogi postanejo del formalnih procedur in ti pridobivajo določeno pravno obliko, se informacija o vseh deležnikih v fazi sestave zakonodajnih osnutkov zamegli, če zakonodajna sled vsaj delno ni

⁶ Prav tam.

⁷ Na primeru nemškega bundestaga o tem zelo nazorno Smeddinck, str. 353–367.

⁸ Glej na primer Stefanou, Xanthaki, str. 146, 147, oziroma Smeddinck, str. 107–176.

formalno urejena. Zakonodajni proces je namreč mogoče opredeliti kot družbeno dogajanje v zvezi s pripravljanjem, sprejemanjem in izvrševanjem zakona.⁹ Dejstvo je, da ravno zaradi pomanjkanja informacije o tem, kdo in s kakšnim namenom »stoji« za določenim zakonodajnim predlogom, nastajajo nejasne določbe, ki ustvarjajo napačne odločitve, sodne spore, ustavne spornosti in na koncu nujno prepogosto noveliranje zakonodaje. Zadnje se ne bi dogajalo tako pogosto, če bi bila transparentnost v fazi priprave zakonodajnih osnutkov toliko zagotovljena, da ne bi prihajalo do skepse in *ad hoc* zakonodajnih odločitev.

V naši ureditvi naj bi bila transparentnost zagotovljena že s sestavinami, ki jih mora imeti gradivo, poslano zakonodajnemu organu. Za vlado kot večinskega predlagatelja zakonov je poleg zahtev, ki izhajajo iz parlamentarnega poslovnika, v vladnem poslovniku posebej določeno, da mora gradivo poleg besedila predlaganega predpisa in prikaza postopkov obravnave gradiva vsebovati še predlog sklepov in podatke o vseh opravljenih aktivnostih pri pripravi predlogov (8. člen Poslovnika Vlade Republike Slovenije).¹⁰ To med drugim vključuje tudi podatek o fizični ali pravni osebi, kadar je kot zunanji strokovnjak sodelovala pri pripravi dela ali celotnega gradiva, in s tem povezanih stroškov, ki bremenijo javnofinančna sredstva (druga alineja četrtega odstavka 8. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije). Pri sestavinah predloga zakona se vlada prav tako poslovniško zavezuje k pripravi presoje posledic predpisa in prikazov sodelovanja javnosti pri pripravi zakonskega predloga (tretji in četrti odstavek 8. člena Poslovnika Vlade Republike Slovenije). Kakšen je dejanski učinek takšne ureditve? Ali imamo v Sloveniji jasno in pregledno zakonodajo?

2. Pojem in pomen zakonodajne sledi

Nesporno je, da je izjemno pomembno nameniti pozornost samemu procesu priprave politik oziroma predpisov že na samem začetku (prvi osnutki, delovne skupine, vključeni deležniki in njihovi interesi), in ne samo na koncu, v javni obravnavi in zakonodajnem postopku v državnem zboru.¹¹ Albin Igličar je v članku, objavljenem v Pravnem letopisu Inštituta za primerjalno pravo (leta 2015), zapisal tako obrazložitev namena kot tudi definicijo zakonodajne sledi, ki izhaja iz mednarodnih dokumentov.¹²

Problematika zakonodajne sledi je še kako aktualna na bruseljskem parketu. Po ugotovitvah Transparency International EU mora lobiranje organov EU postati preglednejše in odprto za javni nadzor. Oblikovalci politike EU bi morali zbrati in razkriti izčrpne informacije o tem,

⁹ Igličar 2017, str. 107–116, 248–249.

¹⁰ Uradni list RS, št. 43/01 in nasl.

¹¹ Zatler, str. 13–15.

¹² Igličar 2015, str. 95–106.

kdo na koga vpliva v procesu odločanja v EU, da se zagotovijo enaki konkurenčni pogoji za vse predstavnike interesov in s tem uravnoteženi zakonodajni rezultati. Poudarja se potrebnost razkritja lobistov ter s tem dokumentiranje njihovega vpliva na odločevalce v organih EU, vse z namenom obveščanja javnosti o tem, kateri interesi so oblikovali zakonodajni osnutek na eni in končno zakonodajo na drugi strani.¹³

V vsakem primeru je zato zaveza ministrstev oziroma drugih pripravljavcev predpisov pripraviti vsebinsko in pravno pravilne rešitve, in sicer z odpravo RIA (*regulatory impact assessment* ali ocenjevanje vplivov predpisov). S to metodo se še pred sprejetjem zakona opravi analiza najverjetnejših učinkov predlaganih zakonodajnih ukrepov in njihovih najverjetnejših posledic znotraj nabora različnih možnosti, za katere se lahko politika odloči. Seveda pa je treba te učinke pozneje tudi preverjati. Ta metoda omogoča, da se predlagatelji lotijo spreminjanja prepisov le takrat, kadar je to neizogibno potrebno. Namen te metode je, da je zakonodajni poseg sorazmeren s tveganji, ki jih prinaša, in da uporablja pravilne pravne tehnike ter metode glede na naravo posameznega problema, ki ga normira, hkrati pa, kadar in kolikor je to mogoče, zakonodajno okolje deregulira. S to metodo je treba razjasniti vprašanje, kakšnim ciljem sledimo s politikami, in tudi ponuditi različne možnosti za njihovo doseganje. Seveda se morajo te različne možnosti vključevati tudi v možnost neukrepanja in možnost uporabe drugih sredstev, ki jih ima država na voljo v veljavni pravni ureditvi, ne da bi spreminjala pravno ureditev področja. Z metodo RIA torej odgovorimo na vprašanje, kako najoptimalneje doseči cilje, ki jim sledimo s politikami na posameznem področju.¹⁴ Pravna teorija torej poudarja pomembnost, da se pri sprejemanju zakonov predvidi tudi možnost sodelovanja javnosti v fazi pripravi zakona, ko javnost sicer še nima možnosti sodelovanja. Metoda z analizo učinkov predpisov (RIA) in postopek sodelovanja se v tem primeru prekrivata.¹⁵

Poseben vidik zakonodajne sledi je torej sodelovanje javnosti v predzakonodajnem postopku, torej v fazi pripravljanja zakonodajnih osnutkov. Formalni okvir Republike Slovenije to sicer omogoča; omenjena sledljivost je zagotovljena z uvodom k predlogu zakona, saj mora biti v zakonskem gradivu tudi prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona (tretji odstavek 115. člena Poslovnika državnega zbora – PoDZ-1).¹⁶ S pritegovanjem javnosti v demokratični politični sistem je vsekakor mogoče dosegati večjo stopnjo legitimnosti¹⁷ predpisov.

¹³ Več o lobiranju v organih EU v EU Legislative Footprint.

¹⁴ Za več o analizi učinkov predpisov glej OECD.

¹⁵ Bugarič, str. 7–27.

¹⁶ Uradni list RS, št. 35/02 in nasl.

¹⁷ V ReNDej je v drugem razdelku 4. poglavja zapisano: »Zagotavljanje legitimnosti sprejetih odločitev in zmanjševanje demokratičnega deficita z omogočanjem sodelovanja čim širšega kroga subjektov pri pripravi odločitev predstavljata izhodišče za sprejem kakovostnih in učinkovitih predpisov ter njihovo izvajanje za uresničevanje politik na posameznem področju.«

S tem se povečuje zaupanje javnosti v normodajalca, saj je ravno nezaupanje javnosti pogosto eden glavnih razlogov za hipertrofijo izdajanja predpisov. S tega zornega kota je slovenski upravi naložena naloga, da mora ob pripravljanju predpisa odgovoriti na naslednja vprašanja:

- ali je bil predlog predpisa objavljen na spletnih straneh,
- katere nevladne organizacije oziroma predstavniki zainteresirane javnosti so predložili pripombe,
- v katerih točkah ni dosežena usklajenost predpisa s subjekti, ki so predložili pripombe, oziroma zakaj pripombe niso bile upoštevane.

Predlagatelj zakona povabi strokovno in drugo javnost k sodelovanju pri pripravi predpisa s splošnim vabilom, ki mu je priložen osnutek predpisa. Večkrat lahko predlagatelj zakona tudi posebej označi posamezno vprašanje v zvezi z osnutkom predpisa¹⁸ in ga naslovi na konkretno organizacijo, civilno družbo, družbeno osebo ali posameznega strokovnjaka. Za zakonodajno sled je tako zelo pomembna tudi določba Poslovnika Vlade Republike Slovenije, da je treba v spremnem dopisu vladnega gradiva navesti tudi podatek o fizični ali pravni osebi, kadar je kot zunanji strokovnjak sodelovala pri pripravi dela ali celotnega gradiva, in s tem povezanih stroških, ki bremenijo javnofinančna sredstva (8. člen poslovnika Vlade Republike Slovenije).¹⁹

Posebne in temeljne usmeritve za sodelovanje javnosti so v ReNDej. Temeljno izhodišče ReNDej je v tem, da mora biti javnosti zagotovljeno trajno sodelovanje, in sicer s sprejemanjem predlogov in mnenj za ureditev ali spremembo posameznega vprašanja ter s predstavitvijo predlogov ureditve v postopku priprave in sprejemanja predpisa. To sodelovanje javnosti je lahko spontano in izhaja že iz interesa posameznika ali organizirano s pozivom ciljnim skupinam strokovnjakov. Ob tem je treba pojasniti, da imajo določene interesne organizacije s posebnimi predpisi oziroma dogovori opredeljeno vlogo v postopkih priprave predpisov. V skladu z resolucijskimi načeli je pri vključevanju javnosti torej treba upoštevati naslednja načela:

- načelo pravočasnosti: pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali ciljne javnosti) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, priprava predlogov, pripomb in mnenj);
- načelo odprtosti: omogočanje posredovanja pripomb in predlogov ter mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev;

¹⁸ V Priročniku za načrtovanje, vodenje in vrednotenje procesov sodelovanja javnosti, ki ga je pripravilo Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije leta 2008, je opozorjeno, da je pri pripravi gradiva treba upoštevati, da mora biti gradivo vsebinsko tako jasno in razločno, da mora vsebovati povzetek, da mora biti opremljeno s podatki o virih ter tudi o nasprotnih argumentih in da naj bo gradivo oblikovano tako, da javnosti omogoča enostavno posredovanje predlogov in mnenj, str. 31.

¹⁹ Uradni list RS, št. 43/01 in nasl.

- načelo dostopnosti: dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev;
- načelo odzivnosti: obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb predlogov in mnenj;
- načelo transparentnosti: zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb in predlogov ter mnenj vseh udeležencev;
- načelo sledljivosti: zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj ter tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja (na primer zapisnikov) ter njihovo dostopnost.

Z resolucijskimi usmeritvami so bila podana tudi minimalna priporočila sodelovanja javnosti, pri čemer se upoštevajo naslednje okoliščine:

- sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj traja praviloma od 30 do 60 dni, izjema so predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče (na primer nujni postopki, državni proračun);
- pripravi naj se ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje;
- po končanem postopku sodelovanja naj se pripravi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa;
- poziv k sodelovanju naj se izvede na način, ki bo zagotovil odziv ciljnih skupin in strokovnih javnosti ter obveščenost širše javnosti. Oblikujejo naj se liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon, in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja.

Glede na to je dobrodošlo in pravzaprav treba upoštevati tudi tako imenovano previdnostno načelo, torej da je treba resolucijske usmeritve uporabljati s pravo mero razuma ter glede na dejanske družbene razmere in praktične izkušnje. Odločilno vlogo pri tem imajo tudi že usvojeno znanje normodajalca in tudi izkušnje na tem področju. Posebna pozornost velja pravočasnemu obveščanju javnosti in zagotavljanju razumnega časa (načelo pravočasnosti), ki naj bo na voljo javnosti za seznanjanje s predlogi in njihovimi komentarji. Ravno tako je treba pozornost nameniti pravočasnemu objavljanju ustreznih gradiv (načelo dostopnosti) ter možnosti za vključevanje javnosti v najbolj zgodnji fazi priprave odločitev (načelo odprtosti). Pri načelu odprtosti je seveda nujno potrebna določena previdnost. Osnovne zamisli in cilji predlagatelja morajo biti jasni in dorečeni. Javnost je namreč treba h komentiranju privabiti oziroma vključiti šele takrat, ko so delovni osnutki predpisov toliko dorečeni, da so za zunanjo strokovno in splošno javnost razumljeni ter da iz njih izhaja tudi splošen namen in pravi namen zakonodajalca. Vse to mora seveda biti dorečeno, zato da se izognemo dezorientacijam in nedorečenim informacijam, ne nazadnje pa tudi nezaupanju javnosti v upravne organe.

Delovne osnutke je torej treba pred obveščanjem javnosti razčistiti in doreči znotraj državnega upravnega aparata, ki je pravzaprav materialni zakonodajalec (torej v predparlamentarni fazi).²⁰ Utemeljeno je stališče, da v tem smislu ni priporočljivo in niti ne modro objavljane izredno grobih osnutkov predpisov, še preden je bilo opravljeno strokovno in medresorsko usklajevanje, zaradi česar je treba že v tej fazi privabiti in vključiti ožji krog pripravljavcev ob morebitni interni pomoči zunanjih strokovnjakov. Jasno torej je, da naj bodo v javnost dani samo domišljeni osnutki. V tej fazi seveda postane pomembno naslednje resolucijsko načelo, in to je načelo odzivnosti. Mišljeno torej je, da se šele na podlagi dorečenih osnutkov predpisov lahko sprejemajo pripombe in komentarji ter predlogi javnosti na takšne osnutke, na katere pa je konstruktivno mogoče podajati pojasnila in obrazložitve. Ko bodo javnosti predstavljena stališča in odgovori uprave ter tudi pojasnila glede razlogov za neupoštevanje nekaterih pripomb javnosti v nadaljnjih fazah oblikovanja normativnega akta (načelo sledljivosti), je v celoti lahko upoštevano tudi bistveno načelo, to je načelo transparentnosti te faze zakonodajnega procesa. Seveda je ta teoretična in tudi idejna resolucijska načela mogoče operacionalizirati na osnovi minimalnih priporočil za sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov, pri čemer tukaj mislim predvsem na načelo pravočasnosti (za sodelovanje javnosti je na voljo čas od enega do dveh mesecev).²¹ Konstruktivna diskusija z javnostjo pa je seveda omogočena le na podlagi gradiva za javno razpravo, ki je opremljeno z ustreznimi strokovnimi podlagami in povzetki. Realizacija zakonodajne sledi pri vključevanju javnosti pa bo omogočena le z vključevanjem seznama organizacij in zainteresiranih posameznikov oziroma strokovnjakov, ki se ukvarjajo s področjem, v katerega posega prihodnji predpis. V celoti pa bo zagotovljena zakonodajna sled ob poteku časa, ki je bil določen za javno razpravo. Resolucijsko poročilo o sodelovanju javnosti mora namreč v tem trenutku vsebovati tudi predstavitev učinkov tega sodelovanja oziroma vpliva na vsebino predlaganega predpisa.

Pravna teorija in praksa ugotavljata, da ReNDej kot političnousmerjevalnemu aktu ni uspelo zaznavno vplivati na slovensko zakonodajno politiko. Zakonodajna politika postavlja cilje in določa namene pravnega sistema ter opredeljuje pravna sredstva za doseganje teh ciljev in namenov. Zato naj bi omenjeni dokument prispeval k povečanju kakovosti pravnih predpisov in dobremu delovanju pravne države.²² Navedena želja še vedno ostaja neizpolnjena,²³ ne moremo pa mimo dejstva, da je treba resolucijske usmeritve še naprej dopolnjevati in jih z nomotehničnimi smernicami ter programskimi dokumenti vladne službe za zakonodajo aktualizirati.

²⁰ Godec, str. 73.

²¹ Center nevladnih organizacij Slovenije spremlja kršitve teka roka.

²² V uvodu ReNDej je zapisano: »Vsebinsko ustrezni, pravno pravilni in nomotehnično urejeni, skratka dobri predpisi, so samo eden, vendar pa hkrati nepogrešljiv pogoj za učinkovitost prava in dobro delovanje države kot pravne države.«

²³ Igličar 2019, str. 2–6.

3. Pomen nujnosti zagotavljanja transparentnosti v celotnem zakonodajnem procesu

Iz primerjalnopravnih študij glede pravnih vidikov sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov²⁴ izhajajo različni pristopi držav glede formalizacije postopka sodelovanja javnosti. Precejšne razlike so med državami v anglosaškem svetu in v kontinentalnih ureditvah, pri čemer ima posebno vlogo tradicija sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju zakonodaje ter tudi družbena zavest glede socialnega dialoga.²⁵ Ob razmišljanju, kako naj bo sodelovanje javnosti bolje urejeno v Republiki Sloveniji, je smiselno izhajati iz potrebe po uravnoteženosti načela odprtosti in načela ekonomičnosti delovanja državne uprave. Priporočila Evropske komisije gredo v smeri, da naj države sprejmejo minimalne standarde konzultacije, vendar naj to uredijo čim bolj neformalno, v obliki »mehkega« prava.²⁶ Zato je treba preučiti specifične okoliščine konkretnega pravnega prostora in temu ustrezno prilagoditi pravila o sodelovanju javnosti pri sprejemanju predpisov.²⁷

V Sloveniji je ob siceršnji zagotovitvi formalnega okvira o obveznosti notifikacije sodelovanja pri pripravi regulative z zunanjimi strokovnjaki zaznana težava pri izvedbi te zapovedi in te regulative, saj organi, čeprav sodelujejo z zunanjimi strokovnjaki, tega v vseh primerih ne povedo. V tem segmentu in zaradi tega ni transparentnosti pri vprašanju, kaj je pripravljavca zakona pravzaprav vodilo k pripravi določenega predpisa oziroma kateri interesi in stališča so bili pri tem prevladujoči. Zaznana je torej problematika različnih vplivov, želja in stališč, pri čemer so lahko ti zaznani kot notranji, lahko pa so seveda tudi zunanji. Ti interesi nato vodijo proces urejanja materije predpisa, pri čemer poročanje glede tega ne nastane v celoti. Govorimo lahko torej o problemu večplastnosti sprejemanja predpisa. V uvodu tega prispevka je že naveden pravni okvir zavez glede sodelovanja javnosti in transparentnosti v primeru vlade kot predlagatelja predpisov oziroma zakonodaje, pri čemer ne obravnavamo vprašanja, kako se ta pravni okvir uresničuje. Problem pri transparentnosti nastane s pripravljanjem predpisov poslancev, državnih svetnikov oziroma državnega sveta oziroma zadostnega števila volivcev, saj takšna eksplicitna pravila glede transparentnosti ne veljajo. Takšna razlikovanja oziroma takšne razlike med jasnostjo regulative glede sodelovanja javnosti pri izvršilni veji oblasti proti drugim formalnim predlagateljem seveda niso dobrodošle, kar se posebej izraža tudi v primeru sestavljanja amandmajev k zakonu, ki ga kljub temu, da je bil formalni predlagatelj

²⁴ Glej peto opombo.

²⁵ Glej na primer Blanton, str. 7–21.

²⁶ COM(2001) 366 final, GREEN PAPER Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility; Brussels, 18. 7. 2001.

²⁷ Prav tam.

osnovnega zakona vlada, ministrstva pripravljajo mimo avtonomnih strokovnih služb, kot je Služba vlade za zakonodajo oziroma Zakonodajnoppravna služba Državnega zbora.

V transparentnost zakonodajnega procesa je treba nujno umestiti tudi problematiko avtonomnosti oziroma samostojnosti prej omenjenih služb. Pri teh je seveda treba jasno definirati formalna jamstva, s katerimi bi zagotovili odgovore na vprašanja, ali so uslužbenci podvrženi določenim vplivom in stališčem formalnih ali neformalnih skupin. Transparentnost mora torej biti zagotovljena med celotnim zakonodajnim procesom, torej od priprave zakonodajnih osnutkov in predlogov do formalnih predlogov na vladi in tudi v poznejši fazi, torej v parlamentarnem in izvršilnem postopku, glede na to, da formalni in neformalni pritiski v določenih ključnih trenutkih, ko sicer obstaja formalni okvir za zagotavljanje transparentnosti, ne želijo biti razkriti, in če se v drugih fazah zakonodajnega procesa jasno ne definirajo kriteriji transparentnosti, lahko te svoje interese uveljavijo v katerikoli drugi fazi zakonodajnega postopka. Zato bi bila tudi ena od rešitev zaveza, da se pri vseh predlogih zakona in pri vseh amandmajih predvsem bolje in širše pripravijo obrazložitve posameznih členov zakona in v obrazložitvah tudi zapiše, kaj je predlagatelj (člena ali amandmaja) vodilo k predlogu norme in kaj se z normo želi (ali ne želi) doseči. Ob tem je sama po sebi neizogibna tudi navedba »avtorja« idejnih zasnov ali osnutkov zakonodajnih predlogov. Ali je takšno ureditev mogoče doseči v Republiki Sloveniji, je drugo vprašanje.

4. Vprašanje transparentnosti delovanja strokovnih služb in z njo povezana njihova avtonomnost

Poleg že omenjenega vprašanja problematike večplastnosti sprejemanja predpisa, ko torej veljajo različne zaveze poročanja glede sodelovanja z zainteresirano in drugo strokovno javnostjo z vidika vlade na eni in državnega sveta in drugih predlagateljev na drugi strani, se postavlja tudi vprašanje neobremenjenosti posameznih strokovnih služb Vlade in Državnega zbora v zakonodajni dejavnosti. Seveda se lahko samo strinjamo s stališčem tistih avtorjev,²⁸ ki se zavzemajo za popolno avtonomijo in neodvisnost strokovnih služb Državnega zbora in Vlade v zakonodajnem procesu. Strinjati se je mogoče tudi z nadaljnjo oceno, da je potrebno vključevanje tudi drugih strokovnih institucij. Pri gradivih, ki so ali lahko postanejo predmet sodnih sporov, bi bilo treba bistveno aktivneje pritegniti državno odvetništvo, ki bi moralo v teh zadevah, še posebej v zahtevnejših, enako kot Služba vlade za zakonodajo glede predpisov sodelovati tudi na samih sejah vlade, vsekakor pa se do takih gradiv vsaj opredeliti še pred njihovim sprejetjem. Državno odvetništvo, katerega izvorna in prioriteta naloga je v zaščiti premoženjskih in drugih pravic ter interesov države (drugi odstavek 2. člena Zakona o dr-

²⁸ Pogorelec, str. 21–34, 96, 100–101.

žavnem odvetništvu – ZDOdv)²⁹ ima zagotovo celoten pregled nad sodno prakso domačih in mednarodnih sodišč, zaradi česar bi ga bilo primerno definirati kot relevantnega sogovornika na sejah vlade. Morebiti bi v slovenski ureditvi veljalo tudi razmisliti o vzpostavitvi večje oziroma *sine qua non* teže mnenj vseh strokovnih služb, brez katerih regulativa ne bi mogla biti sprejeta. Že iz samih resolucijskih smernic je razvidno, da je »priprava« oziroma sprejemanje predpisov poglavitna naloga državne uprave, torej ministrstev. To je zahtevna dejavnost, za katero se zahtevajo ustrezna usposobljenost, izobrazba, specifična znanja ter izkušnje s področja, v katero zakonodaja posega.³⁰ Seveda so takšni predlogi za zdaj v naši stvarnosti izredno težko uresničljivi, saj imajo posamezne vlade za prioriteto doseganje svojih političnih ciljev, vendar se je treba zavedati, da je naloga uprave ravno v uresničitvi (kratkoročnih) političnih ciljev na pravno pravilen način in v trenutnem času tudi ob upoštevanju rokov, ki omogočajo strokovno pripravo gradiv. Uprava in politika bi morali toliko sodelovati, da bi uprava pripravila premišljene in korektne podlage za njeno odločanje, politika pa bi smela svoje cilje uresničevati le na podlagi takšnih vsebinsko in pravnosistemsko korektno pripravljenih gradiv.³¹ Začrtanje takšnih smernic je vzpostavljeno že z ReNDej in dvema izdajama Nomotehničnih smernic, prav tako je takšno razumevanje utemeljeno na teoretični ravni v Poslovniku Vlade Republike Slovenije.³² Neizogibno in zavezujoče za ministrstvo oziroma za pripravljavce predpisov pa je opraviti RIA, kar pomeni, da pripravijo korektno in celovito oceno stanja, nadalje utemeljitev razlogov za predlagane spremembe, analizo predvidenih učinkov ureditve ter celotno gradivo predpisa, ki ga predlagajo v sprejetje vladi in v nadaljnjem zakonodajnem postopku v državnem zboru.

Že sam ustroj in razmerje med Službo vlade za zakonodajo in Zakonodajnopravno službo državnega zbora narekujeta potrebo po nujnosti popolne transparentnosti sprejemanja predpisov. Pri že omenjenem z vidika transparentnosti problematičnem sprejemanju amandmajev v Državnem zboru bi bilo potrebno še tesnejše sodelovanje med obema službama. Ob dejstvu, da Zakonodajno-pravna služba in tudi Služba vlade za zakonodajo varujeta zakonitost zakonodajnih predlogov oziroma amandmajev, se po sami naravi stvari postavlja vprašanje njune nevtralnosti glede strokovne avtonomnosti. Glede na našo ureditev oziroma politični sistem obe službi trenutno nimata neke lastne nevtralnosti in položaja oziroma ustreznega vpliva, saj Služba vlade za zakonodajo varuje strokovnost zakonodajnega dela vlade kot predlagatelja, Zakonodajnopravna služba Državnega zbora pa varuje strokovnost zakonodajnega dela vsakokratne vladne koalicije v državnem zboru. Vsekakor se strinjam, da je ob že predpisanem

²⁹ Uradni list RS, št. 23/17.

³⁰ Več o vprašanju McLeod, str. 62.

³¹ Pogorelec, str. 21–34, 96, 100–101.

³² Uradni list RS, št. 43/01 in nasl.

sodelovanju med obema službama³³ potrebno tema službama, državnemu odvetništvu ter drugim strokovnim organom omogočiti večji vpliv pri sprejemanju zakonodaje.

Pri transparentnosti seveda ne moremo mimo vprašanja javnosti dela obeh služb. Pri tem moramo seveda upoštevati tudi vidike umeščenosti obeh služb v dve različni veji oblasti. Da celotno delo obeh služb ni povsem javno, je delno razumljivo, saj so v različnih fazah izdelave predpisov pogosto tudi zelo občutljive informacije in razmišljanja o različnih alternativnih možnostih, ki jih je razumljivo zelo neprimerno v vseh fazah deliti z javnostjo. Je pa res, da velja splošno prepričanje, da sta obe zakonodajni službi nekakšen papirnati tiger, brez dejanske moči, saj njunih mnenj kot konstruktivnega dela zakonodajne procedure niti vladi niti poslancem ni treba upoštevati, če tega ne želijo, in to tudi v primeru, če je v teh mnenjih opozorjeno na protiuslavnost predlaganega zakona ali če je še tako očitno, da predlagana zakonodaja vnaša nejasnosti v pravni sistem in podobno. Ta mnenja je v nekaterih državah s tradicionalnimi demokracijami (na primer Nemčija) nujno treba spoštovati. Politika v teh državah se še kako zaveda, da ji to dolgoročno tudi najbolj koristi. Ker gre torej za organsko povezanost in nujno povezavo med obema službama, je nujno treba zagotoviti tudi njuno avtonomnost in neodvisnost v smislu neodvisnosti od trenutne vladajoče koalicije, saj s tem zagotovimo tudi njuno transparentnost. S tega vidika se seveda pojavi vprašanje jamstva, ali in pod kakšnimi pogoji so te službe deležne tudi individualnih, partikularnih in drugih pritiskov bodisi vladajoče koalicije bodisi zainteresiranih subjektov in lobistov. To vprašanje je očitno siva lisa v naši ureditvi, saj takšnega zagotovila za zdaj ni zaznati.

5. Vprašanje transparentnosti normodajne dejavnosti glede na nekatera stališča Ustavnega sodišča in zakonodajno prakso

Ob zavedanju, da razmere v Republiki Sloveniji še ne dopuščajo dokončne izpeljave transparentnosti predvsem v predparlamentarni fazi zakonodajnega procesa, sta nazorna pokazatelja tega tudi določena praksa Ustavnega sodišča ter izkušnje iz zakonodajne dejavnosti v določenih primerih.

Ustavno sodišče je na primeru (ne)ustavnosti zakona zaradi neskladja z Aarhuško konvencijo nazorno razložilo pomen transparentnosti v zakonodajnem postopku.³⁴ Transparency International Slovenia je v publikaciji z naslovom Lobiranje v Sloveniji, poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju ugotovil primer neprimerne vpliva v postopkih priprave zakona in poskusov preprečitve enakopravnega dostopa v zakonodajnem postopku. Primer namreč kaže,

³³ Takšno sodelovanje izrecno predvideva tudi 3. člen Odloka o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

³⁴ Sklep US RS U-I-43/13 z dne 9. 10. 2014.

da je Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-B)³⁵ kot veljavni zakon pri prostorskem načrtovanju predmet obida (*in fraudem legis agere*). Predlagana je bila namreč sprememba,³⁶ s katero so predlagatelji poskušali omogočiti gradnjo na mestih, kjer to po veljavni zakonodaji ni bilo mogoče. Podporniki te spremembe so imeli precejšnje argumente za takšno spremembo, in sicer so se pri širitvi sklicevali na spodbujanje industrijskih, kmetijskih, proizvodnih, turističnih, športnih in drugih potreb. Pomembna okoliščina pri tem pa je bila, da so bile istočasno predlagane spremembe Zakona o vodah (ZV-1B)³⁷ in drugih zakonov, iz katerih naj bi izhajalo, da so bile spremembe Zakona o prostorskem načrtovanju predlagane z namenom omogočiti energetskemu sektorju (lobiju) dodatno izkoriščanje vodnih virov v procesu proizvodnje električne energije. Zelo zanimivo pri tem primeru je, da so poslanci v parlamentarni razpravi nakazovali, da so bili prvotni predlagatelji teh sprememb lokalne skupnosti, nato se je nakazovalo, da gre zelo verjetno za tipičen primer posrednega lobiranja, kar pomeni, da je v njihovem imenu oziroma namesto pravih interesnih skupin neposredno lobiral drug legitemen subjekt (v tem primeru lokalne skupnosti), zaradi česar je bil tudi dosežen določen cilj v zakonodajnem postopku.

Predhodno je bilo že omenjeno, da je lahko nujni parlamentarni postopek velikokrat zlorabljen kot sredstvo za izločanje splošne javnosti iz procesov odločanja. Tako je bilo tudi s predlagano spremembo Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-B), pri čemer je že mesec pozneje ta začel veljati, skupina poslancev pa je takoj za tem podala nov predlog za vnovično spremembo Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-C),³⁸ in sicer s popolnoma drugačnimi predpisi. Po strokovnih stališčih sta oba predloga (ZPNačrt-B in ZPNačrt-C) odstopala od uveljavljenih standardov prostorskega načrtovanja in gospodarjenja ter rabe zemljišč. Zanimivo pri tem je, da so spremembam neuspešno nasprotovali predstavniki civilne družbe, strokovnjaki za prostor in okolje, varuh človekovih pravic, komisija za preprečevanje korupcije in tudi Služba za zakonodajo Državnega zbora. Prizadevanje nevladnih organizacij, da bi zagotovile pošten zakonodajni postopek, je podprlo 1700 udeležencev,³⁹ ki so želeli izraziti svoje mnenje v predlaganih spremembah zakonodaje.⁴⁰ Organizacije civilne družbe so se strinjale, da zakon kljub uvajanju nekaterih nujnih sprememb predlaga zelo sporne rešitve, kot je na

³⁵ Uradni list, št. 33/07 in nasl.

³⁶ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-B), nujni postopek, <<https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/Iskalnik?q=473-VI>> (15. 10. 2021).

³⁷ Pravno-informacijski sistem (2012), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o vodah (ZV-1B), <<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6432>> (15. 10. 2021).

³⁸ Državni zbor (2012), Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju (ZPNačrt-C), skrajšani postopek, <<https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/Iskalnik?q=712-VI>> (15. 10. 2021).

³⁹ Vir Transparency International Slovenija.

⁴⁰ »Odgovorno do prostora!« in »Mreža za prostor«.

primer uzakonitev črnih gradenj in odpravljanje obvezne druge revizije projektov za »sporne stavbe«, ki bi zahtevane pogoje za gradnjo in prostorsko načrtovanje Slovenije premaknila iz okvirov evropske tradicije.

Februarja leta 2013 je skupina nevladnih organizacij⁴¹ vložila zahtevo na Ustavno sodišče RS, naj oceni in zadrži izvršitev spornih predpisov, z utemeljitvijo, da se izkorišča celoten zakonodajni postopek za služenje interesom posameznih vlagateljev in da škodi javnemu interesu. Ustavno sodišče je zadržalo izpolnitev predpisov z odločbo U-I-43/13-8 dne 11. 4. 2013 z utemeljitvijo, da bi začasno zadržanje lahko preprečilo škodljive posledice, ki bi jih bilo težko popraviti.

Ustavno sodišče je nato že s sklepom U-I-43/13-8⁴² o zadržanju izvrševanja zadevnih določb razkrilo, da je bila nepopravljiva škoda že storjena s sprejetjem samega zakona. Sporni primeri nedovoljene rabe zemljišč in črnih gradenj ljudi z visokih položajev⁴³ na splošno veljajo za rezultat tesnih družinskih, političnih in drugih vezi. To bi lahko pomenilo, da so bili postopki in spremembe zakona sprejeti v korist partikularnim interesom, medtem ko je bila splošna javnost v zakonodajnem postopku izključena ali neupoštevana. Ustavno sodišče je sprejelo pravnomočno odločbo⁴⁴ o tej zadevi z ugotovitvijo, da izpodbijani predpis (29. člen ZPNačrt-B) ni v skladu z ustavo, kar bi seveda lahko nakazovalo na navedeno trditev.

V navedenem primeru je torej Ustavno sodišče po začasnem zadržanju izvrševanja prvega, drugega in tretjega odstavka ter drugega stavka četrtega odstavka 29. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju⁴⁵ z dokončno odločitvijo⁴⁶ z dne 9. 10. 2014 odločilo, da je 29. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju v neskladju z Ustavo. Iz sodbe torej izhaja, da prostorski akti, ki določijo namensko rabo prostora, kamor se uvrščajo tudi sklepi o dopustni manjši širitvi območja stavbnih zemljišč iz 29. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prostorskem načrtovanju, določajo okvire za politiko poseganja v prostor in pomenijo izhodišče za izvedbeno prostorsko načrtovanje. Z načrtovanjem posegov v prostor vplivajo na posamezne dele okolja. Ustavno sodišče jih zato šteje za načrte in programe v zvezi z okoljem iz 7. člena Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega

⁴¹ Prav tam.

⁴² Sklep US RS U-I-43/13-8 z dne 11. 4. 2013.

⁴³ Türkova črna gradnja še stoji, saj ni med prednostnimi objekti za rušenje.

⁴⁴ Sklep US RS U-I-43/13-19 z dne 9. 10. 2014.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 57/12 in 109/12.

⁴⁶ Sklep U-I-43/2013, Uradni list RS, št. 35/13 in 76/14.

varstva v okoljskih zadevah (Aarhuška konvencija). Iz 7. člena Aarhuške konvencije⁴⁷ izhaja dolžnost pogodbenice, da zagotovi pregledno in pravično udeležbo javnosti pri pripravi načrtov in programov v zvezi z okoljem. Aarhuška konvencija zavezuje Republiko Slovenijo, 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 zato z drugim odstavkom 153. člena Ustave.⁴⁸

Ustavno sodišče je torej dejansko na primeru okoljskih zadev jasno obrazložilo pomen transparentnosti v celotnem zakonodajnem procesu, in sicer glede na Aarhuško konvencijo. Ob trditvah pobudnikov ustavne presoje, da strokovni in splošni javnosti ni bila dana možnost sodelovanja pri pripravi presoje zakonodaje, je Ustavno sodišče (12. točka obrazložitve) jasno povedalo, da morajo občine pri pripravi odločitev o prostorskem razvoju uskladiti številne interese in potrebe različnih subjektov oziroma dejavnosti v prostoru ter oblikovati pravne režime za varovanje in smotrno rabo prostora. Za zakonodajno urejanje področja prostorskega načrtovanja je značilno, da opredeljuje prvič namen in vsebino prostorskih aktov ter drugič postopek njihove priprave, vključno s subjekti, ki v tem postopku sodelujejo, in v nadaljevanju jasno razlaga pomen sodelovanja javnosti po Aarhuški konvenciji, ki je bila z navedeno zakonodajo kršena. Ustavno sodišče sklicujoč se na drugi odstavek 153. člena v zvezi z 8. členom Ustave in 7. člen Aarhuške konvencije zavezuje zakonodajalca pri sprejemanju zakonov. Zato bi moral v zakonu, s katerim je občinam omogočeno sprejemanje odločitev o namenski rabi njihovega prostora, določiti postopkovna pravila za učinkovito vključitev javnosti v pripravo takih odločitev. Ker v postopku priprave sklepov o širitvi območja stavbnih zemljišč po 29. členu ZPNačrt-B udeležba javnosti ni urejena, je navedeni člen v neskladju s 7. členom Aarhuške konvencije in zato z drugim odstavkom 153. člena Ustave (prva točka izreka).

Analiza primera šolsko prikazuje problematiko izključevanja javnosti iz postopka sprejemanja regulative, in sicer:

- zaznано je torej bilo posredno lobiranje ter težave pri njegovem zaznavanju in tudi razkrivanju,
- iz signifikantnih razlogov je bil zaznan namen izločiti javnost iz procesa odločanja,

⁴⁷ Državni zbor je Aarhuško konvencijo ratificiral s sprejetjem Zakona o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 62/04, MP, št. 17/04 – MKDIOZ), spremembo Aarhuške konvencije pa z Zakonom o ratifikaciji spremembe Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Uradni list RS, št. 11/10, MP, št. 1/10 – MSKIVOZ).

⁴⁸ Pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev.

- za sprejetje takšnega zakona je bil uporabljen nujni postopek, ki se pogosto uporablja kot orodje za preprečevanje vpliva javnosti (strokovnjakov, civilne družbe in drugih),
- ob formalni možnosti za dostop do oblikovanja zakonov obstaja bojazen, da vse interesne strani nimajo enakih pogojev sodelovanja,
- lahko govorimo o širini »sive cone« lobiranja,
- primer kaže na zelo veliko potrebo po celovitem, večdisciplinarnem pristopu k lobiranju, korupciji in drugim nezakonitim praksam v političnem in zasebnem sektorju (glej ugotovitve TI Slovenija 2014).

Glede na Aarhuško konvencijo, predvsem v segmentu dostopa do sodnega varstva subjektov, ki jim je že na podlagi te konvencije priznan pravno varovani položaj, je treba poudariti tudi nadaljnjo odločbo Ustavnega sodišča, in sicer v zvezi z Zakonom o interventnem odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave (ZIOMVN).⁴⁹ V tej zadevi sta pobudnika⁵⁰ izpodbijala ZIOMVN. Navedla sta, da je že Upravno sodišče na podlagi njunih tožb odpravilo tri akte s popolnoma podobno vsebino,⁵¹ s katero je to sodišče odpravilo prilogo 2 Pravilnika o odvzemu osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave,⁵² ki je določala kvoto načrtovanega odstrela volkov od oktobra 2015 do konca septembra 2016, ter na sodbi istega sodišča I-U-168/2017 z dne 1. 3. 2018 in I-U-102/2018 z dne 6. 9. 2018, s katerima je sodišče odpravilo prilogo 2 Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za leto 2017 (Odlok/17)⁵³ in prilogo 2 Odloka o ukrepu odvzema osebkov vrst rjavega medveda (*Ursus arctos*) in volka (*Canis lupus*) iz narave za obdobje do septembra 2018 (Odlok/18),⁵⁴ kot jo ima izpodbijani zakon, ker je presodilo, da pogoji za odstrel živali zavarovane vrste niso bili izkazani ter da je prvi pobudnik s pripombami, ki jih je podal v postopku priprave Odloka o načrtovanem odvzemu medvedov in volkov iz narave v obdobju od 1. 10. 2018 do 30. 9. 2019, dosegel, da v sprejetem Odloku/18 odstrel volkov v tem obdobju ni bil več predviden. Ker izpodbijani ZIOMVN zaradi sprejetja po nujnem postopku ni bil v javni razpravi, naj pobudnika v postopku njegove priprave ne bi mogla podati pripomb oziroma izraziti stališč glede upoštevanja pravnomočnih sodb Upravnega sodišča. Pobudnika sta navajala, da je bilo

⁴⁹ Uradni list RS, št. 43/19. Odločba US RS U-I-194/19 z dne 9. 4. 2020; pritrdilno ločeno mnenje sodnika Rajka Kneza k odločbi US RS U-I-194/19 z dne 9. 4. 2020. S podobnimi problemi transparentnosti in uporabe Aarhuške konvencije tudi kot standarda vključevanja javnosti zakonodajnega postopka.

⁵⁰ Pravno-informacijski center nevladnih organizacij, Ljubljana in Društvo za ohranjanje naravne dediščine Slovenije, Ljubljana.

⁵¹ V zvezi s tem se pobudnika sklicujeta na sodbo Upravnega sodišča I-U-1522/2015 z dne 7. 7. 2016.

⁵² Uradni list RS, št. 28/09 in nasl.

⁵³ Uradni list RS, št. 3/17.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 72/17.

s sprejetjem izpodbijanega zakona izničeno sodno uveljavljeno varstvo in sta bili kršeni njuni pravici iz 23. in 25. člena Ustave. Zato sta menila, da za začetek postopka za oceno ustavnosti ZIOMVN izkazujeta pravni interes.

V navedeni odločitvi je Ustavno sodišče ugotovilo, da je zakonodajalec s sprejetjem izpodbijane zakonodaje prevzel funkcijo, ki je tipično izvršilne narave. Ker je sprejel interventno zakonsko ureditev take narave na področju, ki je sicer predmet odločanja izvršilne veje oblasti, je hkrati nedopustno preprečil sodni oblasti izvrševanje neodvisnega sodnega nadzora, ki bi ga morala imeti nad izvršilno oblastjo v takih primerih. S tem ji je preprečil tudi izvrševanje njene tipične oblastne funkcije imeti zadnjo besedo o tem, kaj je pravo v konkretnih posamičnih primerih. Zaradi tega je nevladne organizacije (pobudnike), ki imajo pomembno vlogo v sistemu varovanja okolja in ogroženih živalskih vrst kot njegovega pomembnega dela, prikrajšal za pomembno pravico, ki jo imajo po mednarodnem pravu zaradi varovanja skupne pravne koristi na področju varstva okolja in ohranjanja narave. S tem je zaobšel pravico do učinkovitega sodnega nadzora nad delom izvršilne oblasti, kot jo predvideva prvi odstavek 157. člena Ustave. Zakonodajalec je tako z uveljavitvijo ZIOMVN v bistvenem uveljavil konkretni posamični akt, z njim nedopustno prevzel tipično funkcijo izvršilne oblasti in posegel v pristojnost sodne veje oblasti. Zato je Ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijani zakon v neskladju z načelom delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Ustavno sodišče ga je zato razveljavilo. Kot posledica tega je uveljavitev ZIOMVN preprečila, da bi sodna oblast za izvrševanje svojih tipičnih funkcij v državnem sistemu delitve oblasti, kot ga uveljavlja Ustava, pobudnikoma zagotovila pravno varstvo, ki je predvideno s tretjim odstavkom 9. člena Aarhuške konvencije tako, kot ga v notranjem pravnem redu zahteva prvi odstavek 157. člena Ustave.

V tej odločitvi se je torej Ustavno sodišče ukvarjalo s podobnimi problemi transparentnosti in uporabo Aarhuške konvencije tudi kot standarda vključevanja javnosti v zakonodajnem postopku.⁵⁵ Z izključitvijo nevladnih organizacij iz možnosti uveljavitve pomembne pravice, ki jo imajo po mednarodnem pravu zaradi varovanja skupne pravne koristi na področju varstva okolja in ohranjanja narave,⁵⁶ je zaobšel pravico do učinkovitega sodnega nadzora nad delom izvršilne oblasti, kot jo predvideva prvi odstavek 157. člena Ustave.⁵⁷

⁵⁵ Ustavno sodišče RS je namreč odločilo, da se ZIOMVN razveljavi.

⁵⁶ S tem je zaobšel pravico do učinkovitega sodnega nadzora nad delom izvršilne oblasti, kot jo predvideva prvi odstavek 157. člena Ustave (glej tudi pritrdilno ločeno mnenje sodnika Rajka Kneza k odločbi U-I-194/19 z dne 9. 4. 2020 oziroma z dne 16. 4. 2020).

⁵⁷ Glej tudi pritrdilno ločeno mnenje sodnika Rajka Kneza k odločbi U-I-194/19 z dne 9. 4. 2020 oziroma z dne 16. 4. 2020.

Poleg ugotovljene izključitve participacije pobudnikov kot relevantnih členov pri nadzoru nad okoljskimi zadevami je bil tudi v tem konkretnem primeru za sprejetje izpodbijane zakonodaje uporabljen nujni postopek, ki se pogosto uporablja kot orodje za preprečevanje vpliva javnosti (strokovnjakov, civilne družbe in drugih), zato lahko mirno trdimo, da je bil namen navedene odločitve izločiti javnost iz procesa odločanja, predvsem pa izključitev in izničenje doseženih sodnih odločitev v vsebinsko enaki zadevi, kot jo je izpodbijana ureditev urejevala. Iz analize primera tudi izhaja, da je tudi v tem primeru Zakonodajnoppravna služba Državnega zbora zakonodajalca opozorila na spornost sprejemanja zakonodaje, pri čemer ni bilo prvič, da je zakonodajalec njeno mnenje preslišal.

Obstaja še več drugih odločitev Ustavnega sodišča, iz katerih izhaja pomanjkljiva ureditev sodelovanja javnosti v zakonodajnem procesu, zaradi česar je bila vprašljiva njihova ustavnost.⁵⁸ Renata Zatler v svojem članku⁵⁹ ugotavlja primere slabših praks glede sodelovanja javnosti v praksi pripravljavcev predpisov. Najprej poudarja predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju nasilja v družini⁶⁰ in predlog Zakona o lekarniški dejavnosti.⁶¹ V obeh primerih ugotavljamo pomanjkljivost informacij o udeležbi javnosti oziroma zunanjih deležnikov pri pripravi predpisa. V uvodnem delu končnega predloga zakona je temu namenjena le stran in pol, pri čemer niso upoštevana priporočila ReNDej, avtorica pa tudi ocenjuje pomanjkljivo upoštevanje določb vladnega poslovnika. V gradivu je naštet le seznam zunanjih deležnikov, ki so sodelovali v fazi javne obravnave (poslali pripombe), manjkata pa navedba vsebine pripomb in odziv organa nanje. Pripombe deležnikov niso javno objavljene, ravno tako pa tudi pripravljavci predpisov niso pripravili in objavili poročila o sodelovanju javnosti.

6. Predlogi za izboljšanje

Slovenska ureditev, predvsem glede transparentnosti predparlamentarnega postopka, torej faze sestave zakonodajnih osnutkov in zakonodajnih predlogov, ni optimalna. Seveda ne bi bilo primerno vztrajati pri stališču, da bi bilo treba postopek sodelovanja javnosti zelo natančno urediti. Bistveno pri tem je, da mora biti socialni dialog v državi na takšni ravni, da omogoča pretok informacij med javnostjo in vsakokratno vlado. Seveda je tudi pri tem treba upoštevati, da sta načeli odprtosti in ekonomičnosti sodelovanja državne uprave nujno uravnoteženi,

⁵⁸ Glej drugo opombo.

⁵⁹ Zatler, str. 13–15.

⁶⁰ Republika Slovenija, eUPRAVA (2016), Predlog predpisa, Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o preprečevanju nasilja v družini, <<https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=6967>> (15. 10. 2021).

⁶¹ Republika Slovenija, eUPRAVA (2016), Predlog predpisa, Zakon o lekarniški dejavnosti, <<https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=7082>> (15. 10. 2021).

sam postopek sodelovanja javnosti pa čim bolj enostaven, vendar pa tudi, da je ta postopek (pravno, predvsem pa politično) zavezujoč za vse udeležence. Seveda bi bilo treba tudi v zakonodaji določiti, kateri akti so tisti, ki naj jih organ predloži v konzultacijo z javnostjo, v katerih primerih tega ni dolžan storiti, in tudi, kako lahko javnost podaja svoje pripombe v samem postopku konzultacije (govorimo o načinu izbiranja pripomb javnosti in o tem, kako se nanje odgovarja). Seveda bi bila v ureditvi dobrodošla tudi določba, da mora uprava v vsakem primeru, ko neki predlog zakonodaje ne predloži javnosti v konzultacijo, navesti razloge za to. Povsem jasno je, da se vsak postopek sodelovanja začne z diskusijo o osnovnih in čim bolj popolnih informacijah, kar je primer tudi glede predlaganega predpisa. Ali se predlagani predpis objavi na centralizirani način, torej v obliki nekega vladnega informatorja, ali razpršeno, torej na domačih straneh posameznih ministrstev, ni toliko pomembno, kot je pomembno to, da se izbere način, ki je v RS čim bolj enostaven in najbližje uporabnikom oziroma ljudem, ki jih posamezna zadeva zanima. Na čim bolj enostaven način je seveda treba ljudem približati besedilo predloga predpisa, pravne in dejanske podlage ter potrebe za njegovo sprejetje, kateri organ, ki predpis pripravlja, je sodeloval in s katerimi zunanjimi strokovnjaki. Predvsem je treba jasno definirati in s tem tudi zagotoviti zakonodajno sled, to pa je, da se transparentno pove, kdo stoji za predpisom. Besedilo predloga predpisa bo tako bolj razumljivo za ljudi.⁶² Zelo pomembna je tudi naslednja faza, to pa je natančna določitev roka za zbiranje pripomb zunanjih subjektov. Po njihovem zbiranju mora organ oziroma predlagatelj predpisa čim bolj resno obravnavati vse pripombe in jih preučiti ter nanje odgovoriti.⁶³ Seveda je priporočljivo tudi, da se definira tudi dolžnost organa, da pri objavi končnega besedila predpisa navede razloge, zakaj pripomb ni upošteval.⁶⁴

Kot je že bilo poudarjeno, je zakonodajni postopek kot del procesa sprejemanja zakonodaje v državnem zboru s svojo infrastrukturo ter ureditvijo zadosten okvir za visoko stopnjo transparentnosti, pri čemer bi veljalo posebno pozornost pri oblikovanju transparentnejšega seznama nejavnih oziroma lobističnih stikov po Zakonu o integriteti nameniti preprečevanju korupcije, ki se pojavlja pri poslancih. Pritrditi pa je tudi v tem prispevku že poudarjeni ugotovitvi TI Slovenija, da zaradi pomanjkljivosti oziroma nezadovoljive stopnje transparentnosti v procesih priprave predlogov predpisov ni razvidne celovite zakonodajne sledi.

Sistem, ki naj bi zagotavljal zakonodajno sled in kot ga je zarisal Poslovnik Vlade Republike Slovenije z navodilom za njegovo izvajanje, je treba nadgraditi, ravno tako pa je treba portalu E-demokracija vdihniti več enostavnosti, preglednosti ter dostopnosti. Portal E-demokracija

⁶² V amerškem modelu je ta del zelo pomemben, saj sodišča lahko presoajo tako imenovani »giving reasons« predloga predpisa.

⁶³ Craig, De Búrca, str. 182–185.

⁶⁴ Prav tam, str. 120–121.

namreč ne vsebuje podatkov o vseh deležnikih, ki so sodelovali pri sestavi zakonodajnega predloga, ravno tako ne zasledimo razlogov za pripravo predpisa, ključne podlage in analize, ravno tako tudi ne mednarodne primerjave urejevanja podobnih vsebin. Portal E-demokracija bi moral omogočiti tudi javno objavo vseh prejetih pripomb in predlogov zainteresirane javnosti. Kot primer dobrega sistema je smiselno upoštevati hrvaško ureditev.⁶⁵ V Republiki Hrvaški imajo namreč urejen dostop do enotne hrvaške informacijske platforme, na kateri se vodijo javne obravnave v postopkih sprejemanja zakonov ter drugih predpisov in aktov. Na platformi lahko predloge zakonov ter druge predpise in akte komentira kdorkoli, ustvariti je treba le uporabniško ime in geslo.⁶⁶ Seveda je navedena hrvaška spletna platforma nekoliko podobna naši spletni strani Predlagam.vladi,⁶⁷ vendar že sam vpogled vanjo in primerjava s hrvaško platformo pokažeta, da je hrvaška bistveno preglednejša in jasnejša.

7. Sklep

Nedvomno je ne samo odprta javna uprava, temveč tudi sam sistem transparentnosti zakonodajnega procesa posledica kulture socialnega dialoga v določeni državi. Če kultura socialnega dialoga obstaja, potem tudi uprava z vso resnostjo sprejema pobude in predloge javnosti v procesu nastajanja regulative. Seveda se uprava v takih državah tudi jasno zaveda, da je takšen dialog potreben in da mora biti javnost v celoti seznanjena z vsemi vidiki in z vsemi razlogi nameravane regulative. Ravno tako je za upravo takih držav tudi ključno, da se obrazloženo argumentira, zakaj nekaterih predlogov upravi ta ni upoštevala, in javnost tudi seznaniti z alternativnimi možnostmi ureditve. Nesporno je, da sam zakonodajni proces ustvarja okoliščine, ki so pomembne za vse državljane. Zaradi tega seveda obstaja velik interes partikularnih skupin, zasebnikov in kapitala, da imajo seveda na to odločanje velik vpliv. Zato morajo biti ti interesi vedno pod nadzorom javnega interesa. Predvsem se v primeru pomanjkljivega nadzora vpliv partikularnih interesov nadaljuje pri sprejemanju predpisov, saj so za širšo javnost po pravilu to »slabi predpisi«, torej tisti, katerih neugodne posledice neposredno občutimo vsi državljani. Ob tem ne smemo zanemariti tudi mnenja Evropske komisije,⁶⁸ da je vpliv lobijev občuten predvsem na področju financ, bančništva, davkov in še posebej zdravstvenega sektorja, zlasti pa to velja v zvezi s farmacevtsko industrijo, kar je še posebej aktualno v današnjem času.

⁶⁵ Portal e-Savjetovanja.

⁶⁶ Prav tam.

⁶⁷ Predlagam Vladi, <<https://predlagam.vladi.si/>> (15. 10. 2021).

⁶⁸ Glej Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o boju proti korupciji z dne 3. 2. 2014.

Literatura

- BLANTON, T. S. The Openness Revolution, The Rise of a Global Movement for Freedom of Information. *Development Dialogue*, 2002, str. 7–21.
- BUGARIČ, Bojan. Pravni vidiki sodelovanja javnosti pri pripravi in sprejemanju predpisov. *Uprava (Ljubljana)*, 2005, letn. 3, št. 1, str. 7–27.
- CRAIG, Paul P., DE BÚRCA, Gráinne. *EU law: text, cases, and materials*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2003.
- Državni zbor: Predlogi zakonov, <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/vObravnavi/predlogiZakonov!/ut/p/z1/jY_BCoJAFEW_xYVb31MxrJ0SGDNFqIk2m1CYR-sEcGaeEvj6hVVHi293LORceMCiAdeWjEaVuZFe2Uz6z1YWsaUBoZGPKRT-7GJ3pMyC5EGtuQfwFO4mG8dcJDii6mqQ1siY9_LsBl_gzA5ucJMNHK6v1q0F-WuL4ApfuWKK-uuprrWuh82Jpo4jqMlpBQtt4bGxF9GLQcNxQcI_S3Liuee54F-hvAAit5t6/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/> (15. 10. 2021).
- e-Savjetovanja, Središnji portal za savjetovanja s javnošču, <<https://savjetovanja.gov.hr/>> (15. 10. 2021).
- EU Legislative Footprint: What's the real influence of lobbying? Transparency International EU, Brussels 2015, <<https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Transparency-05-small-text-web-1.pdf>> (15. 10. 2021).
- eUPRAVA, <<https://e-uprava.gov.si/>> (15. 10. 2021).
- GODEC, Rupko. O funkcijah državnih upravnih organov. *Upravni zbornik*, 1993.
- GREEN PAPER: Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_9> (15. 10. 2021).
- IGLIČAR, Albin. Prvine zakonodajne sledi v funkciji transparentnosti zakonodaje. *Pravni letopis*, 2015, letn. 7, str. 95–106.
- IGLIČAR, Albin. Resolucija o normativni dejavnosti: deset let kasneje. *Pravna praksa*, 2019, letn. 38, št. 44, str. 2–6.
- IGLIČAR, Albin. Transparentnost sprejemanja občinskih predpisov. *Pravni letopis*, 2017, letn. 9, str. 107–116, 248–249.
- KEČANOVIĆ, Bećir. Obvladovanje tveganja pri nastajanju in sprejemanju predpisov. *Pravni letopis*, 2015, letn. 7, str. 107–121, 260–261.
- Lobiranje v Sloveniji - Poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju. Ljubljana: Transparency International Slovenia = Društvo Integriteta, 2014, <https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjejsloveniji.pdf> (15. 10. 2021).
- MCLEOD, T. Ian. *Principles of legislative and regulatory drafting*. Oxford; Portland: Hart, 2009.
- Nomotehnične smernice, Službe Vlade za zakonodajo, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2008, <<https://www.yumpu.com/xx/document/read/5310406/nomotehnicne-smernice-sluzba-vlade-republike-slovenije-za->> (15. 10. 2021).
- »Odgovorno do prostora!« in »Mreža za prostor« (2012), Vlada posega v prostorsko zakonodajo z ukrepi, ki ne bodo dosegli ciljev, <<https://www.zaps.si/img/admin/file/Odgovor->

- no_do_prostora/2012/Vlada-posega-v-prostorsko-zakonodajo_22062012_tiskovno-sporo%c4%8dilo.pdf> (15. 10. 2021).
- Odločbe Ustavnega sodišča RS, 1997–2020, <<https://www.us-rs.si/odlocitve/>> (15. 10. 2021).
- OECD, Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>> (15. 10. 2021).
- POGORELEC, Janez. Vloga strokovnih služb vlade in parlamenta v zakonodajni dejavnosti. *Odprta vprašanja zakonodajne dejavnosti*, 2016, str. 21–34, 96, 100–101.
- Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o boju proti korupciji z dne 3. februar 2014, <http://eo.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_sl.pdf> (15. 10. 2021).
- Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1), <<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL34>> (15. 10. 2021).
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije, <<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=POSL32>> (15. 10. 2021).
- Pravno-informacijski sistem, <<http://www.pisrs.si/Pis.web/#>> (15. 10. 2021).
- Predlagam Vladi, <<https://predlagam.vladi.si/>> (15. 10. 2021).
- SMEDDINCK, Ulrich. *Integrierte Gesetzesproduktion: der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive*. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag, cop. 2006.
- STEFANOU, Constantin, XANTHAKI, Helen. *Drafting Legislation (Philosophy and Theory of Law: European Law)*. Aldershot; Burlington: Ashgate, 2008.
- 24ur.com (2014), Türkova črna gradnja še stoji, saj ni med prednostnimi objekti za rušenje, <<https://www.24ur.com/novice/slovenija/turkova-crna-gradnja-se-stoji-saj-ni-med-prednostnimi-objekti-za-rusenje.html>> (15. 10. 2021).
- Uradni list RS, 2009–2017, <<https://www.uradni-list.si/>> (15. 10. 2021).
- Zatler, Renata. Transparentnost zakonodajnega procesa – zakonodajna sled v teoriji in praksi. *Pravna praksa*, 2016, letn. 35, št. 34, str. 13–15.