

uprava

**mednarodna znanstvena revija za
teorijo in prakso**

*Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo*



Letnik IX, številka 3, september 2011

ISSN 1581-7555

Revija Uprava je znanstvena revija, ki združuje različne discipline, povezane z javno upravo. Obravnava teoretična in praktična vprašanja ter rešitve s področja javne uprave, upoštevajoč upravne, pravne, ekonomske, organizacijske in informacijske vidike delovanja in razvoja javne uprave.

izdajatelj / publisher

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani / Faculty of Administration, University of Ljubljana

naslov uredništva / address

Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani
Gosarjeva 5, SI-1000 Ljubljana
tel.: +386 (0)1 5805-500 faks: +386 (0)1 5805-521
e-pošta: revija.uprava@fu.uni-lj.si

odgovorna urednica / editor

Stanka Setnikar-Cankar

uredniški odbor / editorial board

Srečko Devjak, Nevenka Hrovatin, Maja Klun, Rudi Kocjančič, Polona Kovač, Alenka Kuhelj, Rajko Pirnat, Janez Stare, Metka Tekavčič, Ljupčo Todorovski, Mirko Vintar

mednarodni uredniški odbor / international editorial board

Stephen BAILEY (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Helena BLAŽIČ (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Mirjana DRAKULIĆ (Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija), Jürgen HARBICH (München, Nemčija), György JENEI (Budapesti Corvinus Egyetem, Corvinus University of Budapest, Madžarska), Theo P.W.M. van der KROGT (EAPAA, European Association for Public Administration Accreditation, Nizozemska), Kveta KUBATOVA (University of Economics Prague, Češka Republika), Margaret LINEHAN (Cork Institute of Technology, Irska), Katarina OTT (Institut za javne finance, Zagreb, Hrvaška), Mirko PEJANOVIĆ (Fakultet političkih nauka Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, BiH), Heinrich REINERMANN (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft, Speyer, Nemčija), Walter SCHERRER (Economics Institute, University of Salzburg, Avstrija), Željko ŠEVIĆ (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), John TAYLOR (Glasgow Caledonian University, Velika Britanija), Neda VITEZIĆ (Ekonomski fakultet Rijeka, Sveučilište u Rijeci, Hrvaška), Jacques ZILLER (Università di Pavia, Facoltà di Scienze Politiche, Italija)

tehnično uredništvo / technical editor

Nataša Svržnjak

oblikovanje / design

Branka Smodiš

fotografije / photography

arhiv fakultete, Matevž Paternoster

prelom / text design

Anamarija Leben

lektoriranje / editing

Katarina Puc

tisk / print

Tiskarna Present d.o.o.

ISSN

1581-7555 (printed ed.)
1855-6361 (online version)

Revija izhaja štirikrat letno. Cena posamezne številke je 25,00 EUR. Letna naročnina za pravne osebe je 60,00 EUR, za posameznike 45,00 EUR, za študente 30,00 EUR, za tujino 80,00 EUR.

Znanstveno revijo Uprava je Javna agencija za knjigo RS opredelila kot znanstveno periodično publikacijo in jo v letu 2011 tudi sofinancira.

Revija Uprava je indeksirana v mednarodnih bazah: / The journal Uprava/Administration is indexed and abstracted in:

- Ecnlit
- IPSA – International Political Science Abstracts
- EBSCO
- EGPA PA@BABEL
- CSA Worldwide Political Science Abstracts
- Proquest Pais International

Vsi članki v reviji Uprava so recenzirani. / All articles are peer-reviewed.

vsebina / contents

- 5** Stanka Setnikar Cankar
Uvodnik
- 7** Mojca Klemenčič Manič, Zoran Cunk, Štefan Bojnec
Investitor in (ne)odgovornost nadzornika pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji
1.02 Pregledni znanstveni članek
- 35** Mojca Klemenčič Manič, Zoran Cunk, Štefan Bojnec
Investor and (Un)Accountability of The Supervisor in Self-Construction of a Single-Family House
1.02 Review article
- 63** Iztok Rakar
Normodajna aktivnost izvršilne oblasti – analiza slovenske in ameriške teorije, zakonodaje in sodne prakse
1.02 Pregledni znanstveni članek
- 85** Iztok Rakar
The Rulemaking Authority of the Executive Branch of Government – An Analysis of Slovenian and American Theory, Legislation and Case Law
1.02 Review article
- 111** Mirko Pečarič
Izbrani vidiki problematike organizacije vpisa v visokem šolstvu
1.04 Strokovni članek
- 141** Marija Risteska
Regulatory Impact Assessment in Macedonia and Estonia: Lessons (to be) Learned
1.04 Professional article

povzetki / summaries

- 135** Mirko Pečarič
Selected Issues of Admission to the Higher Education
1.04 Professional article
- 165** Marija Risteska
Preverjanje učinkov predpisov v Makedoniji in Estoniji – kaj se iz tega lahko naučimo
1.04 Strokovni članek

recenzija knjige / book review

- 167** Aleksander Aristovnik
Recenzija knjige:
Vrednotenje politik – Obzorja nove miselnosti
1.19 Recenzija knjige

Uvodnik

Spoštovani,

Pred vami je nova številka revije Uprava, ki smo jo izdali ob XVIII. Dnevih slovenske uprave z nosilno temo Odgovornost javnega sektorja.

Srečanje v letu 2011 zaznamuje svetovna gospodarska kriza, ki je prizadela tudi Slovenijo in odpira vprašanja učinkovitosti in odgovornosti dela državnih in lokalnih institucij javne uprave ter organizacij javnega sektorja. Več držav, članic Evropske unije, se sooča s krizo, ker so bila pričakovanja državljanov visoka in jih njihovim vladam ni uspelo izpolniti. Gospodarska kriza in globalizacija postavljata države v povsem novo vlogo in tej vlogi morajo prilagoditi tudi svoje institucije in funkcije.

Storitve javnega sektorja postajajo vedno bolj pomemben dejavnik kakovosti življenja. Prebivalci v razvitih deželah Evrope se odločajo o mestu svojega stalnega bivanja tudi glede na dostop in kakovost storitev državne uprave, šolstva, zdravstva. Vedno bolj pomembne so storitve javnega sektorja tudi za odločanje ljudi na volitvah. Vprašanja, ki so volivcem blizu in ki jih osebno prizadevajo, so v neugodnih razmerah predvsem povezana z zaposlovanjem, izobraževanjem, zdravstvom, s stanovanjskimi razmerami in s pogoji upokojevanja. Običajno se poudarjajo ekonomski vidiki srednjeročnega in dolgoročnega razvoja: rast investicij, proizvodnje, izvoza, dodane vrednosti. Javna uprava se omenja le kot del okolja, ki to omogoča. Gospodarska kriza pa je pokazala, kako velik vpliv imajo državne in lokalne institucije. V zaostrenih ekonomskih razmerah so se na žalost razgalile vse slabosti javne uprave in javnega sektorja: neučinkovitost pri sprejemanju pravih ukrepov, previsoka stopnja normiranosti, ki je na nekaterih področjih presegla vse razumne meje, počasna odprava administrativnih ovir, slaba organizacija in nepovezanost v delovanju ministrstev in organov v sestavi, ki povzročata še vedno predolge čakalne dobe na storitve za gospodarstvo in za prebivalce.

Zaskrbljuje poročanje medijev, ki iščejo predvsem afere in slabe novice, povezane z javnim sektorjem. Tako se očitno pogloblja navidežno nasprotje med javnim in zasebnim sektorjem in spregleduje dejstvo, da smo vsi v istem čolnu in je samo od strokovnega in kakovostnega dela vseh v družbi odvisno hitrejše okrevanje po krizi. Ciklično gibanje gospodarstva je dejstvo, ki se mu ne bomo mogli izogniti niti v

prihodnosti. Vendar pa bi se morala državna uprava, javna uprava in celotni javni sektor hitreje prilagajati družbenim razmeram in slediti strokovnosti in kakovosti najbolj razvitih držav.

Kako lahko visokošolsko izobraževanje v Sloveniji vpliva na trajnostni razvoj države? Pred tremi leti smo kot prva visokošolska institucija v Sloveniji prejeli evropsko akreditacijo za magistrski program Uprava. V začetku septembra letos pa smo prejeli evropsko akreditacijo združenja EAPAA tudi za univerzitetni in visokošolski dodiplomski program Uprava. Zopet prvi in edini med vsemi visokošolskimi institucijami v Sloveniji, ki ponujajo programe za upravo!

Kljub slabšim materialnim pogojem dela v Sloveniji so potrebna stalna prizadevanja za dvig kakovosti in zmanjševanje razlik do najboljših na vsakem področju državne uprave, javne uprave in celotnega javnega sektorja. To je pravi cilj, kateremu moramo prilagoditi strategijo in izvedbo tudi v težkih ekonomskih razmerah.

Odgovornost za trajnostni razvoj je skupna, različne so samo pristojnosti posameznih družbenih skupin.

Odgovorna urednica

red. prof. dr. Stanka Setnikar Cankar



Investitor in (ne)odgovornost nadzornika pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji

UDK: 35.078.3:69

Mojca Klemenčič Manič

Ingra Stanislav Klemenčič, s. p.
mojca.klemencic@gmail.com

Zoran Cunk

Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Policijska uprava Maribor
zoran.cunk@gmail.com

Štefan Bojnec

Univerza na Primorskem, Fakulteta za management
stefan.bojnec@fm-kp.si, stefan.bojnec@siol.net

IZVLEČEK

V prispevku predstavljamo vlogo in pomen nadzornika in njegovih nadzornih organov pri gradnji enostanovanjskega objekta v lastni režiji. Proučujemo njegovo odgovornost pri ravnanjih, ki morajo biti skladna tako z zakonskimi določili kot etično-moralnimi pravili družbene odgovornosti. Pri tem nas pri ugotavljanju njegove odgovornosti za izvedbo del zanimajo predvsem ugotovitve njegovih nadzornih organov, tj. poklicnih združenj (Inženirska zbornica Slovenije, Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije) in gradbenega inšpektorata. Kritično obravnavamo Zakon o graditvi objektov in nekatere pravilnike, ki natančno določajo obveznosti nadzornikov pri graditvi in predvidevajo tudi sankcije. Pri gradnji so namreč prisotni različni interesi in zakonodajalec mora zaradi družbeno odgovornega delovanja vseh vpletenih udeležencev zagotoviti tako minimalne standarde za varno in zanesljivo gradnjo kot tudi za bivanje v vseh enostanovanjskih stavbah. V praksi pa z vidika investitorja status in pomen nadzornika ni jasen.

Klemenčič Manič, M., Cunk, Z. & Bojnec, Š. (2011).

Investitor in (ne)odgovornost nadzornika pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji.
Uprava IX(3), 7–33.

Ključne besede: gradnja v lastni režiji, nadzornik, Inženirska zbornica Slovenije, Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije, gradbena inšpekcija, družbena odgovornost

JEL: H42, L74, L98

1 Uvod

Investitor je pravna ali fizična oseba, ki naroči graditev objekta ali jo sam izvaja (4.1 točka 2. člena Zakona o graditvi objektov, Ur. l. RS, št. 110/02 s spremembami – v nadaljevanju ZGO-1). Graditev objekta po ZGO-1 obsega projektiranje, gradnjo in vzdrževanje objekta (1. člen ZGO-1). Stavba pa je objekt z enim ali več prostorov, v katere človek lahko vstopi in so namenjeni prebivanju ali opravljanju dejavnosti (1.1 točka 2. člena ZGO-1). ZGO-1 investitorju dovoljuje gradnjo enostanovanjske stavbe tudi v lastni režiji.¹ Proučevanje racionalnosti investitorjev pri gradnji objekta oziroma njihovega odkritega nelegalnega ravnanja pri gradnji v lastni režiji je pokazalo (Klemenčič Manič idr., 2011), da je nujno uvesti večjo družbeno odgovornost pri vseh udeležencih gradnje enostanovanjskih objektov v lastni režiji, ne samo pri investitorju.

Gradnjo enostanovanjske stavbe lahko kljub relativno majhni vrednosti investicije v primerjavi z drugimi gradnjami opredelimo s pojmom investicijski proces. Vsak investicijski proces ima nosilce in izvajalce, ki morajo stalno načrtovati in nadzorovati poslovni izid, stroške, denarne tokove, roke in kakovost (Slana, 2010, str. 8). Ključno vprašanje pa je, ali investitor objekta, ki gradi v lastni režiji in je torej hkrati v vlogi (edinega) izvajalca, sploh razpolaga z zadostnimi znanji, da lahko ta proces sam oz. v (so)delovanju z drugimi udeleženci kakovostno vodi in izpelje. Med znanji je treba upoštevati tudi obvladovanje obrtniških znanj različnih strok. Cilj tega procesa pa ne bi smel biti le prihranek pri stroških izvajanja del (torej izpolnjevanje ekonomske racionalnosti), ampak zlasti zagotoviti ustrezno kakovost gradnje, ki izpolnjuje kriterije družbene odgovornosti.

¹ Gradnja v lastni režiji pomeni, da investitor kot fizična oseba sam, s pomočjo družinskih članov oziroma s sosedsko pomočjo, ali društvo s pomočjo svojih članov, gradi objekt, ki ga potrebuje samo za lastne potrebe prebivanja oziroma opravljanje društvene dejavnosti (8.2 točka 2. člena ZGO-1).

Kot udeleženci gradnje so poleg investitorja lahko le še sosede in družinski člani, izmed obveznih udeležencev s strokovnega področja pa je nujno potrebno vključiti še projektanta projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in nadzornika. V prispevku proučujemo odgovornost nadzornika, ki predstavlja gospodarski subjekt oz. fizično osebo, ki nastopa v njegovem imenu. Zato je ključno odgovoriti na vprašanje, ali oz. kako lahko nadzornik investitorju pomaga pri gradnji in kakšne so bistvene značilnosti tega udeleženca pri izvajanju gradnje.

Investitorja bi pogosto lahko opredelili s pojmom laik (Plavšak, 1998, str. 16–17), ki označuje lastnosti tiste od pogodbenih strank, ki v razmerju do predmeta pogodbe ne potrebuje posebnega strokovnega znanja, ker je izvedbo storitev, potrebnih za doseganje pogodbenega rezultata, zaupala osebi, ki takšno strokovno znanje ima oziroma ponuja strokovne storitve, ki takšno strokovno znanje vključujejo. Nadzornik pa ima lastnost profesionalne osebe (Plavšak, 1998, str. 16) kot osebe z ustreznim strokovnim znanjem za opravljanje storitev, ki so predmet pogodbe in so potrebne pri gradnji objekta in za katere naročnik (praviloma investitor) sam nima zadosti znanja ali pa takšno znanje sicer ima, vendar se s posameznimi strokovnimi vprašanji v zvezi z gradnjo zaradi katerega koli vzroka ne želi ukvarjati.

Za nadzor nad gradnjo mora investitor z nadzornikom skleniti pisno pogodbo. V postopku gradnje objekta je civilnopravno razmerje med udeležencema tako urejeno. Nadzornik pa lahko krši etično-moralna določila in določila pozitivne zakonodaje. S takšnim ravnanjem izpolnjuje znake kaznivega ravnanja, tj. prekrška in kaznivega dejanja, s tem pa tudi družbeno (ne)odgovorno izvaja aktivnosti v procesu gradnje. Vprašanje, s katerim se soočamo, je, ali se nadzorniki zavedajo svoje odgovornosti in ali država ustrezno ugotavlja pojavnost protipravnega ravnanja, ki bi investitorju omogočilo racionalno odločitev o vključitvi nadzornika v proces gradnje objekta.

Dialektična teorija sistemov (Mulej, 2000, str. 63) omogoča boljše razumevanje za doseganje zadostne in potrebne celovitosti ter opozarja in zagovarja, da je treba obnašanje ljudi in organizacij obravnavati v skladu s sodobnimi potrebami človeštva, tj. družbeno odgovornostjo. Pri tem bomo upoštevali troje. Prvič, družbeno odgovorno ravnanje (Carroll & Buchholz, 2000, str. 750) investitorja ob vključitvi nadzornika. Drugič, družbeno odgovornost nadzornika gradnje in njegova ravnanja

za ravnanje v skladu z veljavnimi pravnimi akti, ter ravnanje v skladu z moralno-etičnim glediščem določene družbe. In tretjič, osredotočili se bomo na pojavnost kaznivih ravnanj kot kazalnikov izpolnjevanja zakonskega in etičnega inputa družbene odgovornosti (Cunk, 2010, str. 6).

Naš raziskovalni problem je ovrednotiti izhodišča in poiskati odgovor na raziskovalno vprašanje, ali se – ob tem, ko na obravnavanem področju pravila in kriteriji niso povsem jasni in se tudi razmeroma pogosto spreminjajo glede na moč različnih lobijev – nadzornik obnaša družbeno odgovorno in v pretežni meri spoštuje etično-moralne norme in določila pozitivne zakonodaje ter ali so institucije državne uprave s svojim nadzorstvenim aparatom nad delom nadzornikov učinkovite in uspešne. Temeljni namen je ovrednotiti segment družbene odgovornosti nadzornika v izbranem obdobju (2006–2010) na ozemlju Slovenije. Poseben poudarek je z vidika vloge in pomena nadzornika in njegovih nadzornih organov pri gradnji objekta. Za dosego tega bomo uporabljali:

- metodo deskripcije, ko bomo opisovali dejstva o delu nadzornikov, ki jih je smiselno upoštevati pri spoznavanju vzrokov za nastanek obstoječega stanja in njihovih posledic ter razvijanju spoznanj;
- metodo analize in sinteze, ko bomo opredeljevali izhodišča raziskovanja in vidikov za raziskovanje ter pri razvijanju spoznanj in izdelavi sklepov; ter
- induktivno metodo, ko bomo v raziskovanju empirično ugotavljali dejstva in iz njih izvajali sklepe teoretičnega, splošnega značaja.

Temeljna cilja sta s kritično analizo podprto z analizo obstoječih sekundarnih podatkov prikazati pojav kaznivih ravnanj nadzornikov pri gradnji objektov v Sloveniji. Kot ključna novost in bistveni prispevek k znanosti je ovrednotenje in prikaz kriterija zaupanja investitorja nadzorniku pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji ter s tem povezano raziskovalno vprašanje osebne in družbene (ne)odgovornosti nadzornika pri gradnji enostanovanjske stavbe v lastni režiji.

2 Pomen nadzornika

Čeprav izraz gradnja enostanovanjske hiše v lastni režiji napeljuje na misel o investitorju kot edini osebi, ki je prisotna v procesu gradnje, pa

pozitivna zakonodaja kot obveznega udeleženca opredeljuje tudi nadzornika: nadzornik je pravna ali fizična oseba, ki kot gospodarsko dejavnost opravlja storitve gradbenega nadzora (4.4 točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1), in izpolnjuje z ZGO-1 predpisane pogoje za projektanta ali izvajalca (30. člen ZGO-1). Ta oseba je po navadi investitorjev projektant.

Poudariti je treba, da tako kot investitor tudi nadzornik teži k izpolnjevanju ekonomskega cilja (praviloma doseganja dobička kot razlike med pogodbeno ceno in dejanskimi stroški). Zato so poslovni interesi investitorja in nadzornika lahko diametralno nasprotni (Plavšak, 1998, str. 18–19). Vendar ta ekonomski cilj ni edina nujna funkcija nepremičnine, saj Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/91) v 67. členu opredeljuje, da zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Upoštevali pa naj bi tudi vsebino 15. člena, ki določa, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih, med katere sodijo tudi t. i. omejitve zaradi javnega interesa. Nadzorniku, ki opravlja nadzor kot gospodarsko dejavnost, pa Ustava RS določa, da se gospodarska dejavnost ne sme izvajati v nasprotju z javno koristijo (74. člen).

Investitor in nadzornik pri graditvi objektov sta vsak zase in v okviru pravic in dolžnosti, ki jih določa ZGO-1, dolžna zagotavljati, da bodo objekti in njihovi posamezni deli zanesljivi, skladni s prostorskimi akti in evidentirani ter da bodo tudi pri uporabi zagotavljali funkcionalno oviranim osebam dostop, vstop in uporabo brez grajenih in komunikacijskih ovir (18. člen ZGO-1). Vsak udeleženec gradnje v lastni režiji je torej odgovoren za zanesljivost objekta kot celote.

Poleg tega ZGO-1 (32. člen) določa odgovornost za škodo. Za razliko od investitorja mora nadzornik pred začetkom opravljanja dejavnosti zavarovati in imeti ves čas svojega poslovanja zavarovano svojo odgovornost za škodo, ki bi utegnila nastati investitorjem in tretjim osebam v zvezi z opravljanjem njihove dejavnosti (33. člen ZGO-1).

Gradbeni nadzor je opravljanje strokovnega nadzorstva na gradbišču, s katerim se preverja, ali se gradnja izvaja po projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja, na podlagi katerega je bilo izdano gradbeno dovoljenje. Nadzoruje se kakovost izvedenih del, gradbene proizvode, druge materiale, inštalacije in tehnološke naprave, ki

se vgrajujejo v objekt, in ali se pri izvajanju del spoštujejo dogovorjeni roki izgradnje (8.3 točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1). V imenu investitorja ga lahko opravlja pravna ali fizična oseba, ki izpolnjuje s tem zakonom predpisane pogoje za projektanta ali izvajalca (30. člen ZGO-1). Investitor mora zagotoviti gradbeni nadzor najpozneje z dnem, ko se začne s pripravljalnimi deli na gradbišču, in ga poveri nadzorniku, ki je lahko projektant ali izvajalec in ne izvaja gradnje na istem objektu (prvi odstavek 85. člena ZGO-1).

Nadzornik mora za vsako gradbišče, na katerem opravlja gradbeni nadzor, imenovati odgovornega nadzornika (prvi odstavek 86. člena ZGO-1), tj. posameznika, ki nadzorniku odgovarja za skladnost gradnje s pogoji iz gradbenega dovoljenja in za kakovost izvedenih del, v skladu z gradbenimi predpisi (4.4.1 točka prvega odstavka 2. člena ZGO-1). Odgovorni nadzornik nadzoruje, ali se v projekt za izvedbo sproti vnašajo vse tiste spremembe in dopolnitve, ki nastajajo med gradnjo, in ali se s takšnimi spremembami strinjata investitor in projektant (prvi odstavek 88. člena ZGO-1). Tudi iz tega določila nesporno izhaja, da za gradnjo objekta ni ustrezna projektna dokumentacija za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), ki sicer zadošča za izdajo dovoljenja. Dela je vsekakor treba izvajati skladno s pogoji, ki izhajajo iz gradbenega dovoljenja, vendar ne na podlagi projekta PGD, ampak na podlagi projekta za izvedbo (PZI). Tovrstna projektna dokumentacija je na gradbišču nujna, saj lahko gradbeni nadzornik le na podlagi PZI opravlja nadzor.² Projektant namreč v prvi fazi pripravi investitorju projektno dokumentacijo za PGD, ki je pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja. Investitor pa mora pred pričetkom izvajanja del naročiti še izdelavo PZI, po katerem se dejansko izvajajo dela. Ena izmed nalog izvajalca (v primeru gradnje v lastni režiji torej investitorja) je namreč tudi ta, da mora na gradbišču izvajati dela po projektu za izvedbo (2. točka prvega odstavka 83. člena ZGO-1). Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, kot izhaja že

² To pa skladno z ZGO-1 žal ne velja za t. i. projektantski nadzor. ZGO-1 odgovornemu vodji PGD namreč nalaga, da pri izvajanju gradnje objekta, ki ga je projektiral, nadzoruje, ali se gradnja objekta izvaja v skladu s PGD (4. odstavek 45. člena). Vendar pa globa zaradi neizvajanja tega določila ni predpisana. ZGO-1 pa nikjer ne določa, da bi moral investitor projektanta PGD obvestiti o gradnji. Velikokrat je projektant PGD hkrati tudi nadzornik, torej obenem opravlja projektantski in gradbeni nadzor. Glede na določila ZGO-1 prvega torej le na podlagi PGD, drugega pa na podlagi PZI, kar je s strokovnega stališča sporno. Osnova obeh nadzorov bi namreč morala biti podrobna projektna dokumentacija, to pa je lahko le projekt PZI.

iz naziva, je namenjen zgolj upravnemu postopku pridobitve gradbenega dovoljenja, ne pa izvajanju del, saj je njegova vsebina precej okrnjena in za gradnjo objekta ne zadostuje. Iz razprav na spletnih forumih (npr. podsvojostreho.net) je razvidno, da številni investitorji projekta PZI ne naročajo in da številni nadzorniki opravljajo nadzor tudi brez tovrstne dokumentacije, kar pa je s strokovnega stališča nesprejemljivo.

Če odgovorni nadzornik med gradnjo ugotovi neskladje s projektom za izvedbo, z gradbenimi predpisi, neustrezno kakovost vgrajenih gradbenih in drugih proizvodov, inštalacij, tehnoloških naprav in opreme, kršitev dogovorjenih rokov izgradnje ipd., mora o tem takoj obvestiti investitorja (oz. gradbenega inšpektorja) in ugotovitve (ter predloge, kako stanje popraviti) vpisati v gradbeni dnevnik, s svojim podpisom pa potrjuje tudi, da so vneseni podatki oz. vpisi resnični (drugi, tretji in četrti odstavek 88. člena ZGO-1). Vendar pa gradbenega dnevnika pri gradnji v lastni režiji ni treba voditi (prvi odstavek 10. člena Pravilnika o gradbiščih), zato nadzornik svojih ugotovitev ne more vpisati nikamor. Poleg tega ne smemo spregledati niti, da je glavna (odškodninska) obveznost nadzornika vezana predvsem na pravilno voden gradbeni dnevnik, njegova odgovornost pri izvedbi gradbenega nadzora pa nima narave odgovornosti za stvarne napake, ampak temelji na splošnih pravilih pogodbene odškodninske odgovornosti (Dobnik, 2011, str. 10). Iz tega je nesporno razvidno, da se nadzornik odgovornosti lahko izogne, saj pisnih dokazil o njegovih (ne)ugotovljenih nepravilnostih pri gradnji v lastni režiji ni.

Ko investitor skupaj z odgovornim nadzornikom in odgovornim vodjo projekta PGD ugotovi, da je bila gradnja izvedena v skladu z gradbenim dovoljenjem, tako da je objekt mogoče uporabljati, in da je izdelan projekt izvedenih del (slednji v primeru enostanovanjskega objekta ni potreben – tretji odstavek 101. člena ZGO-1), mora skladno s prvim oz. drugim odstavkom 89. člena ZGO-1 pri upravnem organu za gradbene zadeve, ki je izdal gradbeno dovoljenje, v osmih dneh vložiti zahtevo za izdajo uporabnega dovoljenja.

IZS (Leban, 2011) ugotavlja, da ima nadzornik omejeno pooblastilo, ki izhaja iz njegove licence, in mora zato tudi v primeru gradnje manj zahtevnega objekta (vse enostanovanjske stavbe, grajene v lastni režiji) imenovati svoje pomočnike – odgovorne nadzornike posameznih del iz drugih strok. IZS torej upravičeno pričakuje, da lahko nadzor gradbenih

konstrukcij opravlja gradbeni inženir, električnih inštalacij električni inženir itd. A ker ZGO-1 nikjer ne predpisuje, kdo lahko opravlja nadzor, se šteje, da lahko tudi arhitekt ali gradbeni inženir poda izjavo: »...da pri gradnji ni prišlo do odstopanj od projekta za pridobitev gradbenega... in izdanega gradbenega dovoljenja... da je objekt zgrajen skladno s predpisi...«, čeprav ni pristojen za preverbo električnih, telekomunikacijskih ali strojnih inštalacij in opreme (arhitekt niti za izvedbo gradbenih konstrukcij). Pogoji za izdajo uporabnega dovoljenja za enostanovanjsko stavbo je namreč poleg te izjave odgovornega vodje projekta PGD in odgovornega nadzornika le še geodetski načrt novega stanja zemljišča (tretji odstavek 101. člena ZGO-1). Vendar pa v praksi (Klemenčič Manič idr., 2011) le redki investitorji pridobivajo uporabno dovoljenje, saj so stroški urejanja dokumentacije glede na predvidene kazni previsoki.

Pomanjkanje celostne družbene odgovornosti lahko pojasnimo z neobstojem dnevnika in s transakcijskimi stroški preverjanja. Prvič, ker ni gradbenega dnevnika, investitor ne more nadzorniku ničesar dokazati, ker nima (razen pogodbe) nobenega pisnega dokumenta. Tudi če ima pogodbo, se lahko nadzornik izgovori, da ga investitor o gradnji ni obveščal ali celo, da mu je zatrdil, da z gradnjo več ne nadaljuje. Zato je oteženo tudi zbiranje podatkov v inšpekcijskih pregledih za enostanovanjske stavbe, ki se nanašajo na nepravilnosti v procesu gradnje in odgovornostjo zanje. Prav tako pa je verjetno to tudi razlog, da natančni podatki o gradnji v lastni režiji ne obstajajo. Drugič, transakcijski stroški preverjanja naraščajo z oddaljenostjo od sedeža nadzornika do kraja gradnje.

3 Družbeno (ne)odgovorna ravnanja nadzornika

3.1 Poklicna etika

Mead (1997, str.173) poudarja, da posamezniki, katerih sodelovanje je ključno za delovanje celote, uporabljajo svoj socialni organizem, ki kot pojavna oblika skupnosti ni cilj (so)delovanja sama po sebi, temveč pomeni izhodišče in sredstvo za doseganje sinergij. Takšna socialna oblika so tudi poklicna združenja. V Sloveniji sta bili zaradi zagotavljanja strokovnosti in varovanja javnega interesa na področju urejanja prostora in graditve objektov ter varstva tretjih oseb ustanovljeni dve poklicni zbornici (prvi odstavek 108. člena ZGO-1):

1. IZS je samostojna poklicna organizacija, ki združuje več kot 6.000 pooblaščenih inženirk in inženirjev, ki na območju Republike Slovenije sodelujejo pri graditvi objektov in koordiniranju graditve z urejanjem prostora.
2. Arhitekti, urbanisti in krajinski arhitekti so januarja 2004 ustanovili samostojno zbornico, tj. Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije. ZAPS danes šteje več kot 1.400 članov.

Poklicna združenja praviloma obravnavajo kršitve nujnih etičnih norm v skladu s svojim kodeksom. Mead (1997, str. 280–287) poudarja, da je edino pravilo, ki ga etika lahko poda, da mora posameznik racionalno preučiti vse vrednote, vključene v specifičen problem. To ne pomeni, da mora pri tem razgrniti pred seboj vse družbene vrednote, ampak problem sam določa vrednote, saj je konkreten in so z njim povezani konkretni interesi, vse te interese pa je treba premisliti in nato narediti tak načrt ukrepanja, ki ga bo razumno upošteval. Takšen zbir interesov z etičnega in moralnega vidika je kodeks. Opredelimo ga kot sprejeto natančno določanje številnih vidikov strokovnega poklicnega dela, ki opredeljuje bistvene poudarke splošne narave pri izvajanju dela.

Skupščina IZS je leta 2010 sprejela Kodeks poklicne etike članov IZS. Inženirji, člani IZS, morajo pri svojem delu upoštevati kodeks, ki v preambuli med drugim določa, da inženirji skrbijo za kakovost življenja in varujejo tako javni interes, kot tudi interes posameznika, v prvem členu pa je jasno zapisan tudi njegov osnovni namen, in sicer: »zagotoviti najvišji standard profesionalnega vedenja med inženirji«. Inženirji morajo spoštovati in pravilno uporabljati veljavno nacionalno zakonodajo in zakonodajo Evropske unije (EU), veljavne predpise, tehnična pravila, veljavne in splošno sprejete standarde, norme in pravila stroke, po katerih se ravna pri opravljanju svojega poklica in pri storitvah, ki so jim zaupane (2. člen Kodeksa inženirjev).

Na etično moralni vidik opravljanja del in nalog bistvenih udeležencev pri gradnji objekta, članov ZAPS-a, pa vpliva Kodeks poklicne etike arhitektov, krajinskih arhitektov in prostorskih načrtovalcev, ki določa načela in pravila, po katerem se morajo ravnati pri opravljanju dejavnosti (1. člen). Pri opravljanju svoje dejavnosti je arhitekt dolžan poiskati najustreznejšo rešitev, upoštevajoč veljavne predpise, značilnosti lokacije, razpoložljiva sredstva ter ekološki, pojavní in socialni vidik predlaganih rešitev (Uvod kodeksa).

Oba kodeksa sta izhodišče za pravila, katerih kršitev je v disciplinskem pravilniku opredeljena kot disciplinska kršitev.

Izpolnjevanje etičnih pravil bistvenih udeležencev spremljata in obravnavata dve poklicni združenji:

1. IZS: V primeru disciplinskih kršitev določb kodeksa inženirji odgovarjajo skladno z Disciplinskim pravilnikom IZS (Disciplinski pravilnik IZS). Po navedbah glasila inženirske zbornice (GIZ, 2011, str. 6–7) je bilo v času od 1. 1. 2010 do junija 2011 na disciplinskega tožilca zbornice naslovljenih 33 prijav (26 v letu 2010 in 7 v letu 2011), od katerih je tožilec zavrgel 18 prijav, druge pa obravnaval (Kocjan, 2011, str. 8).
2. ZAPS: V primeru dejanja, ki pomeni kršitev kodeksa, so deležni sankcij, ki jih določa Disciplinski pravilnik (Ur. l. RS, štev. 69/10). V praksi so po sodbah upravnih sodišč (npr. UM0010386 in UL003513) nekatere prvo- oz. drugo stopenjske odločitve zaradi procesnih napak bile vrnjene v ponoven postopek.

Nekatere etično-moralne norme pa pomenijo določeno povečano nevarnost v primerjavi z nevarnostjo, izhajajočo iz katerekoli kršitve etično moralnih norm in splošnih pravnih predpisov. Zato obstaja podlaga, da se jih povzdigne na raven *legis plusquamperfectae* – raven prekrška.³

3.2 Prekrški nadzornika

Prekršek je dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade, odloka samoupravne lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek (6. člen Zakona o prekrških, Ur. l. RS., štev. 7-238/03 s spremembami – v nadaljevanju ZP-1). Gradbeni inšpektor v obravnavanem primeru sankcionira nadzornika za prekršek, če krši katero izmed prepovedi iz členov zakona – ZGO-1, v hitrem postopku z globo. Če določi način izvršbe s prisilitvijo, znašajo denarne kazni za manj zahtevni objekt, če je zavezanec pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik in posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost, od 40.000 do 80.000 evrov (prvi odstavek 148. člen ZGO-1). Vse kasnejše kazni za prisilitev zavezanca, ki kljub izrečenim kaznim ne izpolni svoje obveznosti, se izrekajo, dokler seštevek denarnih kazni ne doseže desetkratnega zneska denarne kazni (drugi odstavek 148. člen ZGO-1). Poudariti pa

³ Povzeto po Bele idr., 2005, str. 53.

je treba, da prekrški, ki jih v zvezi z gradnjo določajo členi ZGO-1, zastarajo v dveh letih.

Nadzor nad izvajanjem predpisanih aktivnosti nadzornika po ZGO-1 izvaja gradbeni inšpektor v skladu z določili upravnega prava, ki zajema državno sankcionirana materialna in formalna pravna pravila in načela, ki urejajo ravnanje in vedenje subjektov (organov in strank) v upravnopravnih razmerjih, v katerih obstaja dejansko ali potencialno nasprotje med zasebnimi in javnimi interesi (Tičar & Rakar, 2011, str. 41). Gradbeni inšpektor ravna v skladu z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru⁴ kot krovnim zakonom za vse inšpekcije na vseh področjih dela. Tako gradbeni inšpektor z odločbo odredi, katerega od splošnih inšpekcijskih ukrepov, navedenih v 150. členu ZGO-1, je treba uveljaviti, da se odpravi odkrita nepravilnost.⁵ Gradbeni inšpektor kot prekrškovni organ odloča o prekrških (v hitrem postopku) ali sodišču posreduje obdolžilne predloge. V zvezi s funkcijo in vlogo gradbenega inšpektorja je treba opozoriti, da ZP-1 ne uveljavlja zgolj obtožnega (tudi predlagalnega, akuzatornega) načela, temveč se postopek v skladu z oficialnim načelom lahko začne tudi po uradni dolžosti – *ex offio* (Tratar, 2005, str. 191). Relevantna so torej dejanja, ki jih prekrškovni organ – gradbeni inšpektor pri pregonu za prekršek opravi sam v okviru svoje pristojnosti (50. člen ZP-1).

Prekrški nadzornika, neposredno povezani z gradnjo objekta, so opredeljeni v 175. členu ZGO-1, prekrški odgovornega nadzornika pa v 176. členu ZGO-1.

Pravna oseba, samostojni podjetnik posameznik in posameznik, ki samostojno opravlja dejavnost in po določbah ZGO-1 nastopa kot nadzornik, se kaznuje za prekršek, če krši prepovedi iz 175. člena ZGO-1, z globo od 6.000 do 30.000 evrov, z globo od 500 do 1.500 evrov se za prekršek kaznuje tudi odgovorna oseba nadzornika, ki stori katero izmed dejanj iz 175. člena ZGO-1. Z globo od 500 do 1.200 evrov se posameznik kot odgovorni nadzornik kaznuje za prekršek, če krši prepovedi iz 176. člena ZGO-1.

⁴ Ur. l. RS, št. 56/02 s spremembami.

⁵ Ukrepi so: odprava nepravilnosti v zvezi z objektom, gradnjo ali vzdrževanjem, ustavitev nadaljnje gradnje, če se ne odpravijo ugotovljene nepravilnosti, prepoved uporabe objekta in prepoved vgrajevanja gradbenih proizvodov in mineralov (150/I-1 do 150/I-4. člen ZGO-1).

Tabela 1: Inšpekcijski ukrepi gradbenih inšpektorjev pri nadzoru nad delom nadzornikov pri gradnji v Sloveniji, 2006–2010

Leto	Število objektov	Izdane odločbe	Ukrep prekrškovnega organa
2006	268	14	12
2007	239	4	13
2008	244	6	23
2009	245	6	17
2010	259	29	12

Vir: IRSOP 2008–2010; MOP 2006–2007

Nadzor nad delom nadzornikov sodi med prioritete dela gradbene inšpekcije, določene z letnim planom v obravnavanem obdobju (od leta 2006 do leta 2010). Iz tabele 1 je razvidno, da so gradbeni inšpektorji v letih od 2006 do 2010 nadzirali delo nadzornikov pri gradnji letno povprečno 251 objektov, ob tem izdali letno povprečno 12 odločb, s katerimi so naložili odpravo nepravilnosti, ter kot prekrškovni organ izdali letno povprečno 15 ukrepov za storjene prekrške. Razen leta 2006, ko je bilo število pregledanih objektov najvišje, se je od leta 2007 ponovno rahlo povečalo in se v letu 2010 počasi približuje tistemu iz leta 2006. Število ukrepov gradbenega inšpektorja kot prekrškovnega organa raste od leta 2006 do 2008 (192 %), nato pa sledi upad v letu 2010 in sicer na število iz leta 2006. V letu 2010 so gradbeni inšpektorji podali tudi 11 obdolžilnih predlogov pristojnemu sodišču. Število izdanih odločb upada vse do leta 2010, ko so primerjalno z letom 2006 inšpektorji izdali za 107 % več odločb (povprečno ob vsakem 9. pregledu objekta) (IRSOP 2008–2010, MOP 2006–2007).

Gradbeni inšpektorji v vseh letih od 2006 do 2010 v svojih poročilih poudarjajo (IRSOP 2008–2010; MOP 2006–2007), da se z učinkovitim in popolnim nadzorom pri gradnji objektov, kot ga morajo po zakonu izvajati nadzorniki, lahko delo gradbenih inšpektorjev omeji le na redne kontrolne preglede na gradbiščih, saj je naloga nadzornikov popolna kontrola spoštovanja zakona pri gradnji objektov. Iz tega bi lahko posredno razbrali, da so gradbeni inšpektorji z izvajanjem nadzora nadzornikov zadovoljni, saj lahko na podlagi ugotovitev vsakega tekočega leta ovrednotijo in načrtujejo svoje delo.

Nadzornik pa lahko pri izvajanju svojih del in nalog pri gradnji objekta stori tudi najhujšo obliko kaznivega ravnanja – kaznivo dejanje.

3.3 Kazniva dejanja nadzornika

3.3.1 Osnovno o kaznivem dejanju

Nadzornik lahko neposredno pri izvajanju aktivnosti gradnje objekta v zvezi s svojim delom stori kaznivo dejanje kot povzročitev nevarnosti pri gradbeni dejavnosti. Kaznivo dejanje kot najtežje kaznivo ravnanje je bilo v Kazenskem zakoniku (KZ, ki je v veljavi do prvega novembra 2008) opredeljeno kot protipravno dejanje, ki ga zakon zaradi njegove nevarnosti določa kot kaznivo dejanje in hkrati določa njegove znake in kazen zanj (7. člen KZ, Ur. l. RS, št. 63/94 s spremembami). KZ-1 (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami – v veljavi od prvega novembra 2008) pa ga opredeljuje kot človekovo protipravno dejanje, ki ga zakon zaradi nujnega varstva pravnih vrednot določa kot kaznivo dejanje in hkrati določa njegove znake ter kazen za krivega storilca (16. člen KZ-1). KZ je kaznivo dejanje povzročitev nevarnosti pri gradbeni dejavnosti določal v 318. členu, KZ-1 pa je vsebinsko nespremenjeno obliko kaznivega dejanja iz KZ opredelil v 315. členu.

Kaznivo dejanje povzročitev nevarnosti pri gradbeni dejavnosti sodi med kazniva dejanja zoper splošno varnost ljudi in premoženja iz 30. poglavja KZ in KZ-1. Primarni objekt kazenskopravnega varstva je splošna varnost, sekundarni objekt varstva teh kaznivih dejanj pa sta življenje ljudi in premoženje. Krivda storilca praviloma torej ni usmerjena na točno določeno osebo ali stvar, pač pa na bolj ali manj nedoločen (ohlapien) krog ljudi oziroma stvari (Selinšek, 2007, str. 420). Kaznivo dejanje sodi med ogrožitvena kazniva dejanja, pri čemer pomeni konkretno nevarnost za življenje ljudi in premoženje velike vrednosti.

KZ in KZ-1 določata, da se kaznuje oseba, ki je odgovorna za načrtovanje ali nadzor načrtov, za pripravo ali vodenje zidave ali gradbenih del, ki pri tem ravna v nasprotju s predpisi ali splošno priznanimi tehničnimi pravili in tako povzroči nevarnost za življenje ljudi ali premoženje velike vrednosti (prvi odstavek 318. člena KZ in prvi odstavek 315. člena KZ-1). Bistvene značilnosti znakov navedenega temeljnega kaznivega dejanja so:

- Kaznivo dejanje sodi v skupino posebnih kaznivih dejanj oziroma *delicta propria*, saj je posebej opredeljeno, kdo je lahko storilec

kaznivega dejanja. Prvi odstavek tega člena tako določa, da je to oseba, ki je odgovorna za načrtovanje ali nadzor načrtov za pripravo ali vodenje zidave ali gradbenih del, torej tudi (oziroma v določenih primerih predvsem) nadzornik.

- Kaznivo dejanje je blanketne narave, saj se zakonodajalec sklicuje na predpise ali splošno priznana tehnična pravila. Temeljni predpis je nesporno ZGO-1 s svojimi podzakonskimi predpisi, medtem ko so splošno priznana tehnična pravila tista, ki izhajajo iz tehnične gradbene znanosti ter se uporabljajo v gradbeništvu (Deisinger, 2002, str. 802).
- Posledica kaznivega dejanja je že povzročitev konkretne nevarnosti za življenje ljudi, kar se lahko izrazi v povzročitvi telesne poškodbe oziroma smrti ali povzročitvi konkretne nevarnosti za premoženje velike vrednosti.
- Storilec lahko kazniva dejanja stori tako naklepno kot tudi iz malomarnosti.
- Zagrožena kazen za kaznivo dejanje po prvem odstavku je kazen zapor do treh let. Če ima dejanje iz prvega odstavka za posledico hudo telesno poškodbo vsaj ene osebe ali veliko premoženjsko škodo, je zagrožena kazen zapor od enega do petih let (tretji odstavek člena). Če pa ima dejanje iz prvega odstavka za posledico smrt vsaj ene osebe, pa kazen zapor od enega do dvanajstih let (četrti odstavek člena). V drugem odstavku je za milejšo obliko kaznivega dejanja iz prvega odstavka (malomarnostno kaznivo dejanje) zagrožena denarna kazen ali zapor do enega leta. Če ima to dejanje za posledico hudo telesno poškodbo ali veliko premoženjsko škodo, je zagrožena kazen zapor do treh let (tretji odstavek člena), če pa ima to dejanje za posledico smrt osebe, pa kazen zapor do osmih let (četrti odstavek člena).
- Za kaznivo dejanje v skladu s 25. členom Zakona o odgovornosti pravnih oseb lahko za kazniva dejanja (Ur. l. RS, št. 59/1999 s spremembami) odgovarjajo tudi pravne osebe.

Ovadba za kaznivo dejanje povzročitve nevarnosti pri gradbeni dejavnosti se poda pristojnemu državnemu tožilcu (147/I. člen ZKP), lahko pa je podana tudi sodišču in policiji (ki jo sprejmeta in takoj posredujeta pristojnemu državnemu tožilcu). Ovadbo za kaznivo dejanje

povzročitve nevarnosti pri gradbeni dejavnosti, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, lahko naznani vsakdo. V praksi se praviloma v vlogi "vsakogar" pojavi oškodovanec (torej investitor) oziroma druga oseba, ki meni, da so z določenim ravnanjem bili izpolnjeni elementi kaznivega dejanja.

Nekoliko drugačne zahteve za prijavo kaznivega dejanja pa veljajo za državne organe. Vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili so dolžni naznani kaznivo dejanje povzročitve nevarnosti pri gradbeni dejavnosti, če so o njih obveščeni ali če kako drugače izvedo zanje. Če torej gradbeni inšpektor prejme prijavo, jo je dolžan posredovati tožilstvu ali policiji.

Tabela 2: Polnoletne osebe, za katere je bil kazenski postopek pri državnem tožilstvu končan po naznanitелju v Sloveniji, 2006–2009⁶

	Število ovadb	Oškodovanec	Policija	Inšpekcija	Drugo
2006	6	3	2	/	1
2007	12	5	6	/	1
2008	21	6	6	7	2
2009	16	5	6	1	4
2010	11	8	1	1	1

Vir: SURS, 2011

Iz tabele 2 je razvidno, da je bilo v obdobju od leta 2006 do leta 2010 pri državnem tožilstvu zaključenih 66 ovadb, od česar jih je oškodovanec (investitor) podal 40,91 %, policija 31,82 %, inšpekcija in drugi (neposredna ugotovitev državnega tožilstva, drug posameznik ipd.) pa 13,64 %. Medtem ko so prijave oškodovancev stalne, pa je inšpekcija kot organ, ki je bistven nadzornik spoštovanja ZGO-1 kot blanketne norme kaznivega dejanja, samo v letu 2008 podala 77,78 % vseh svojih prijav, sicer pa teh ni ali pa so zelo redke (1 oziroma 11,11%).

V nadaljevanju predstavljamo značilnosti pojavnosti kaznivega dejanja povzročitve nevarnosti pri gradbeni dejavnosti po 318. členu KZ in 315. členu KZ-1 v obdobju od leta 2006 do 2009.

⁶ Podatki v letu 2009 so za kaznivo dejanje po členu 318 KZ in 315 KZ-1 skupaj.

3.3.2 Pojavnost kaznivih dejanj

Zakonodajalec je v 318. členu KZ oziroma 315. členu KZ-1 kot varovano dobroto pri gradnji objekta opredelil življenje ljudi in premoženje, s čimer je tudi jasno prikazal pomembnost področja (gradnja objektov) in varovane dobrine pri tej gospodarski dejavnosti.

Tabela 3: Polnoletne osebe, zoper katere je bil kazenski postopek po kaznivem dejanju končan⁷ v Sloveniji, 2006–2009⁸

	Število ovadb	Vložen obtožni akt	Število obsojenih	Pogojna obsodba
2006	6	3	1	1
2007	12	5	/	/
2008	21	10	2 ⁹	1
2009	16	4	1 ¹⁰	/
2010	11	3	1	1

Vir: SURS, 2011

Od skupnega števila 66 osumljenih, za katere je bil postopek pred državnim tožilstvom v obravnavanem obdobju zaključen, je tožilstvo postopek za 62,12 % osumljenih zaključilo brez obtožnega akta, za 37,88 % osumljenih pa je vložilo obtožni akt (tabela 3). V obdobju 2006–2009 so sodišča spoznala za krive 5 obtoženih, pri čemer je bila trem obsojencem izrečena opozorilna sankcija – pogojna obsodba z zaporno kaznijo (v letu 2006 pogojna zaporna kazen do 30 dni, v letu 2010 pogojna zaporna kazen nad 1 do 2 meseca in v letu 2008 pogojna zaporna kazen nad 1 do 2 leti). Sodišče ni izreklo stranske kazenske sankcije¹¹ oziroma varnostnega ukrepa¹². Noben obsojenec kaznivega

⁷ Postopek končan pri državnem tožilstvu po vrsti odločbe, ter polnoletni obsojenci (znani storilci) in pogojno obsojeni polnoletni obsojenci (znani storilci) po glavni kazenski sankciji, stranski kazenski sankciji, varnostnem ukrepu, povratništvu in steku.

⁸ Podatki v letu 2009 so za kaznivo dejanje po členu 318 KZ in 315 KZ-1 skupaj.

⁹ Rubrike "Drugo" (druge kazni) SURS ne objavlja več.

¹⁰ Rubrike "Drugo" (druge kazni) SURS ne objavlja več.

¹¹ Med stransko kazensko sankcijo sodi tudi denarna kazen.

¹² Med varnostni ukrep sodi tudi prepoved opravljanja poklica in odvzem predmetov.

dejanja ni storil v steku¹³, le en (leta 2008) pa je bil povratnik (obsojen za drugo kaznivo dejanje)¹⁴ (SURS, 2011 in lasten izračun).

Osredotočimo se na pojavnost kaznivega dejanja po posameznem členu, ki prikazuje ogroženost posamezne varovane dobrine (SURS, 2011):

- Za 13 osumljenih je tožilstvo končalo za naklepno dejanje kaznivo dejanje po prvem odstavku, od tega je za 9 osumljenih končalo postopek brez obtožnega akta, za 4 pa s podanim obtožnim aktom; za 9 osumljenih je končalo postopek za kaznivo dejanje s hujšo posledico naklepnega dejanja (tretji odstavek – telesna poškodba ali velika premoženjska škoda), od tega je za 5 osumljenih ovadbo zavrglo, za 4 pa podalo obtožni akt; za naklepno kaznivo dejanje z najhujšo posledico (smrt osebe) je zaključilo postopek za 3 osumljene (za dva preiskava ustavljena, za enega vložen obtožni akt);
- Za 19 osumljenih je tožilstvo končalo postopek za malomarnostno dejanje (kaznivo dejanje po drugem odstavku), od tega je bil postopek končan za 12 osumljencev z zavržbo, za 5 je bil vložen obtožni akt, postopke pa je bil zaključen tudi za dve neznani osebi; za 19 osumljenih je bil končan postopek za kaznivo dejanje s hujšo posledico (telesna poškodba ali velika premoženjska škoda), od tega je bilo za 9 osumljenih končan brez obtožnega akta, za 10 osumljenih pa je bil podan obtožni akt;
- Trije obsojenci (leta 2008, 2009 in 2010) so bili spoznani za krive malomarnostnega kaznivega dejanja (po drugem členu), en (leta 2006) pa malomarnostnega kaznivega dejanja s hujšo posledico (telesna poškodba);
- En obsojenec (leta 2008) je bil spoznan za krivega najtežjega kaznivega dejanja, naklepne povzročitve smrti osebe.

Zaradi redke pojavnosti sodb za kaznivo dejanje je pravna praksa izredno redka, pa še ta se nanaša na kaznivo dejanje, ki ga je storil

¹³ Storilec je storil kaznivo dejanje v steku, če je z enim kaznivim dejanjem ali z več dejanji storil dvoje ali več kaznivih dejanj, za katera se mu hkrati sodi (47. člen KZ).

¹⁴ Povratnik je storilec, ki je storil kaznivo dejanje po tem, ko je že bil pravnomočno obsojen, ali pa je kazen prestal oziroma je zastarala ali pa mu je bila odpuščena (tretji odstavek 41. člena KZ).

obsojeni izvajalec gradnje.¹⁵ Zato lahko sklenemo, da je obravnavano število kaznivih dejanj projektantov in nadzornikov, ki bi se končala s pravnomočno sodbo (in glede na izrečene kazenske sankcije v obravnavanem obdobju), zanemarljivo.

4 Ekonomske posledice ravnanj nadzornika za investitorja

Za razmerje med investitorjem in nadzornikom je zelo pomembno, da investitor sklene pogodbo s profesionalno osebo zato, da bi ta v okviru naročnikovih finančnih možnosti dosegla končni rezultat. Zato izbira načina, kako bo ta končni rezultat dosežen, ni stvar naročnika, temveč profesionalne osebe (tj. nadzornika). Teh odločitev pa profesionalna oseba ne more prevesti na naročnika, ker bi bilo to v nasprotju s temeljnim namenom pogodbe. Če pa jih že prevali nanj, s tem ne prevali tudi tveganj, ki so s takšno odločitvijo povezana (Plavšak, 1998, str. 18). Vendar pa se bodo v primeru gradnje v lastni režiji - dokler gradbenega dnevnika ne bo treba voditi – vsa tveganja, razen etične in moralne oz. širše družbene odgovornosti, še vedno prevaila na investitorja, tj. neprofesionalno osebo ali laika.

Poudariti je treba, da nadzornik odgovarja za neposredno škodo, ki nastane tretjim osebam in izvira iz njegovega dela ter njegovih pogodbenih obveznosti (32. člen ZGO-1). Investitor bi tako moral ob upoštevanju zadostne etično-moralne oz. družbene odgovornosti in ob neposredni analizi stroškov in koristi dolgoročno upoštevati:

- zakon investitorju določa tudi udeležbo drugih profesionalnih udeležencev (poleg projektanta torej tudi nadzornika), zaradi česar je spoštovanje veljavne zakonodaje realen pristop: ob tem pa investitor racionalno tehta koristi izogibanja (so)udeležencev in kazni gradbenega inšpektorja, v kolikor bi prišlo do odkritja njegovega nelegalnega ravnanja (Klemenčič Manič idr., 2011);
- nadzornik je za investitorja garancija za uspešnost in učinkovitost izvedbe naročila: ob tem investitor tehta strošek nadzornika in dodatno pridobljeno kakovost gradnje;
- v primeru kršitve nadzornika je civilnopravno razmerje jasno (nadzornik je odškodninsko odgovoren investitorju), poklicno

¹⁵ Sodba Višjega sodišča v Mariboru VSM30079 (Kp 122/2000).

združenje izvede ali obe združenji izvedeta disciplinske postopke, v primeru kršitve ZGO-1 gradbeni inšpektor izreče nadzorniku globo za prekrškovno obveznost, poda obdolžilni predlog oziroma izreče ukrep, ob morebitnem sumu storitve kaznivega dejanja pa izvedejo postopek drugi državni organi; v nobenem primeru investitor praviloma ne bi smel biti oškodovan, saj mu povrnitev škode zagotavlja odškodninska odgovornost nadzornika.¹⁶ Vsekakor pa je potreben nov vložek investitorja v obliki njegovega porabljenega časa, transakcijskih in oportunitetnih stroškov ob morebitnem iskanju novega udeleženca, pri čemer igra veliko vlogo zaupanje.

Če pa investitorju uspe kombinacija nadzora, ki jo predlaga Duhovnik (2010, str. 145): »Ker je projektant lahko tudi nadzornik, bi bilo ceneje, če bi projektant opravljal tudi funkcijo nadzornika«, je za investitorja vsekakor priporočljivo, kakovostno, koristno in družbeno odgovorno vključevati udeležence v gradnjo objekta.

Žal pa podatki o inšpekcijskih pregledih za enostanovanjske stavbe, grajene v lastni režiji, ne obstajajo, zato ocen o nepravilnostih (in prekrških nadzornikov) pri gradnji v lastni režiji ni mogoče podati. Prav tako so pri prikazu podatkov gradbene inšpekcije združeni vsi podatki, tj. inšpekcijskih pregledi vseh objektov, kamor sodijo tako stavbe kot tudi gradbeni inženirski objekti (na primer tudi ceste in podobno).

Po oceni Ritonjeve (2006, str. 6) pa je v Sloveniji kar 45 % enostanovanjskih stavb, za katere so gradbena dovoljenja prejele fizične osebe in so bile grajene v lastni režiji. Glede na to lahko predpostavljamo, da je delež projektov, izdelanih fizičnim osebam za novogradnje enostanovanjskih stavb v lastni režiji, leta 2008 28 % projektov za novogradnje vseh vrst stavb (ne samo stanovanjskih), leta 2009 29 % in leta 2010 30 % (SURS, 2011 in lasten izračun).¹⁷

16 »Pri ugotavljanju odškodninske odgovornosti mora oškodovanec dokazati, da je nadzornik storil določeno protipravno dejanje, ki je lahko storitev ali opustitev, nadalje mora dokazati, da je oškodovancu nastala škoda ter da je ta posledica protipravnega ravnanja nadzornika. Če zgolj ena od omenjenih predpostavk ne obstaja, ni podana odškodninska odgovornost.« (Dobnik, 2011, st. 10). To dokazovanje pa je lahko v primeru gradnje v lastni režiji precej oteženo, ker gradbenega dnevnika, kot osnovo za zapisovanje ugotovitev ne vodijo.

17 V letih 2006–2010 je bilo tako pravnim kot fizičnim osebam skupaj letno v povprečju izdanih 4.375 gradbenih dovoljenj za novogradnje vseh vrst stavb, za novogradnje

Slaba tretjina projektne dokumentacije za stavbe je torej izdelana za nove enostanovanjske stavbe, grajene v lastni režiji. Žal pa že pogled prakse gradenj v lastni režiji v Sloveniji (npr. na spletnem forumu podstvojostreho.net) pokaže, da investitorji, ki gradijo v lastni režiji, pogosto ne razpolagajo niti z ustreznimi niti zadostnimi znanji. Večina investitorjev enostanovanjskih stavb, ki gradi v lastni režiji, naroči le izdelavo projekta PGD. Ker torej gradijo brez PZI, je največkrat edini načrt, s katerim pri gradnji razpolagajo, načrt arhitekture, ki pa (tudi če je izdelan na nivoju PZI) za gradnjo enostanovanjskega objekta ni zadosten. Večji del projektne dokumentacije za stavbe v Sloveniji tako izdelajo arhitekti, ki lahko skladno z ZGO-1 že na podlagi PGD izvajajo "projektantski nadzor". Ker tak projektant PGD zakonsko ni neposredno odgovoren za to, da investitor pri gradnji ne razpolaga tudi s projektom PZI (kot izvajalec novo vpeljanega "projektantskega nadzora" namreč nadzira le skladnost gradnje s projektom PGD), se pojavlja vprašanje, ali se je s tem arhitekt izognil tudi etično-moralni oz. družbeni odgovornosti. Če je pri gradnji prisoten (četudi le kot "projektantski nadzornik"), a se dela izvajajo brez projekta PZI, pomeni, da za zanesljivost tako zgrajenega objekta ni zagotovljen niti osnovni pogoj, tj. ustreznost projektne dokumentacije. Če se dela izvajajo brez načrta gradbenih konstrukcij, električnih inštalacij in električne opreme ter strojnih inštalacij in strojne opreme, pomeni, da se izvajajo po svoje in nenačrtno, kar pa ne more zagotavljati končnega cilja, tj. kakovosti in zanesljivosti stanovanjskega objekta. Morebitne sanacije slabo izvedenih gradenj (in nadzora) pa lahko investitorju povzročijo precejšnje dodatne stroške.

Dilema, s katero se v praksi soočamo, je predvsem, ali je osnovni problem v Sloveniji na področju enostanovanjske gradnje prav dopuščanje gradnje v lastni režiji ob nespremenjeni zakonski ureditvi ali slab nadzor nad vplivi v prostor oz. nedovoljene (predvsem neskladne in nevarne) gradnje. Glede na številčnost gradenj je izvajanje nadzora nad nadzorniki v Sloveniji pomanjkljivo (Klemenčič Manič idr., 2011), odsotnost javne družbene odgovornosti z nepregledno prakso vključitve

enostanovanjskih stavb pa 3.048 oz. 70 % vseh dovoljenj za novogradnje stavb. Samo fizičnim osebam je bilo v tem obdobju za novogradnjo enostanovanjskih stavb izdanih letno povprečno 2.736 gradbenih dovoljenj oz. 63 % vseh dovoljenj za gradnjo stavb. Na podlagi izsledkov raziskave Ritonjove (2006, str. 6), da gradijo fizične osebe v lastni režiji letno najmanj 45 % vseh enostanovanjskih stavb, pa je mogoče oceniti, da se je v obdobju 2006-2010 kar 28 % vseh izdanih dovoljenj za gradnjo stavb nanašalo na enostanovanjske stavbe, grajene v lastni režiji.

nadzornikov v proces gradnje v lastni režiji pa ne zagotavlja tudi varnosti oz. zanesljivosti tovrstne gradnje. Zato je ključna večja angažiranost odgovornosti države s spremenjenimi pravili poteka gradnje v lastni režiji kot tudi nadzora nad izvajanjem del, saj se bo le tako lahko zagotovila varnost bivanja v enostanovanjskih objektih.

Investitor enostanovanjske stavbe vlaga sredstva v gradnjo največkrat zaradi zagotovitve osnovnih bivalnih pogojev. Juvanec (2008, str.18) meni, da odnos kakovosti gradnje z njegovo uporabo ni neposredno povezan in da investitor vpliva na vsebino, torej na funkcijo objekta, na estetsko plat pa le, če je ozaveščen in če želi kaj več. Meni tudi, da je od investitorjeve kulture odvisno, ali bo v danih okvirih izbral najslabšo oz. najboljšo rešitev ali pa bo iz teh okvirov zavestno kaj izločil.

5 Sklep

Nadzorni organi v poklicnih združenjih IZS in ZAPS ter gradbeni inšpektorat ugotavljajo tudi etične prestopke in prekrške nadzornikov, ki praviloma na investitorja nimajo ne neposrednega in ne posrednega vpliva, saj:

- glede na število obravnavanih disciplinskih kršitev poklicnih združenj lahko pritrdimo ugotovitvam Kocjana (2011, str. 8), ki se do (relativno majhnega) števila prijav sicer ne opredeljuje, a meni: »...da je število kršitev pooblaščenih inženirjev majhno glede na številčnost članstva, kar je vsekakor spodbudno«;
- gradbeni inšpektorji letno izdajo povprečno 50 odločb za vse vrste gradenj (tj. tako vseh vrst stavb kot tudi drugih objektov), katerih število v letu 2010 pa kaže bistven porast, medtem ko število ukrepov gradbenega inšpektorja kot prekrškovnega organa vse od leta 2006-2008 raste (na 64), nato pa do leta 2010 pada skoraj na izhodišče iz leta 2006 (27). Kovačeva (2011, str. 6–11) ugotavlja, da je potrebno glede na sistemsko funkcijo inšpekcijskega nadzora v dvomu zavzeti razlago, naj inšpektor ukrepa predvsem upravno, ne samo prekrškovno, kar se najverjetneje kaže tudi v številu izvedenih prekrškovnih ukrepov;
- če lahko pri obravnavi prvega in drugega odstavka 318. člena KZ oziroma 315. člena KZ-1 še dvomimo o pojavnosti kaznivega dejanja (le-ta je namreč odvisna predvsem od lastne zavzetosti nadzornih organov ter organov pregona in odkrivanja), pa lahko

pri obravnavi tretjega odstavka, da je velika premoženjska škoda v civilnopravnem postopku poravnana, nesporno trdimo, da je kaznivih dejanj, ki bi imele za posledico telesno poškodbo oziroma smrt osebe (kot najvišje dobrine) zelo malo.

Prikazani podatki potrjujejo, da lahko investitor zaupa nadzorniku, vendar pa ostajajo odprta nekatera druga vprašanja, na katera bo za zagotavljanje celostne družbene odgovornosti potrebno čim prej poiskati rešitve in ustrezno ureditev. Nadzornik se obnaša družbeno odgovorno in v pretežni meri spoštuje etično-moralne norme in določila pozitivne zakonodaje, vendar pa ne moremo trditi (tudi glede na ugotovitve Kovačeve (2010, str. 6–9)), da so institucije državne uprave s svojim nadzorstvenim sistemom nad delom nadzornikov učinkovite in uspešne.

Vprašanje je tudi, kakšna bo prihodnja pot posegov v prostor in (ne)varnosti gradenj v lastni režiji, če se ne bosta spremenila mišljenje in ravnanje vseh udeležencev. Zakonodajalec predvideva, da investitor gradnje v lastni režiji, ki je torej v vlogi izvajalca, razpolaga z ustreznimi strokovnimi znanji in veščinami. Vendar pa zato odgovornosti za kakovostno in varno gradnjo ne moremo pripisati le investitorju ali nadzorniku. Naloga zakonodajalca bi morala biti priprava takšnih predpisov, ki obveznim udeležencem določajo izvedljive naloge in istočasno predvidevajo ustrezne sankcije v primeru nelegalnih ravnanj. Osnova za kakršno koli dokazovanje (ne)pravilnosti pa je vodenje gradbenega dnevnika, čemur se v primeru gradnje v lastni režiji investitorji lahko izognejo. Poleg tega trenutna zakonska ureditev prednostno obravnava postopek do izdaje gradbenega dovoljenja s prioritetenim vključevanjem znanja le ene stroke, tj. arhitekture. Ključnega dela, tj. poteka gradnje, pa pri enostanovanjskih stavbah, ki jih investitorji gradijo v lastni režiji, praviloma več ne spremlja. Tudi strokovna združenja (IZS in ZAPS) bi se morala v duhu zagotavljanja ustrezne odgovornosti svojih članov do investitorjev učinkoviteje udeleževati. Korak v teji smeri so storili v IZS-ju aprila 2011, ko so na skupščini potrdili Navodila o podrobnejši vsebini projektne dokumentacije (2011), ker naj bi med inženirji prevladalo mnenje: »... da je treba dvigniti kakovost inženirskih storitev, saj so številni projekti, ki so jih podpisali odgovorni projektanti oz. storitve, ki so jih opravili pooblaščen inženirji, slabi in mečejo slabo luč na celotno inženirsko stroko.«

Ponudba storitev nadzora pri gradnji v lastni režiji obstaja. Povpraševanja po teh storitvah pa je (pre)malo, ker v praksi takšen nadzor ne velja za nujno potrebnega in zato plačevanje tovrstne storitve dejansko pomeni ničelni strošek (angl. *sunk cost*). Zaradi nujno potrebne uveljavitve nadzora nad gradnjo v lastni režiji v praksi bi zato bilo treba spodbuditi nadaljnji razvoj ponudbe storitev nadzora nad gradnjo v lastni režiji, da bodo tudi graditelji sami zainteresirani za ustrezno strokovno nadziranje. V primeru (pre)visokih stroškov nadzora v primerjavi s ceno izdelave projektne dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja namreč uvedba obveznega nadzora za gradnjo v lastni režiji vodi do nasprotnega učinka z izogibanjem nadzora investitorjev. To bi se lahko preprečilo s kazensko politiko, ki pa ni najbolj zaželen ukrep, saj bi dodatno podaljšal gradnjo in povečal stroške gradnje.

Glede na dolgo tradicijo gradnje v lastni režiji in ocenjeni delež pri vseh enostanovanjskih stavbah (45 %), tovrstne gradnje (ekonomsko in družbeno) vsekakor ne bi bilo smiselno ukiniti. Vendar pa bi bilo zaradi zagotavljanja višje kakovosti gradnje in skladnosti z gradbenim dovoljenjem primerno uvesti vodenje gradbenega dnevnika in spremeniti postopek in pomen pridobitve uporabnega dovoljenja. Ponovno bi bilo treba uvesti tehnične preglede enostanovanjskih stavb, na kar opozarja tudi IZS (Sprememb je najbolj potreben Pravilnik o projektni dokumentaciji). Poleg tega bi moralo biti pridobljeno uporabno dovoljenje pogoj za pridobitev hišne številke oz. vpis stavbe v kataster stavb. Nujno pa bi morali določiti večjo odgovornost nadzornika, kar bi delno lahko zagotovili že z vodenjem gradbenega dnevnika, in v proces gradnje vključiti tudi različne obrtnike. Ti bi morali imeti nalogo preverjanja posameznih faz gradnje in podajanja izjav o ustreznosti. Pogoj za izdajo uporabnega dovoljenja bi tako poleg izjave nadzornika in projektanta PGD morala biti tudi tovrstna dokazila obrtnikov kot neke vrste dokazilo o zanesljivosti objekta. Smiselno pa bi bilo razmisliti tudi o učinkovitosti sankcij oz. (ne)ustreznosti višine glob v primeru kršenja določil ZGO-1 ter o zastaralnih rokih.

Ker ni na razpolago podrobnih podatkov na ravni posameznih gradenj ali vzorca gradenj, podrobnejša kvantitativna analiza v danem trenutku ni mogoča. Razvoj bolj podrobne podatkovne baze in uporaba kvantitativnih metod analize predstavljata možnost za nadaljnje raziskovanje na področju gradenj enostanovanjskih stavb v lastni režiji.

Mojca Klemenčič Manič je zaposlena v projektivnem podjetju. Diplomirala je iz ekonomije na Ekonomsko-poslovni fakulteti v Mariboru. Njeno področje raziskovanja vključuje predvsem vpliv odnosov med investitorjem in udeleženci na časovni in stroškovni vidik urejanja dokumentacije za gradnjo enostanovanjskih stavb v Sloveniji. Je študentka doktorskega študija na Fakulteti za management v Kopru.

Zoran Cunk je kot višji kriminalistični inšpektor zaposlen v Sektorju kriminalistične policije Policijske uprave Maribor. Diplomiral in magistriral je na Ekonomsko-poslovni fakulteti v Mariboru, kjer je tudi doktorski študent. Njegova raziskovalno-interesna področja so: družbena odgovornost, inovacijski management, kazensko materialno in kazensko procesno pravo.

Štefan Bojnec je profesor za ekonomijo na Fakulteti za management Koper pri Univerzi na Primorskem. Njegova bibliografija obsega okrog 970 bibliografskih enot, od tega več kot 155 izvirnih znanstvenih člankov v znanstvenih revijah. Prejel je več priznanj. Med drugim je v letu 2008 je prejel državno Zoisovo priznanje za pomembne dosežke na področju ekonomije.

Literatura in viri

- Bele, I. (2005). *Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Breznik, J. & Duhovnik, J. (2005). Uvodna pojasnila h komentarju. V: *Zakon o graditvi objektov s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Breznik, J. (2010). Komentar k 45. členu ZGO-1: točka 1. V: Breznik, J. in ostali. *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Carroll, B. A. & Buchholz, K. A. (2000). *Business & societys ethics and stokeholder management. 4th. Edition*. Cincinnati (Ohio): South-Western College.
- Cunk, Z. (2010). Dinamični model družbene odgovornosti podjetja – model obče konsistentnosti. V: Mulej, M. & Hrast, A. *Eseji o družbeni odgovornosti*. Maribor: Inštitut za razvoj družbene odgovornosti – IRDO in Ljubljana: Inštitut za trajnostni razvoj, prostorsko načrtovanje in okoljske študije: Zavod Ypsilon, 6. Poglavlje.
- Deisinger, M. (2002). *Kazenski zakonik s komentarjem: Posebni del* (str. 569). Ljubljana: GV Založba.
- Dobnik, C. (2011). Odgovornost nadzornika pri nadzoru nad izvajalcem in nadzoru nad izvajanjem del. *IZS.NOVO* 14(58), junij 2011, 10–11.
- Duhovnik, J. (2010). Komentar k 45. členu ZGO-1: točka 8 in 9. V: Breznik, J. in ostali. *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- IZS – Inženirska zbornica Slovenije. Dostopno na: <http://www.izs.si/> (18. 07. 2011).
- Juvanec, B. (2008). Skladen razvoj med teorijo in odnosi. *AR* (2), 14–23.
- Kazenski zakonik (KZ-1). Ur. l. RS, štev. 55/2008 s spremembami.
- Kazenski zakonik. Ur. l. RS, št. 63/94 s spremembami.
- Klemenčič Manič, M., Cunk, Z. & Bojnec, Š. (2011). Nelegalno ravnanje pri gradnji v lastni režiji: racionalnost investitorjev ali slabo delovanje institucij? *IB revija XLV*(4), v pripravi izdaje.
- Kocjan, B. (2011). Pogoji za obravnavanje kršitve je popolna prijava. *IZS.NOVO* 14(58), junij 2011, str. 8.
- Kodeks poklicne etike članov Inženirske zbornice Slovenije. Dostopno na: http://www.izs.si/fileadmin/dokumenti/pravilniki/Kodeks_poklicne_etike_IZS-sprejet_na_skupini_IZS_15.6.2010.pdf (18. 07. 2011).

- Kovač, P. (2011). Inšpekcije med upravnim ukrepanjem in prekrškovnimi sankcijami. *Pravna praksa* (36), 22. 9. 2011.
- Leban, I. (2011). Sprememb je najbolj potreben Pravilnik o projektni dokumentaciji. Dostopno na: <http://www.izs.si/knjiznica/glasilo-izsnovo/letnik-2010/letnik-13-stevilka-55/programiprojekti/sprememb-je-najbolj-potreben-pravilnik-o-projektni-dokumentaciji/> (17. 07. 2011).
- Mulej, M. (2000). *Dialektične in druge mehkosistemske teorije (podlaga za celovitost in uspeh managementa)*. Maribor: Univerza v Mariboru, Ekonomsko poslovna fakulteta.
- Mead, G. H. (1997). *Um, sebstvo, družba (original: Mind, Self & Society from the Standpoint of a Social Behaviorist)*. Ljubljana: Krtina (Temeljna dela).
- Navodila o podrobnejši vsebini projektne dokumentacije. Dostopno na: <http://www.izs.si/inzenirska-zbornica-slovenije/akti/navodila-o-podrobnejši-vsebini-projektne-dokumentacije/> (17. 07. 2011)
- Plavšak, N. (1998). *Odgovornost profesionalnih oseb za napake gradnje: odgovornost projektanta, izvajalca in nadzornega inženirja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2008, številka 020-10/2009, januar 2009. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (02. 04. 2011).
- Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2009, številka 020-22/2010, marec 2010. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (02. 04. 2011).
- Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2010, februar 2011. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (02. 04. 2011).
- Pravilnik o gradbiščih. Ur.l. RS, št. 55/2008, 54/2009.
- Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Urad predstojnika, Poročilo o delu inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2006, številka 020-8/2007, januar 2007. Dostopno na: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (02. 04. 2011).
- Republika Slovenija, Ministrstvo za okolje in prostor, Inšpektorat RS za okolje in prostor, Urad predstojnika, Poročilo o delu inšpektorata Republike

Slovenije za okolje in prostor za leto 2007, številka 020-10/2008, februar 2008. Dostopno na:
[http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/
Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf) (02. 04. 2011).

- Selinšek, L. (2007). *Kazensko pravo: splošni del in osnove posebnega dela*. Ljubljana: GV Založba.
- Slana, M. (2010). Investicijski procesi in vodenje projektov. *Seminarsko gradivo za strokovne izpite – dopolnjena 2. izdaja*. Ljubljana: Inženirska zbornica Slovenije.
- Sodba UL0003513 z dne 19. 08. 2010. Dostopno na:
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2010040815248030/> (18. 07. 2011).
- Sodba UM0010386 z dne 22. 09. 2010. Dostopno na:
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2010040815248017/> (18. 07. 2011).
- Statistični urad RS. Dostopno na: <http://www.stat.si/> (02. 07. 2011).
- Tičar, B. & Rakar, I. (2011). *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
- Tratar, B. (2005). Komentar k členom 45–58. V: Bele, I. *Zakon o prekrških s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Ustava Republike Slovenije. Ur. l. RS, št. 33/91.
- Zakon o graditvi objektov – ZGO-1. Ur. l. RS, št. 46/04 s spremembami.
- Zakon o prekrških ZP-1. Ur. l. RS., štev. 7-238/03 s spremembami.
- ZAPS – Zbornica za arhitekturo in prostor Slovenije. Dostopno na:
<http://www.zaps.si/> (18. 07. 2011).

Investor and (Un)Accountability of The Supervisor in Self-Construction of a Single-Family House

UDK: 35.078.3:69

Mojca Klemenčič Manič

Ingra Stanislav Klemenčič, s. p.
mojca.klemencic@gmail.com

Zoran Cunk

Ministry of the Interior, Police, Police Directorate Maribor
zoran.cunk@gmail.com

Štefan Bojnec

University of Primorska, Faculty of Management
stefan.bojnec@fm-kp.si, stefan.bojnec@siol.net

ABSTRACT

The paper addresses the role and importance of a supervisor and his controlling bodies in self-construction of a single-family house. We study his accountability in actions, which must be in accordance with both statutory provisions and ethical-moral rules of social responsibility. In determining his accountability for construction execution we mainly focus on the findings of his monitoring bodies, the professional organizations (the Slovenian Chamber of Engineers and the Chamber of Architecture and Environmental Planning of Slovenia) and the building inspectorate. The Construction Act and certain rules, which clearly specify obligations of supervisors in self-construction and also provide sanctions, are critically discussed. Construction is always accompanied by various interests and the legislator must ensure minimal safety and construction standards, as well as living standards for all single-family houses, in order to ensure socially responsible actions of all participants in a project. In practice the status and role of the supervisor from the investor's point of view is not clear.

Klemenčič Manič, M., Cunk, Z. & Bojnec, Š. (2011).
Investor and (Un)Accountability of The Supervisor in Self-Construction
of a Single-Family House. *Uprava* IX(3), 35–62.

Key words: self-construction, supervisor, the Slovenian Chamber of Engineers, the Chamber of Architecture and Environmental Planning of Slovenia, Construction Inspectorate, social responsibility

JEL: H42, L74, L98

1 Introduction

The investor is a legal or natural person, who orders or executes the construction of a building (Point 4.1 of Article 2 of the Construction Act (CA), Official Gazette (OG) of the Republic of Slovenia (RS), No. 110/02 with modifications – hereinafter CA-1). According to CA-1, construction of a building covers designing, constructing and maintaining (Article 1 of CA-1). A building is a structure with one or more rooms, in which a human may enter and are intended for living or business accommodations (Point 1.1 of Article 2 of the CA-1). CA-1 enables the investor self-construction of a single-family house.¹ Studying the rationality of investors in construction or their open illegal actions in self-construction has revealed (Klemenčič Manič, 2011) that it is essential to introduce better social responsibility for all participants in self-construction of single-family houses, not solely for the investor. Construction of a single-family house may be described as an investment process, despite of a relatively low investment value, if compared to other construction projects. Every investment process includes investors and contractors, who must constantly plan and monitor profit or loss, expenses, cash flows, deadlines and quality (Slana, 2010, p. 8). The key issue is, whether the investor, who undertakes self-construction and is therefore also the (only) contractor, even has sufficient knowledge to manage and carry out this process on his own or with help of other participants. The term knowledge covers also skills from various crafts. The goal of this process should not only be savings in execution expenses (fulfilling economic rationality), but mainly ensuring construction of appropriate quality, which meets the criteria of social responsibility.

Along with the investor, participation in construction is only possible for neighbours and family members. Mandatory professional participants

¹ Self-construction means that the investor as a natural person constructs a structure on his own, with help from family members or neighbours, or that a society constructs a structure with the help of its members, which it needs for the purpose of its residence or for conducting its activities (Point 8.2 of Article 2 of the CA-1).

are the project leader for acquiring a building permit and the supervisor. This paper studies the accountability of the supervisor, who represents the business entity or the natural person, who acts on his behalf. Therefore it is crucial to answer the question, whether (or how) the supervisor may assist the investor in construction and what are the essential characteristics of this participant in construction.

The investor could often be characterized with the term layperson (Plavšak, 1998, pp. 16–17), with the characteristics of the contractual party which does not need special professional expertise in regard to the subject of the contract, since he entrusted the execution of services, needed for meeting the contractual result, to a person, who has this professional expertise or offers services, including such expertise. The supervisor has the characteristics of a professional person (Plavšak, 1998, page 16) with appropriate professional expertise for conducting services, which are the subject of the contract and are required for construction and for which the contract giver (usually the investor) does not have sufficient expertise or has such expertise, but wishes not to handle individual professional issues regarding construction for any given reason.

The investor must sign a contract for construction monitoring with the supervisor. Thus the civil liability relationship between both construction participants is established. But the supervisor may violate ethical-moral provisions and provision of positive law. These actions indicate criminal conduct (minor and criminal offence) and also imply socially (ir)responsible implementation of construction activities. The issue we are facing is, whether supervisors are aware of their responsibilities and whether the authorities properly detect the occurrence of illegal actions, which would enable the investor to rationally decide whether to include a supervisor in the construction process.

The dialectics and systems theory (Mulej, 2000, p. 63) enables better understanding for reaching sufficient and necessary integrity and warns of and stands for the fact that actions of people and organizations should be considered in regard to modern needs of mankind, meaning social responsibility. Concerning this, we shall consider three issues. First, socially responsible actions (Carroll & Buschholz, 2000, p. 750) of the investor upon the inclusion of the supervisor. Second, social responsibility of the construction supervisor and his actions for acting in accordance with legal acts in force and acting in accordance with the moral-ethical

perspective of a certain society. Third, focusing on the occurrence of criminal conducts as indicators of meeting the legal and ethical input of social responsibility (Cunk, 2010, p. 6).

Our research problem is evaluating the starting points and finding an answer to the research question, whether the supervisor acts socially responsible and mainly follows ethical-moral norms and provisions of positive law; and whether institutions of the national administration are successful and effective with their monitoring apparatus, since rules and criteria in this field are not entirely clear and have often been modified under pressure of different lobbies. The basic purpose is evaluating the segment of the supervisors' social responsibility during the selected period (2006–2010) on the territory of Slovenia. Special attention is given to the role and importance of the supervisor and his monitoring bodies in construction. In order to achieve this, we shall use:

- the description method for describing facts concerning the work of supervisors, which are worth considering in order to understand the reasons for the current situation and their consequences, as well as for developing new findings;
- the analysis and synthesis method for defining research starting points and perspectives, as well as for developing new findings and conclusions; and
- the inductive method for empirical identification of facts during research, from which we shall develop conclusions of a general theoretical type.

The basic goal is to portray the occurrence of criminal conducts of construction supervisors in Slovenia with a critical analysis, supported by an analysis of existing secondary data. The key novelty and a substantial contribution to science is the evaluation and presentation of the criteria for the investor's trust in the supervisor of the self-construction of a single-family house and the accompanying research question of the supervisor's personal and social (un)accountability in self-construction of a single-family house.

2 Importance of the supervisor

Even though the term "self-construction of a single-family house" implies that the investor is the only person in the construction process, positive law also defines the supervisor as a mandatory participant

in the process: the supervisor is a legal or natural person, whose economic activity is offering construction monitoring services (Point 4.4 of Article 2 of the CA-1) and who meets the conditions of the CA-1 for project leaders or contractors (Article 30 of the CA-1). This person is usually the investor's project leader.

It needs to be emphasized that along with the investor, the supervisor also strives towards realizing an economic goal (usually achieving profit as a difference between the contractual price and actual costs). Therefore the investor's and supervisors' professional interests may be diametrically opposite (Plavšak, 1998, pp. 18–19). But this economic goal is not the only mandatory real-estate function, since the Constitution of the RS (OG of the RS, No. 33/91) in Article 67 defines that the law determines the method of acquiring and using property in a manner which ensures its economic, social and ecological function. The content of Article 15 is also to be considered. It determines that human rights and fundamental liberties are limited only by rights of others, amongst which is the limitation due to public interest. The supervisor, who performs supervision as an economic activity, is bound by the Constitution of the RS, not to perform economic activities in contrast to public benefit (Article 74).

The investor and the construction supervisor are individually and according to rights and obligations, as determined by CA-1, obliged to ensure that buildings and their individual parts are reliable, in accordance with spatial planning acts and recorded, as well as that they enable access, entrance and use without physical or communicational barriers to physically challenged individuals (Article 18 of the CA-1). Each participant in self-construction is therefore responsible for the reliability of the building in its entirety.

The CA-1 (Article 32) also determines damage liability. As opposed to the investor, the supervisor must, before commencing activities, acquire damage liability insurance for the entire duration of operations for any damage, which might occur to investors or any third parties as a result of his activities (Article 33 of the CA-1).

Construction supervision is performing professional supervision over a construction site, with which it is checked, whether construction takes place according to the project for acquiring a building permit, on the basis of which a building permit was granted. Supervision is performed over the quality of executed work, construction materials, other materials,

installations and technological devices, installed into the building, as well as whether the set deadlines for completion are respected on-site (Point 8.3 of Article 2 of the CA-1). Supervision may be carried out on behalf of the investor by a legal or natural person, who meets the conditions for project leaders and contractors set in this law (Article 30 of the CA-1). The investor must ensure construction supervision at the latest on the day of starting preparation works on the construction site, and entrust it to a project leader or a contractor, who does not perform construction on this site (paragraph 1 of Article 85 of the CA-1).

The supervisor must name an accountable supervisor for each construction site under his construction supervision paragraph 1 of Article 86 of the CA-1). This is an individual accountable to the supervisor for the compliance of construction with the conditions from the building permit and for the quality of executed work, in accordance with building regulations (Point 4.4.1 of paragraph 1 of Article 2 of the CA-1). The accountable supervisor controls, whether all modifications and additions occurring during construction are simultaneously listed into the execution project and whether the investor and project leader agree to these changes (paragraph 1 of Article 88 of the CA-1). This provision also undisputedly states that project documentation for acquiring a building permit (ABP) is insufficient for construction, it is meant only for acquiring a building permit. Construction must take place according to the conditions from the building permit, but not on the basis of the project for ABP, but rather on the basis of the execution project (EP). This type of project documentation is mandatory for a construction site, since the construction supervisor may perform supervision only on the basis of the EP.² In the first stage the project leader prepares project documentation for ABP for the investor, which is the condition for granting a building permit.

2 But according to the CA-1 this unfortunately does not apply for the so called project-leader supervision. CA-1 imposes the accountable leader of ABP to monitor, whether construction of the building, which he designed, takes place according to ABP (paragraph 4 of Article 45). But the penalty for not following this provision is not stipulated. The CA-1 does not state anywhere that the investor should notify the project leader for ABP on commencing construction. Often the project leader for ABP is also the supervisor, meaning that he performs project-leader and construction supervision simultaneously. According to the provisions of CA-1, this means he is performing the first supervision based on the ABP and the second based on the EP, which is questionable from a professional perspective. The basis for both supervisions should be detailed documentation and this can only be the EP.

Before commencing work execution, the investor must order the preparation of the EP, according to which work is actually executed. One of the tasks of the contractor (in self-construction this is the investor) is also to execute work on the construction site in accordance with the execution project (Point 2 of paragraph 1 of Article 83 of the CA-1). The project for acquiring a building permit is intended, as it is clear from its title, only for the administrative procedure of acquiring a building permit and not for work execution, since its content is quite limited and does not suffice for construction purposes. From debates on online forums (e.g. podsvojostreho.net) it is clear that many investors do not order the execution project and that many supervisors perform supervision without this documentation, which is unacceptable from a professional perspective. If during construction the accountable supervisor finds any inconsistencies with the execution project or building regulations; any building or other products, installations, technological devices and equipment of inadequate quality; any breaches of set deadlines etc.; he must immediately notify the investor (or the Construction Inspector) and record the findings (and propositions for improvement) into the construction log book and with his signature he also confirms that the recorded data are genuine (paragraphs 2, 3 and 4 of Article 88 of the CA-1). But keeping a construction log book is not mandatory in self-construction (paragraph 1 of Article 10 of the Rules on Construction Sites). Therefore the supervisor is unable to record his findings anywhere. Besides, we must not overlook that the supervisors' main (damage) liability is mainly bound to an adequately led construction log book and that his liability in performing construction supervision does not have the nature of liability for real errors, but is rather based on general rules of contractual damage liability (Dobnik, 2011, p. 10). From this it is undoubtedly clear that the supervisor is able to avoid liability, since there is no written proof of his (un)revealed errors in self-construction.

When the investor, along with the accountable supervisor and the accountable ABP project leader, determines that construction has been carried out in accordance with the building permit, so that the building is usable, and that the executed work project (the latter is not required for a single-family house – paragraph 3 of Article 101 of the CA-1) has been prepared, he must, in accordance with paragraph 1 and 2 of Article 89 of the CA-1, submit a request for acquiring an operating permit to the administrative body, which granted the permit, within eight days.

The Chamber of Engineers (CE) (Leban, 2011) determines that the supervisor's authority deriving from his licence is limited and that he must therefore name assistants – accountable supervisors of individual works from other professions, even when building a less challenging building (all self-constructed single-family houses). The SCE therefore justly expects that supervision over building constructions may be carried out by a construction engineer, over electrical installations by an electrical engineer, etc. But since the CA-1 does not stipulate at any point who may perform supervision, it is considered that the architect or the construction engineer may also issue a statement, such as: »...there were no deviations from the project for ABP and the granted building permit...that the building is constructed in accordance with regulations...« even though he is not qualified for inspecting electrical, telecommunication or machine equipment or installations (the architect not even for execution of building constructions). The condition for granting an operating permit for a single-family house is, along with this statement of the accountable ABP project leader and the accountable supervisor, only the geodetic plan of the new state of the plot (paragraph 3 of Article 101 of the CA-1). But in practice (Klemenčič Manič et al., 2011) only a few investors acquire an operating permit, since administration costs are too high comparing to the penalties.

A general lack of social responsibility may be explained by the lack of a construction log book and by transaction costs of examining. Since there is no construction log book, the investor is unable to prove anything to the supervisor, because he does not have any written document (except the contract). Even with a contract, the supervisor may excuse himself by claiming that the investor did not notify him about the construction or even that he stated that construction has been stopped. This is why it is difficult to gather information during inspections of single-family houses, which refer to errors in the construction process and liability for them. This is probably also the reason why accurate information on self-construction does not exist. Besides, transaction costs of examining increase with the distance between the supervisor's office and the construction site location.

3 Socially (ir)responsible actions of the supervisor

3.1 Professional ethics

Mead (1997, p. 173) emphasizes that individuals, whose cooperation is essential for the functioning of a system as a whole, use their social organism, which as a manifestation form of the community, is not a goal of (co)operation by itself, but rather a starting point and means for achieving synergies. Some of such social forms are also professional organizations. For the purpose of guaranteeing professionalism and protecting public interest in the fields of spatial planning, construction and protecting third parties, two professional chambers were founded in Slovenia (paragraph 1 of Article 108 of the CA-1):

1. The SCE is an independent organization, which combines over 6,000 authorized engineers, participating in construction and in coordinating construction with spatial planning on the territory of Slovenia.
2. In January 2004 architects, urban planners and landscape architects founded an independent chamber, the Chamber of Architecture and Environmental Planning of Slovenia (CAEP). Today the CAEP has over 1,400 members.

Professional organizations generally handle violations of mandatory ethical norms in accordance with their code. Mead (1997, pp. 280–287) emphasizes that the only rule, which ethics can give, is that an individual must rationally consider all the values included in a specific problem. This does not mean he should consider all social values, but rather that the problem determines corresponding values, since it is actual and incorporates actual interests. All these interests need to be thought through and then an action plan is prepared, which thoughtfully considers the problem. Such a collection of interests from ethical and moral perspective is the code, an accepted precise determination of numerous aspects of professional work, which defines essential focus points of work execution of a general nature.

In 2010 the Assembly of the SCE adopted a Code of Professional Ethics for SCE Members. In their work engineers, members of the SCE, must follow the code, which in its preamble, among other things, stipulates that engineers take care of the quality of life and protect public interest, as well as individual interest. Article 1 also clearly determines its

primary purpose: »ensuring the highest standard of professionalism amongst engineers«. Engineers must respect and adequately use applicable national legislation and legislation of the European Union (EU), rules in force, technical rules, generally accepted and in force standards, as well as norms and rules of the profession, according to which they behave in performing their profession and services, which are entrusted to them (Article 2 of the Engineers Code).

The ethical-moral aspect of performing work and tasks of essential participants in construction, for members of the CAEP, is handled by the Code of Professional Ethics for Architects, Landscape Architects and Spatial Planners, which sets principles and rules, according to which they must conduct themselves in their operations (Article 1). In performing his activity, the architect is obliged to find the most suitable solution by following regulations in force, characteristics of the location, available resources and the ecological, contextual and social aspects of proposed solutions (Introduction of the Code).

Both codes are starting points for rules, the violation of which is defined in the disciplinary rulebook as a disciplinary violation.

Following ethical rules of essential participants is monitored and handled by two professional organizations:

1. SCE: In case of disciplinary violations of provisions from the code, engineers are held responsible according to the Disciplinary Rulebook of the SCE. According to the SCE newsletter (GIZ 2011, pp. 6–7) the disciplinary officer of the chamber received 33 reports during the period of 1 January 2010 – June 2011 (26 in 2010 and 7 in 2011), 18 of which he rejected and handled the others (Kocjan, 2011, p. 8).
2. CAEP: In case of code-violating conduct, they undergo sanctions determined by the Disciplinary Rulebook (OG of the RS, No. 69/10). In practice, after rulings of administrative courts (e.g. UM0010386 and UL003513), some first and second stage decisions were returned to renewed proceedings due to procedural errors.

Some ethical-moral norms present a certain increased hazard compared to the hazard, which derives from any violations of ethical-moral norms and general legal regulations. Therefore there is a

basis for elevating them to the level of *legis plusquamperfectae* – minor offence.³

3.2 Minor offences by the supervisor

A minor offence is any action breaking the law, a government decree and a decision of the local community; which is defined as a minor offence and for which penalties for a minor offence are sanctioned (Article 6 of the Minor Offences Act, OG of the RS, No. 7/02 with modifications – hereinafter MOA-1). The Construction Inspector sanctions the supervisor for a minor offence using fast-track proceedings, if he is violating any restrictions from the Articles of the CA-1. If he determines compulsory execution, the financial penalties for a less challenging building, if the person liable is a legal person, an individual independent entrepreneur and an individual, who conducts business individually, amount 40,000 and up to 80,000 euros (paragraph 1 of Article 148 of the CA-1). All later penalties for pressuring the person liable, if he is not fulfilling his obligations despite issued penalties, are given until the total sum of financial penalties reaches 10 times of the amount of the financial penalty (paragraph 2 of Article 148 of the CA-1). It needs to be pointed out that offences concerning construction from the provisions of CA-1 fall under statute of limitation in two years.

Monitoring the execution of stipulated activities of the supervisor according to the CA-1 is performed by the Construction Inspector according to provisions of administrative law, which covers nationally sanctioned material and formal legal rules and principles, which handle actions and conduct of subjects (bodies and clients) in legal-administrative relationships, where there is an actual or potential conflict between public and private interests (Tičar & Rakar, 2011, p. 41). The Construction Inspector acts according to the Inspection Act⁴ as an umbrella act for all inspection services in all fields of operation. Thus the Construction Inspector orders with a decree which of the general inspection measures, stated in Article 150 of the CA-1, should be enforced, in order to remedy clear errors.⁵ As a minor offence authority, the Construction Inspector

³ Summarized according to Bele, 2006, p. 53.

⁴ OG of the RS, No. 56/02 with modifications.

⁵ Measures are: remedying errors regarding the building, construction or maintenance; stopping further construction, if determined errors are not remedied; banning building

decides on minor offences (using fast-track proceedings) or forwards bills of indictment to the court. Regarding the role and function of the Construction Inspector it needs to be noticed that MOA-1 does not only enforce the principle of indictment (also propositional, accusatory principle), but according to the official principle proceedings may also commence according to official duty – *ex offio* (Tratar, 2005, p. 191). Therefore those actions are relevant, which the minor offence authority – the Construction Inspector performs during prosecution by himself and within the framework of his jurisdiction (Article 50 of the MOA-1).

Minor offences by the supervisor, which are directly connected with construction of a building, are defined in Article 175 of the CA-1 and minor offences by the accountable supervisors in Article 176 of the CA-1.

A legal person, an individual independent entrepreneur and an individual, who conducts business individually and, according to the provisions of CA-1, acts as the supervisor, is fined for the minor offence, if he/she violates restrictions from Article 175 of the CA-1, with a fine in the amount of 6,000 to 30,000 euros. A fine of 500 to 1,500 euros is also issued to the person liable for the supervisor, who commits any of the actions from Article 175 of the CA-1. A fine of 500 to 1,200 is issued to an individual as an accountable supervisor, if he/she violates restrictions from Article 176 of the CA-1.

Table 1: Measures of Construction Inspectors during the monitoring of construction supervisors in Slovenia, 2006–2010

Year	No. of buildings	Issued decisions	Measures of the minor offence authority
2006	268	14	12
2007	239	4	13
2008	244	6	23
2009	245	6	17
2010	259	29	12

Source: IRSOP 2008–2010; MOP 2006–2007

Monitoring supervisors is one of the priorities of the Construction Inspectorate, determined with an annual plan for a relevant period (from

usage and banning the installation of construction materials and minerals (150/I-1 to 150/I-4 of the CA-1).

2006 to 2010). It is clear from Table 1 that during the period from 2006 to 2010 Construction Inspectors monitored construction supervisors at an average of 251 buildings each year and annually issued an average of 12 decisions for remedying errors and, as a minor offence authority, issued an average of 15 measures for minor offences each year. In 2006 the number of inspected building was highest. Since 2007 it can be once again seen a slight increase and in 2010 the number slowly approaches that of 2006. The number of measures taken by the Construction Inspectorate as a minor offence authority rises from 2006 to 2008 (192%) and drops to the number from 2006 in 2010. In 2010 Construction Inspectors also forwarded 11 bills of indictment to the competent court. The number of issued decisions has been dropping up to 2010, when, compared to 2006, inspectors issued 107% more decisions (in average every 9th inspection) (IRSOP 2008–2010, MOP 2006–2007).

In all the years from 2006 to 2010, Construction Inspectors emphasized (IRSOP 2008–2010; MOP 2006–2007) in their reports that with an effective and complete supervision over building construction, which the law mandates for supervisors, the work of Construction Inspectors may be limited only to regular on-site inspections, since the supervisors' duty is complete supervision over the following of the law in construction. From this we could indirectly make out that Construction Inspectors are satisfied with their monitoring of supervisors, since they are able to evaluate and plan their work for each year on the basis of their findings.

While performing his/her work and duties at a construction site, a supervisor may also commit the most severe form of criminal conduct – a criminal offence.

3.3 Criminal offences by the supervisor

3.3.1 Criminal offence in general

Directly while performing his/her activities at a construction site, a supervisor may commit a criminal offence of causing danger in construction activities, regarding his/her work. A criminal offence as the most severe form of criminal conduct was defined in the Penal Code (PC, in force since 1 November 2008) as unlawful conduct, which the law, due to its threat level, determines as a criminal offence and simultaneously determines its indicators and punishment for it (Article 7 of the PC, OG of

the RS, No. 63/94 with modifications). PC-1 (OG of the RS, No. 55/2008 with modifications – in force since 1 November 2008) defines it as a person's unlawful action, which the law, due to the mandatory protection of legal values, defines as a criminal offence and simultaneously determines its indicators and punishment for the guilty perpetrator (Article 16 of the PC-1). The PC determined the criminal offence of causing danger in construction activities in Article 318 and the PC-1 defined the substantially intact form of criminal conduct from the PC in Article 315.

The criminal offence of causing danger in construction activities falls among criminal offences against general safety of people and property from paragraph 30 of the PC and PC-1. The primary object of criminal law protection is general safety and the secondary objects of protection against this criminal conduct are human lives and their property. The perpetrator's guilt therefore is not directed towards a specific person or item, but rather towards a more or less indeterminate (lax) circle of people or items (Selinšek, 2007, p. 420). A criminal offence belongs among life-threatening criminal conduct, since it presents an actual danger for human lives and property of great value.

PC and PC-1 determine punishing a person, who is responsible for planning and monitoring plans, for preparing and leading the construction process, who in doing so acts in contradiction to regulations or generally accepted technical rules and thus causes danger for human lives and property of great value (paragraph 1 of Article 318 of the PC and paragraph 1 of Article 315 of the PC-1). Basic characteristics of signs of the stated fundamental criminal offence are:

- A criminal offence belongs in a group of special criminal offences or *delicta propria*, since it is especially defined, who may be the perpetrator of this criminal conduct. Paragraph 1 of this Article therefore determines that this is a person, who is responsible for planning and monitoring plans, for preparing and leading the construction process, so also (in certain instances especially) the supervisor.
- A criminal offence is of a blanket nature, since the legislator evokes regulations or generally accepted technical rules. The fundamental regulation is undisputedly the CA-1 with its implementing regulations, while the generally accepted technical

rules are those rules, which derive from construction science and are used in construction (Deisinger, 2002, p. 802).

- The result of criminal offences is causing actual danger for human lives, which may take place in the form of physical injury, death or causing actual danger for property of great value.
- The perpetrator may commit a criminal offence both intentionally or as a result of negligence.
- The prescribed punishment for criminal offences according to paragraph 1 is deprivation of liberty for up to three years. If an action from paragraph 1 results in physical injury of at least one person or great pecuniary loss, it is punishable by deprivation of liberty for 1–5 years (paragraph 3 of the Article). But if a criminal offence according to paragraph 1 results in death of at least one person, it is punishable by deprivation of liberty for 1–12 years (paragraph 4 of the Article). Paragraph 2 prescribes a financial penalty or prison for up to one year for a less severe form of criminal offences from paragraph 1 (criminal negligence). If this conduct results in severe physical injury or great pecuniary loss, it is punishable by deprivation of liberty for up to three years (paragraph 3 of the Article), but if this conduct results in death of a person, it is punishable by deprivation of liberty for up to eight years (paragraph 4 of the Article).
- A legal person may also be held responsible for criminal offences in accordance with Article 25 of the Liability of Legal Persons for Criminal Offences Act (OG of the RS, No. 59/1999 with modifications).

The charge for criminal offences of causing danger in construction activities is filed at the competent state prosecutor (Paragraph 1 of Article 147 of the Criminal Procedure Act) or may also be filed at court or the police (who accept it and immediately forward it to the competent state prosecutor). The charge for criminal offences of causing danger in construction activities for which a perpetrator is prosecuted *ex officio* may be denounced by anyone. In practice the role of "anyone" usually falls to the victim (the investor) or any other person, who believes that certain actions have met the required elements of a criminal offence.

Slightly different conditions for reporting criminal offences apply for public authorities. All public authorities and organizations with public

authorization are obliged to denounce criminal offences of causing danger in construction activities, if they are notified of it or if they discover it in any other manner. Therefore if a Construction Inspector receives a report, he/she is obliged to forward it to the Office of the Prosecutor or the Police.

Table 2: Persons of full age, for which criminal proceedings at the state prosecutor have concluded, according to the denouncer in Slovenia, 2006–2009⁶

	No. of charges	Victim	Police	Inspection service	Other
2006	6	3	2	/	1
2007	12	5	6	/	1
2008	21	6	6	7	2
2009	16	5	6	1	4
2010	11	8	1	1	1

Source: SORS, 2011

It is clear from Table 2 that during the years from 2006 to 2010 the Office of the State Prosecutor has concluded 66 charges, from which the victim (the investor) filed 40.91%, the police 31.82% and inspection services and others (direct discovery of the state prosecutor, other individuals, etc.) 13.64%. While reports by victims are common, the inspection service, as the main authority responsible for monitoring the execution of CA-1 as a blanket norm for criminal conduct, filed 77.78% of all of its charges in 2008 alone, otherwise there are none or they are very rare (1 or 11.11%).

In the following text we present characteristics of the occurrence of criminal offences of causing danger in construction activities according to Article 318 of the PC and Article 315 of the PC-1 for the period of 2006 to 2009.

3.3.2 Occurrence of criminal offences

In Article 318 of the PC (Article 315 of the PC-1) the legislator defined human lives and property as protected goods in construction of

⁶ Data for year 2009 are for criminal conduct according to both Article 318 of the PC and Article 315 of the PC-1.

a building, which clearly shows the importance of this field (building construction) and protected goods in this economic activity.

Table 3: Persons of full age, for which criminal proceedings for a criminal offence have concluded⁷ in Slovenia, 2006–2009⁸

	No. of charges	Filed indictment act	No. of persons convicted	Suspended sentence
2006	6	3	1	1
2007	12	5	/	/
2008	21	10	2 ⁹	1
2009	16	4	1 ¹⁰	/
2010	11	3	1	1

Source: SORS, 2011

From the total number of 66 suspects, for which criminal proceedings at the state prosecutor have concluded in the relevant period, the prosecution concluded the proceedings without an indictment act for 62.12% of suspects and filed an indictment act for 37.88% of suspects (Table 3). In the period of 2006–2009 the courts have convicted 5 people, three of which were sanctioned with a warning – a suspended sentence of imprisonment (in 2006 a suspended sentence of imprisonment for up to 30 days, in 2010 a suspended sentence of imprisonment for 1–2 months and in 2008 a suspended sentence of imprisonment for 1–2 years). The courts did not pass any secondary sanctions¹¹ or protective measures¹². No convict committed a criminal offence in merger¹³, only one (in 2008) was a persistent offender

⁷ Proceeding concluded at the prosecutor office according to type of decision, as well as adult convicted persons (known perpetrators) and adult convicted persons with a suspended sentence (known perpetrators) according to a primary sanction, secondary sanction, a protective measure, persistent offenders and merger of offences.

⁸ Data for 2009 for criminal offences according to Article 318 of the PC and 315 of the PC-1 are combined.

⁹ Category "Other" (other sentences) is no longer published by SORS.

¹⁰ Category "Other" (other sentences) is no longer published by SORS.

¹¹ Financial penalties are also considered as secondary sanctions.

¹² Exclusion from public-sector employment and seizure of goods are also considered as protective measures.

¹³ A perpetrator committed a criminal offense in merger, if he/she committed two or more criminal offences within one or more offences, for which he/she is prosecuted simultaneously (Article 47 of the PC).

(convicted of a second criminal offence)¹⁴ (SORS, 2011 and own calculation).

Now let us focus on the occurrence of criminal offences according to individual Articles, which show the endangerment of individual protected goods (SORS, 2011):

- For 13 suspects the prosecutor's office has concluded proceedings for intentional criminal offences according to paragraph 1, 9 of which have concluded the proceedings without an indictment act and 4 with a filed indictment act; for 9 suspects the proceedings have concluded for a criminal offence with severe consequences of intentional actions (paragraph 3 – physical injury or great pecuniary loss), for 5 of those the charge has been dropped and for 4 an indictment act was filed; proceedings for an intentional criminal offence with the most severe consequence (death) have been concluded for 3 suspects (for two the investigation was stopped and for one an indictment act was filed);
- For 19 suspects the prosecutor's office has concluded proceedings for criminal negligence (criminal offence according to paragraph 2), from which 12 suspects saw an end of proceedings with a dismissal, for 5 a criminal act was filed and proceedings have also been concluded for two unidentified individuals; for 19 suspects the proceedings have concluded for a criminal offence with severe consequences (physical injury or great pecuniary loss), for 9 of those suspects the proceedings concluded without an indictment act and for 10 suspects an indictment act was filed;
- Three convicted persons (in 2008, 2009 and 2010) were found guilty of criminal negligence (according to paragraph 2) and one (in 2006) of criminal negligence with severe consequences (physical injury);
- One convicted person (in 2008) was found guilty of the most severe form of criminal offence, intentional cause of death.

Rare occurrence of rulings for criminal offences suggests that legal practice is extremely rare and also applies to criminal offences committed

¹⁴ A persistent offender is a perpetrator, who committed a criminal offence, after he has already been convicted with a final decision or has served the sentence or it has fallen under statute of limitation or has been relieved of his sentence (paragraph 3 of Article 41 of the PC).

by a convicted construction contractor.¹⁵ Therefore we are able to conclude that the considered number of criminal offences by project leaders and supervisor, which have concluded with a final decision (and according to issued criminal sentences in the relevant period), is negligible.

4 Economic consequences of supervisor's actions for the investor

For the relationship between the investor and the supervisor it is very important that the investor signs a contract with the professional individual, in order to ensure that he/she achieves a final result within the investor's financial capabilities. Therefore choosing a manner in which this final result shall be achieved, is not up to the investor, but up to the professional individual (the supervisor). The professional individual cannot leave these decisions up to the investor, since this would be in contradiction with the basic purpose of the contract. But if they are left up to him/her, this does not also mean transferring risks, which are associated with such a decision (Plavšak, 1998, p. 18). But in the case of self-construction – until a construction log book shall be required – all risks, except ethical, moral or general social responsibility, shall continue to fall onto the investor, the non-professional or lay person.

It needs to be emphasized that the supervisor is liable for all direct damage, which a third party suffers and is a result of his actions and contractual obligations (Article 32 of the CA-1). The investor should therefore, by considering sufficient ethical-moral or social responsibility and with a direct analysis of costs and benefits, consider in the long term:

- the law stipulates that the investor also includes other professional participants (along with the project leader also the supervisor), which makes following legislation in force a realistic approach; in doing so, the investor rationally evaluates the benefits of avoiding participants and penalties by the Construction Inspector, if his/her illegal conduct is to be discovered (Klemenčič Manič et al., 2011);
- to the investor a supervisor is a guarantee for successful and efficient execution of the order; in doing so, the investor compares the costs of a supervisor and the improved quality of construction;

¹⁵ A ruling by the Maribor Higher Court VSM30079 (Kp 122/2000).

- in case of supervisor's violations the civil liability relationship is clear (the supervisor is liable to the investor). One or both professional organizations perform disciplinary actions, in case of violation of the CA-1, the Construction Inspector issues a fine for minor offence obligation to the supervisor, files a bill of indictment or declares a measure. In case of suspicion of an occurrence of a criminal offence, proceedings are carried out by other public authorities. As a rule, the investor should never suffer damages, since reimbursement is ensured by the supervisor's liability for damages.¹⁶ But nevertheless, this demands new investments in the form of time, transaction and opportunity costs for finding a new participant, in which trust plays a crucial role.

If the investor realizes a combination of supervision, as proposed by Duhovnik (2010, p. 145): »because the project leader may also be a supervisor, it would be less expensive, if the project leader would also perform the function of a supervisor«, it is recommendable for the investor, to include construction participants in a quality, useful and socially responsible fashion.

Unfortunately data on inspections of self-constructed single-family houses do not exist, therefore estimates of irregularities (and supervisors' offences) in self-construction cannot be made. Also, the presentation of data by the Construction Inspectorate combines all data, inspections of all structures, buildings and also engineering structures (such as roads and similar).

According to Ritonja's estimates (2006, p. 6) there are 45% of single-family houses in Slovenia, for which natural persons received building permits and were self-constructed. With this in mind, we might speculate that the percentage of projects, which were prepared for natural persons for self-construction of new single-family houses, in 2008 was 28% of

¹⁶ »In determining damage liability the victim must prove that the supervisor committed a certain illegal action, which may be a service or abandonment. Further on, he/she must prove that damages occurred to him/her and that they were a result of illegal actions of the supervisor. If just one of these propositions does not exist, there is no ground for damage liability.« (Dobnik, 2011, p. 10). This proving is quite difficult in case of self-construction, since a construction log book, a basis for recording findings, is not kept.

projects for all new constructions (not only residential), in 2009 29% and in 2010 30% (SORS, 2011 and own calculation).¹⁷

Less than a third of project documentation for buildings was therefore prepared for self-constructed single-family buildings. Unfortunately a brief review of self-construction practice in Slovenia (e.g. on an online forum podsvojestreho.net) suffices to reveal that investors in self-construction often do not possess any adequate nor sufficient skills. Most investors in self-construction of single-family houses order only the preparation of the project for ABP. And since they are building without the EP, often the only plan for construction is the architectural plan, which (even if it is prepared at an EP level) does not suffice for constructing a single-family house. The major part of project documentation for buildings in Slovenia is therefore prepared by architects, who may, in accordance with CA-1, perform "project-leader supervision". Since such a project leader for ABP is not directly liable for the fact that the construction investor does not possess the EP (as a performer of newly introduced "project-leader supervision" he/she only controls compliance with the project for ABP), this raises the question, whether the architect thus also avoided ethical-moral or social accountability. If he/she is present during construction (even if only as a "project-leader supervisor"), but works are performed without a project for ABP, this means that not even the basic condition for ensuring reliability of the constructed building (appropriate project documentation) is not fulfilled. If works are performed without a plan for structural constructions, electrical installations and equipment and machine equipment and installations, this means that they are carried out "on its own" and without a plan, which cannot ensure a final goal: the quality and reliability of the residential building. Potential rebuilding of poorly executed construction (and supervision) may present the investor with substantial additional costs.

¹⁷ In the years of 2006–2010 both natural and legal persons were in average annually granted 4,375 building permits for all types of new constructions, for new constructions of single-family houses the number is 3,048 or 70% of all permits for new constructions. During this period natural persons alone were in average annually granted 2,736 building permits for new construction of single-family houses or 63% of all permits for building constructions. Based on the findings of a research by Ritonja (2006, page 6) that natural persons annually self-construct at least 45% of all single-family houses, it is possible to estimate that during the period of 2006–2010 as much as 28% of all granted building permits for buildings referred to self-constructed single-family houses.

The dilemma which we are facing in practice, is mainly whether the primary problem in Slovenia in the field of single-family house construction is allowing self-construction with unchanged legal regulation or bad supervision over land use or rather illicit (mainly inconsistent and dangerous) construction. In regard to the large number of constructions, monitoring of supervisors in Slovenia is insufficient (Klemenčič Manič et al., 2011) and the absence of public social accountability, combined with complex practice of introducing supervisors into the self-construction process, does not ensure safety and reliability of such construction. Therefore increased involvement of public authorities with modified rules for self-construction, as well as for supervision over the execution of works, is essential, since it is the only way to ensure safe residence in single-family houses.

Most of the times, the investor in a single-family house invests for the purpose of ensuring basic living conditions. Juvanec (2008, p. 18) believes that the attitude towards quality of construction is not directly associated with usage and that the investor influences the function of the building, but not the aesthetic side, unless he is well informed or wants something extra. He also believes that it is up to the personal culture of the investor, whether he/she shall choose the worst (or the best) solution in this circumstances or consciously excludes any factors in these circumstances.

5 Conclusion

Controlling bodies of professional organizations SCE and CAEP, as well as the building inspectorate, also determine ethical violations and supervisors' offences, which generally do not have any direct nor indirect effect on the investor, since:

- in respect of the number of considered disciplinary violations by professional organizations, we may confirm the findings of Kocjan (2011, p. 8), who distances himself from the (relatively small) number of reports, but believes: »...that the number of violations by authorized engineers is small in respect of the large number of members, which is definitely encouraging«;
- Construction Inspectors annually issue an average of 50 decisions for all types of constructions (all types of building, as well as other structures), the numbers which were substantially increased in 2010, while the number of Construction Inspectors' measures as

a minor offence authority were increasing in the period of 2006–2008 (to 64) and then decreasing until 2010, when it drops almost to the starting point in 2006 (to 27). Kovač (2011, pp. 6–11) determines that in case of any doubt, it is necessary, according to the system function of inspections, to assume the explanation that the inspector is to act mainly as an administrative, not only as a minor offence authority, which is also most likely reflected in the number of measures taken against offences;

- if during consideration of paragraphs 1 and 2 of Article 318 of the PC (or 315 of the PC-1) we are able to question the occurrence of criminal conduct (which mainly depends on the vigilance of controlling bodies and prosecuting authorities), we are able to undisputedly state, while considering paragraph 3, that criminal conduct, which results in physical injury or death of a person (as the most important goods), is very rare.

Presented data confirm that an investor may trust the supervisor, but certain other issues remain unsolved, for which solutions and appropriate order must be found as soon as possible, in order to ensure overall social responsibility. A supervisor acts socially responsible and largely follows ethical-moral norms and provisions of positive law, but we are unable to claim – also in respect of the findings of Kovač (2010, pp. 6–9) – that the institutions of the national administration with their supervision system for the work of supervisors are effective and successful.

The question is also, what is the future of land use and of the security of self-constructed buildings, if beliefs and actions of all participants do not change. The legislator predicts that an investor in self-construction, who therefore assumes the role of the contractor, has appropriate knowledge and skills at his/her disposal. But this does not mean that the accountability for quality and safe construction falls solely onto the investor or the supervisor. The legislator's task should be preparing such regulations, which determine realistic tasks to mandatory participants and simultaneously propose adequate sanctions in case of illegal conduct. The basis for any sort of proof of occurred irregularities is keeping a construction log book, which may be avoided by investors in self-construction. Beside, the existing legal regulation uses fast-track proceedings for acquiring a building permit with fast-track inclusion of knowledge from only one field, architecture, while the essential part, the construction process, is generally no longer monitored in self-construction

of single-family houses. Professional organizations (SCE and CAEP) should also, in the spirit of ensuring proper liability of their members towards investors, act more efficiently. A step in this direction was made by the SCE in April 2011, when its assembly adopted Instructions on Detailed Contents of Project Documentation (2011), because supposedly the majority of engineers believe: »...that it is necessary to improve the quality of engineering services, since numerous projects, which were signed by competent project leaders, and services performed by authorized engineers are bad and cast a bad shadow over the entire engineering profession.«

There is sufficient offer for construction supervision services in self-construction. But the demand for these services is (too) small, since in practice such supervision is not considered as essential and paying for such services therefore actually presents a sunk cost. In order to ensure badly needed enforcement of self-construction supervision in practice, stimulation for further development of the offer of self-construction supervision services is required, so that builders will show interest for proper professional supervision. In case of (too) high supervision costs compared to the cost of preparing project documentation for acquiring a building permit, the introduction of mandatory self-construction supervision actually leads towards an opposite effect on the investors, who avoid supervision. This could be avoided with a sanction policy, but this is not the most desirable measure, since it would additionally prolong construction and increase costs.

In respect of a long tradition of self-construction and the estimated share in all single-family houses (45%), it would be unreasonable (economically and socially) to abolish this type of construction. But in order to ensure a higher level of quality and consistency with the building permit, it would be appropriate to introduce a construction log book and to change the procedure and meaning of acquiring a building permit. We should once again introduce technical inspections of single-family houses, which were already brought to attention by the SCE (changes are most needed in the Rules on Design Documentation). Besides that, the acquired building permit should be a condition for receiving a house number (for registering the building). But defining greater accountability of the supervisor (this could partially be achieved by simply keeping a construction log book) and including different contractors into the construction process is urgent. The latter should act as inspectors

of individual stages of construction and issue declarations of conformity. Along with declarations by the supervisor and the ABP project leader, the condition for acquiring a building permit should therefore also be such supporting documents issued by contractors as a proof of a building's reliability. It would be wise to also consider the effectiveness of sanctions, (in)appropriate amounts of fines in case of violating the provisions of CA-1 and statutes of limitations.

Since there is no detailed data on the level of individual constructions or construction patterns, a detailed quantitative analysis is not possible at this point. Development of a more detailed database and using quantitative analysis methods present an opportunity for further research in the field of self-construction of single-family houses.

Mojca Klemenčič Manič is employed at a design company. She got her degree at the Faculty of Economics and Business in Maribor. Her field of research mainly covers the effect of relationships between investors and participants on the chronological and financial aspects of handling documentations for constructing single-family houses in Slovenia. She is a doctoral student at the Faculty of Management in Koper.

Zoran Cunk holds the position of a Senior Criminal Police Inspector at the Criminal Investigation Police Section of the Police Directorate Maribor. He graduated and received his masters' degree at the Faculty of Economics and Business in Maribor, where he is also a doctoral student. His fields of research and interest are: social responsibility, innovation management and criminal law and criminal procedure law.

Štefan Bojnec is a professor of economics at the the Faculty of Management in Koper, the University of Primorska. His bibliography consists of approximately 970 units, over 155 of which are original scientific articles in scientific journals. He has received numerous awards. One of them was the Zois Recognition for Significant Achievements in the Field of Economics.

References

- Bele, I. (2005). *Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Breznik, J. & Duhovnik, J. (2005). Uvodna pojasnila h komentarju. V: *Zakon o graditvi objektov s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Breznik, J. (2010). Komentar k 45. členu ZGO-1: točka 1. In: Breznik, J. et al. *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- CAEP – the Chamber of Architecture and Environmental Planning of Slovenia. Accessible at: <http://www.zaps.si/> (18 July 2011).
- Carroll, B. A. & Buchholz, K. A. (2000). *Business & society's ethics and stakeholder management. 4th. Edition*. Cincinnati (Ohio): South-Western College.
- Code of Professional Ethics for ECS Members. Accessible at: http://www.izs.si/fileadmin/dokumenti/pravilniki/Kodeks_poklicne_etike_IZS-sprejet_na_skupini_IZS_15.6.2010.pdf (18. July 2011).
- Constitution of the Republic of Slovenia. OG of the RS, No. 33/91.
- Construction Act – CA-1, OG of the RS, No. 46/04 with modifications.
- Cunk, Z. (2010). Dinamični model družbene odgovornosti podjetja – model obče konsistentnosti. In: Mulej, M. & Hrast, A. *Eseji o družbeni odgovornosti*. Maribor: Institute for the Development of Social Responsibility– IRDO and Ljubljana: Institute for Sustainable Development, Spatial Planning and Environmental Studies: Ypsilon Institute, Chapter 6.
- Deisinger, M. (2002). *Kazenski zakonik s komentarjem*: Special edition (p. 569). Ljubljana: GV Založba.
- Dobnik, C. (2011). Odgovornost nadzornika pri nadzoru nad izvajalcem in nadzoru nad izvajanjem del. *IZS.NOVO* 14(58), June 2011, 10–11.
- Duhovnik, J. (2010). Komentar k 45. členu ZGO-1: točka 8 in 9. In: Breznik, J. et al. *Zakon o graditvi objektov (ZGO-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Instructions on Detailed Contents of Project Documentation. Accessible at: <http://www.izs.si/inzenirska-zbornica-slovenije/akti/navodila-o-podrobnejši-vsebini-projektne-dokumentacije/> (17 July 2011).
- Juvanec, B. (2008). Skladen razvoj med teorijo in odnosi. *AR* (2), 14–23.
- Klemenčič Manič, M., Cunk, Z. & Bojnec, Š. (2011). Nelegalno ravnanje pri gradnji v lastni režiji: racionalnost investitorjev ali slabo delovanje institucij? *IB revija* XLV(4), in preparation for publishing.

- Kocjan, B. (2011). Pogoji za obravnavanje kršitve je popolna prijava. *IZS.NOVO* 14(58), June 2011, p. 8.
- Kovač, P. (2011). Inšpekcije med upravnim ukrepanjem in prekrškovnimi sankcijami. *Pravna praksa* (36), 22. 9. 2011.
- Leban, I. (2011). Sprememb je najbolj potreben Pravilnik o projektni dokumentaciji. Accessible at: <http://www.izs.si/knjiznica/glasilo-izsnovo/letnik-2010/letnik-13-stevilka-55/programiprojekti/sprememb-je-najbolj-potreben-pravilnik-o-projektni-dokumentaciji/> (17 July 2011).
- Mead, G. H. (1997). *Mind, Self & Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*. Ljubljana: Krtina (Slovene translation of fundamental works).
- Minor Offences Act, OG of the RS, No. 7-238/03 with modifications.
- Mulej, M. (2000). *Dialektične in druge mehosistemske teorije (podlaga za celovitost in uspeh managementa)*. Maribor: University of Maribor, Faculty of Economics and Business.
- Penal Code (Kazenski zakonik). OG of the RS, No. 63/94 with modifications.
- Penal Code (PC-1) (Kazenski zakonik (KZ-1)). OG of the RS, No. 55/2008 with modifications.
- Plavšak, N. (1998). *Odgovornost profesionalnih oseb za napake gradnje: odgovornost projektanta, izvajalca in nadzornega inženirja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Report on the work of the Inspectorate of the Republic of Slovenia for the Environment and Spatial Planning for 2008, number 020-10/2009, January 2009. Accessible at: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2 April 2011).
- Report on the work of the Inspectorate of the Republic of Slovenia for the Environment and Spatial Planning for 2009, number 020-22/2010, March 2010. Accessible at: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2 April 2011).
- Report on the work of the Inspectorate of the Republic of Slovenia for the Environment and Spatial Planning for 2010, February 2011. Accessible at: http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf (2 April 2011).
- Republic of Slovenia, Ministry of the Environment and Spatial Planning, Inspectorate of the RS for Environment and Spatial Planning, Head Office, Report on the work of the Inspectorate of the Republic of Slovenia for the Environment and Spatial Planning for 2006, number 020-8/2007,

January 2007. Accessible at:

[http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/
Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf) (2 April 2011).

- Republic of Slovenia, Ministry of the Environment and Spatial Planning, Inspectorate of the RS for Environment and Spatial Planning, Head Office, Report on the work of the Inspectorate of the Republic of Slovenia for the Environment and Spatial Planning for 2007, number 020-10/2008, February 2008. Accessible at:
[http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/
Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf](http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocilo_UZ/LETNO_POROCILO_20101_1_.pdf) (2 April 2011).
- Rules on Construction Sites, OG of the RS, No. 55/2008, 54/2009.
- Ruling UL0003513 from 19 August 2010. Accessible at:
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2010040815248030/> (18. 07. 2011).
- Ruling UM0010386 from 22 September 2010. Accessible at:
<http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2010040815248017/> (18 July 2011).
- SCE – Slovenian Chamber of Engineers. Accessible at: <http://www.izs.si/> (18 July 2011).
- Selinšek, L. (2007). *Kazensko pravo: splošni del in osnove posebnega dela*. Ljubljana: GV Založba.
- Slana, M. (2010). Investicijski procesi in vodenje projektov. *Term-paper material for (professional) certification exams– amended 2nd edition*. Ljubljana: Slovenian Chamber of Engineers.
- SORS. Statistical Office of the RS. Accessible at: <http://www.stat.si/> (2 July 2011).
- Tičar, B. & Rakar, I. (2011). *Pravo javnega sektorja*. Maribor: Institute for Local Self-Government and Public Contracts.
- Tratar, B. (2005). Komentar k členom 45–58. In: Bele, I. *Zakon o prekrških s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.

Normodajna aktivnost izvršilne oblasti – analiza slovenske in ameriške teorije, zakonodaje in sodne prakse

UDK: 342.51

Iztok Rakar

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
iztok.rakar@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Normativna dejavnost izvršilne oblasti je v sodobnih demokratičnih državah dejstvo. Razvojno gledano pomen podzakonskih predpisov raste tako v kvantitativnem kot kvalitativnem smislu. Ker podzakonski predpisi pomenijo odstop od načela delitve oblasti, so deležni velike pozornosti tako teorije kot sodne prakse. Primerjalno gledano je pristop k temu vprašanju različen. Za ameriškega lahko rečemo, da je pragmatičen in fleksibilen, za slovenskega pa da je dogmatičen in tog. V prvem delegacija normodajne pristojnosti izvršilni oblasti ni problematična, če so hkrati zagotovljeni ustrezni pravni in politični nadzorni mehanizmi, izmed katerih je posebna pozornost namenjena postopku oblikovanja podzakonskih predpisov in sodelovanju javnosti v njem. V drugem pa se na izvršilno vejo oblasti še vedno gleda z nezaupanjem, zato se vztraja na čim ožjih in vsebinsko natančnih pooblastilih izvršilni oblasti. Glavno breme demokratičnega legitimiranja izvršilne oblasti torej še vedno nosi zakon, čeprav se v zadnjem desetletju večja pomen postopka oblikovanja podzakonskih predpisov in v njegovem okviru možnosti sodelovanja splošne javnosti.

Ključne besede: izvršilna oblast, podzakonski predpisi, postopek, sodelovanje javnosti, legitimnost

JEL: K19, K49

1 Uvod

Normodajna aktivnost izvršilne oblasti odstopa od ideala načela delitve oblasti, v skladu s katerim naj bi izvršilna oblast v procesu javnega upravljanja izdajala zgolj konkretne posamične upravnopravne akte.

V sodobnih državah je ta odstop sprejet kot dejstvo, kajti nesporno je, da tega ideala ni mogoče uresničiti, saj je zadev, ki jih je treba abstraktno in splošno pravno urejati, toliko in so tako kompleksne, da presegajo sposobnosti zakonodajalca, da bi jih urejal sam s svojimi pravnimi akti.

Glede na to je pristojnost za določanje abstraktnih in splošnih pravnih pravil, tj. normodajna pristojnost, razdeljena med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Primerjalno gledano obstajajo različni modeli te razdelitve, pri čemer je za potrebe tega prispevka najbolj pomembna razlika med modelom, ki izvršilni oblasti priznava t.i. originarno normodajno pristojnost in modelom, ki izvršilni oblasti priznava zgolj t.i. derivativno normodajno pristojnost. Razlika med obema modeloma je v tem, da v drugem modelu izvršilna oblast lahko normativno ureja samo tiste zadeve in samo v tistem obsegu in na tak način, kot ga določi zakonodajalec, v prvem modelu pa teh omejitev ni. Primerjalno gledano velika večina pravnih sistemov sodobnih držav temelji na t.i. derivativnem modelu¹, pri čemer med njimi obstajajo razlike. V prispevku je normodajna aktivnost izvršilne oblasti analizirana na primeru ameriškega in slovenskega pravnega reda. Namen prispevka je ugotoviti podobnosti in razlike med njima ter poiskati rešitve, ki jih lahko ponudita drug drugemu.

2 Ameriška ureditev

2.1 Uvod

V ameriški teoriji in sodni praksi je vprašanje prenosa normodajne pristojnosti s kongresa na izvršilno oblast obravnavano v okviru doktrine nedelegacije (*nondelegation doctrine*), ki se je izoblikovala na podlagi dveh temeljnih ustavnih načel – načela delitve oblasti in zavor in ravnesij. Pri razlagi vsebine te doktrine in njeni uporabi v praksi je ključno vlogo igrala sodna praksa ameriškega vrhovnega sodišča.

2.2 Zgodovinska izhodišča

Zgodovinski razvoj v ZDA temelji na drugačnih temeljih kot v večini drugih držav, kjer se je sodobna država izoblikovala na podlagi boja med

¹ Primer originarnega modela je uveljavljen v Franciji, kjer ima izvršilna oblast z ustavo priznane inherentne zakonodajne pristojnosti. 34. člen ustave iz leta 1958 namreč taksativno našteva področja, ki so pridržana zakonskemu urejanju (t.i. *domaine reserve*), vsa ostala področja pa že po ustavi sodijo v pristojnost izvršilne oblasti (37. člen ustave) (Wade & Forsyth, 2004, str. 874).

fevdalci in meščanstvom, saj so bile ZDA že ob nastanku meščanska država. Ameriška ustava, sprejeta leta 1787, delitve oblasti ne omenja izrecno², vendar iz njene vsebine nedvomno izhaja, da je to eno izmed temeljnih ustavnih načel. V skladu s tem načelom kongresu pripada zakonodajna, predsedniku izvršilna in sodiščem sodna funkcija.³

Vprašanje delegacije zakonodajnih pristojnosti se na ustavodajni skupščini sploh ni postavilo, saj se je snovalcem ameriške ustave klasična Montesquieujeva koncepcija delitve oblasti zdela prepričljiva in uresničljiva. Kmalu po sprejemu ustave pa se je pokazalo, da med normo in potrebami prakse obstaja vrzel.

2.3 Zakonodajna praksa

Kongres je pravkar omenjeno vrzel reševal na ta način, da je del svojih pristojnosti začel prenašati na predsednika in zvezne upravne organe, ki jih je ustanavljal (*agencies*).⁴ Problem delegacije je postal posebej pereč v trenutku, ko je kongres začel ustanavljati upravne organe, ki niso bili pod neposrednim nadzorom predsednika (*independent agencies*) in jim podeljevati vedno širša (regulatorna) pooblastila.⁵ Od tedaj dalje teorija govori o nastanku sodobne upravne države

² Enako velja za zavore in ravnesja (*checks and balances*) in upravne agencije (*administrative agency*) (Strauss et al., 2003, str. 102).

³ Natančnejši pogled pokaže, da ameriška ustava in druga zakonodaja na številnih pomembnih področjih treh oblasti ne ločijo striktno, ampak jih prekrivajo, zato je bolj ustrezna oznaka njihovih medsebojnih razmerij zavore in ravnesja (*checks and balances*) kot striktna ločitev oblasti (*separation of powers*). To potrjuje tudi zgodovinski pregled stališč teorije, med katerimi je pomembno predvsem Madisonovo o smislu prekrivanja in nadzora posameznih vej oblasti (*Federalist Papers* No. 47 in No. 48) (Brugger, 2001, str. 212–213).

⁴ Kongres lahko prenaša svoje pristojnosti neposredno predsedniku ali zveznim upravnim organom, ne glede na to, ali so mu neposredno podrejeni ali ne. Če jih podeli predsedniku, jih ta lahko prenese na zvezne upravne organe (npr. z *Executive Order* – primer: *Economic Stabilization Act 1970*). V praksi je največ pooblastil podeljeno neposredno zveznim upravnim organom, v njihovem okviru pa zveznim neodvisnim regulatornim agencijam. Institucionalno torej kongres pri delegaciji ni omejen (Pünder, 1995, str. 80; Strauss et al., 2003, str. 72).

⁵ Ti upravni organi so se začeli ustanavljati konec 19. stoletja (prvi leta 1887 – *Interstate Commerce Commission*; drugače Lepsius, 1997), od tedaj dalje pa je njihovo število stalno rastlo. Ker ne izvajajo zgolj izvršilnih nalog, ampak tudi sodne in zakonodajne (v smislu določanja splošnih pravnih pravil na podlagi neposrednega pooblastila kongresa), jih literatura označuje tudi kot multifunkcijske organe (podoben tip organov predstavljajo institucije EU).

(*administrative state*)⁶, ki je s svojim nadaljnjim razvojem pod vprašaj postavila nekatere klasične ustavnopravne doktrine.⁷

Kongres je v vseh obdobjih široko izkoriščal sodno prakso ameriškega vrhovnega sodišča, ki je bila (z dvema izjemama – gl. *infra*) delegaciji naklonjena. V začetku 20. stoletja so pooblastila postajala vedno širša in nedoločna, kar je vodilo k zakonom, ki so jih nekateri poimenovali okvirni zakoni (*skeleton legislation*)⁸. V sedanjem času v številnih primerih izvršilni oblasti podeljuje pooblastila brez kakršnihkoli vsebinskih točk orientacije in se pogosto zadovolji celo zgolj s formalno delegacijo v smislu »tu je problem – rešite ga« (*here's the problem – deal with it*).⁹

2.4 Sodna praksa

Zakoni, ki so delegirali pristojnosti kongresa na izvršilno oblast, so bili od vsega začetka dalje izpodbijani pred ameriškim vrhovnim sodiščem. Razvojno gledano lahko sodno prakso ameriškega vrhovnega sodišča glede delegirane zakonodaje grobo razdelimo v tri faze, in sicer: 1) oblikovanje doktrine nedelegacije, 2) oddaljitev od te doktrine, s kratko izjemo v času *New Deal* zakonodaje in 3) odmiranje te doktrine v sedanjem času.¹⁰

2.4.1 Oblikovanje doktrine nedelegacije

Sodna praksa se je na pojav delegacije najprej odzvala strogo, saj je s sklicevanjem na iz Anglije izvirajoče spoznanje "*delegata potestas non potest delegari*" sprejelo načelno stališče, da kongres ne more prenašati svoje normodajne funkcije, kar je postalo znano kot doktrina nedelegacije.¹¹

⁶ Čeprav so upravni organi imeli pomembno vlogo že prej, večina teorije meni, da prelomnico pomeni obdobje *New Deal*-a (Strauss et al., 2003, str. 103).

⁷ Neodvisne upravne organe kot eno izmed najpomembnejših značilnosti sodobne upravne države del teorije označuje kot (brezglavo) četrto vejo oblasti (*headless fourth branch of government*), kar nakazuje ustavnopravno spornost njihovega položaja (gl. npr. *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U.S. 470 (1952)).

⁸ Podobno v sodobni nemški teoriji govorijo o t.i. *Grundsätze-, Grundlage-, Stammgesetz* (gl. Zippelius & Müller (ur.), 1989, str. 247).

⁹ Pünder, 1995, str. 44 in 51–52.

¹⁰ Tako npr. Strauss et al., 2003, str. 66. Prim. z Asimow et al. (1998, str. 397–413), ki razvoj delijo na dve obdobji, in sicer od primera *Field* do *New Deal*-a in od *New Deal*-a do danes.

¹¹ Bruggen, 2001, str. 214; Mashaw et al., 2003, str. 59; Pünder, 1995, str. 40–41.

Kmalu pa je postalo jasno, da stroga ločitev oblasti ni izvedljiva v praksi, zato je ameriško vrhovno sodišče doktrino nedelegacije omililo. V primerih *The Brig Aurora*¹² in *Field v. Clark*¹³ se je postavilo na stališče, da ne gre za neustavno delegacijo, če se zgolj potrdi obstoj določenih pogojev, ki sprožijo pravne posledice, ki jih predvideva že zakon (t.i. *contingency rationale*)¹⁴, v primeru *Wayman v. Southard*¹⁵ pa je ločilo pomembne zadeve od manj pomembnih in pri slednjih dopustilo delegacijo, če je šlo zgolj za določanje detajlov.¹⁶ V prvih 150-ih letih sodne prakse je torej ameriško vrhovno sodišče z uporabo teorij kontingence in detajlov v veljavi vzdržalo vse napadene zakone.¹⁷ Uporabljalo je sicer strogo, brezkompromisno dikcijo, a je delegacijo kljub vsemu vzdržalo s tem, da je manjšalo njen pomen – kot instrument je med drugim uporabilo argumentacijo, da ne gre za pravo, ampak dejstva.¹⁸ To stališče pa je sporno, kajti *de facto* gre za več – gre za vrednostno presojo, kakšno naj bo pravo, kar pomeni oblikovanje prava in kar briše mejo med ustvarjanjem in uporabo prava.¹⁹

Do oblikovanja prave sodne prakse na področju delegacije je prišlo šele konec 19. stoletja, ko so ZDA z oblikovanjem sodobne uprave stopile v obdobje sodobne upravne države. Zaradi gospodarskega razvoja in porasta zunanje menjave po državljanski vojni je namreč zelo narastla

¹² 11 U.S. (7 Cranch) 382 (1813).

¹³ 143 U.S. 649 (1892).

¹⁴ Mashaw et al., 2003, str. 60; Brugger, 2001, str. 214; Strauss et al., 2003, str. 66–67; kritično Bonfield & Asimow, 1988, str. 433, ki menita, da se sodišče ni držalo načel, ki jih je zagovarjalo.

¹⁵ 23 U.S. (10 Wheat.), str. 11 sl. (1825). V tem primeru je sicer šlo za prenos normodajnih pristojnosti na sodišča, vendar primer velja za vodilni primer tudi za upravo (Pünder, 1995, str. 41, op. 15).

¹⁶ Kongres mora torej odločati o najpomembnejših zadevah sam, izvršilna oblast lahko ureja le detajle (prim. z nemško teorijo – t.i. pridržek parlamenta (*Parlamentsvorbehalt*)). Ta primer formalno nikoli ni bil razveljavljen (*overruled*), praktično pa v tem oziru ni več pomemben, kajti ameriško vrhovno sodišče se celo pri urejanju človekovih pravic izogiba postavljanju natančnejših vsebinskih mej kongresu (Pünder, 1995, str. 49; nasprotno Brugger, 2001, str. 216).

¹⁷ Prva se je uporabljala v primerih delegacije pooblastil predsedniku za določanje pogojev mednarodnega trgovanja, druga, ki se je obdržala dlje časa, pa za druge primere delegacije (Pünder, 1995, str. 41).

¹⁸ Brugger, 2001, str. 214.

¹⁹ Strauss et al., 2003, str. 63 in 92; Gellhorn & Levin, 2006, str. 12–13; Asimow et al., 1998, str. 398. Pünder (1995, str. 41, op. 23) zato npr. ugotavlja, da se vrhovno sodišče ne drži lastnih načel, zato naj v njegovih odločitvah ne bi bilo logike.

potreba po regulaciji, ki pa je kongres ni mogel zadovoljiti, zato je delegacija postala nujna, to pa je posledično terjalo jasen odgovor na vprašanje dopustnosti in obsega delegacije. Sprva je bilo ameriško vrhovno sodišče do delegacije skeptično, toda kmalu je postalo jasno, da je ne bo striktno uveljavljalo. Sodišče je namreč v svojih odločitvah sicer poudarjalo obstoj doktrine nedelegacije, vendar jo je razlagalo široko, saj je po novem od kongresa zahtevalo le to, da sta namen in vsebina zakonskega pooblastila tako jasna, da se lahko izvršilna oblast po njej ravna, kar hkrati omogoča sodni nadzor (*intelligible principle / primary standard*).²⁰ Na novo formulirana doktrina nedelegacije je torej od kongresa terjala zgolj določitev jasnega pooblastila oziroma merila delovanja (angl. *standards*), s čimer je presoja dopustnosti delegacije skoraj v celoti postala predmet prostega preudarka ameriškega vrhovnega sodišča, saj je bil test ustavnosodne presoje neprecizen in je omogočal različne razlage doktrine nedelegacije.²¹

Ameriško vrhovno sodišče do 30-ih let 20. stoletja nobenega zakonskega pooblastila ni razglasilo za neustavnega, zaradi česar je doktrina nedelegacije veljala za prazen formalizem.²² Ta praksa pa je bila zaradi spremenjenih gospodarskih okoliščin podvržena hudi preizkušnji, zato se je za kratek čas spremenila.

2.4.2 Dosledna uporaba doktrine nedelegacije v času zakonodaje *New Deal*

Ameriško vrhovno sodišče je v 30-ih letih 20. stoletja v dveh²³ primerih prvič (in zadnjič)²⁴ ugotovilo neustavno delegacijo, saj se je postavilo na stališče, da jasnost pooblastila (*intelligible principle*) pomeni,

²⁰ Gl. zadevo *J. W. Hampton, Jr. & Co. V. United States*, 276 U. S. 394 (409) [1928].

²¹ Schoenbrod, 1985, str. 1224; Pünder, 1995, str. 42 in 44.

²² Pünder, 1995, str. 43; Brugger, 2001, str. 214; Jaffe v: Mashaw et al., 2003, str. 61; Asimow et al., 1998, str. 398. Schoenbrod (1985, str. 1269) meni, da »se je sodišče pretvarjalo, da zakon, ki je dal široka pooblastila, tega dejansko ni storil.«. Lowi (1987, str. 299) ta proces imenuje *legiscid*, državni sekretar Hull pa je izjavil, da je »Predsednik posedoval več moči, kot jo dober človek hoče in slab človek sme« (po Pünder, 1995, str. 45).

²³ Brugger (2001, str. 215) kot tretji primer navaja *Carter v. Carter Coal Co.*, 298 U.S. 238 (1936), v katerem je šlo za podelitev širokih regulatornih pooblastil subjektu zasebnega prava.

²⁴ Mashaw et al., 2003, str. 61 in Asimow et al., 1998, str. 399.

da mora kongres jasno določiti ne samo namen, ampak tudi vsebino pooblastila.²⁵

V primeru *Panama Refining Co. v. Ryan*²⁶ je tako zakon sicer določil cilj pooblastila, vendar je sodišče menilo, da predsedniku ni določil merila za odločanje²⁷. V t.i. primeru *Sick Chicken*²⁸ sodišče prav tako ni našlo zadosti jasnega merila odločanja, poleg tega pa je posebej opozorilo, da široka pooblastila niso bila povezana s procesnimi določbami, ki bi omogočala zasledovanje zakonskih ciljev, npr. objave, primernege zaslišanja in odločanja na podlagi dokazov pri oblikovanju pravil ali vključitve pravnega varstva.²⁹

Ti dve odločitvi, ki sta postavili stroge vsebinske zahteve zakonskim pooblastilom, so gospodarsko liberalno usmerjeni sodniki zelo kritizirali, saj sta se nanašali na *National Industry Recovery Act 1933*, torej na jedro Rooseveltovega *New Deal* programa za premagovanje gospodarske krize, katerega bistvo je bilo usmerjanje gospodarstva. Domneva se, da sta bili odločitvi sodišča politično motivirani in da je s tem prestopilo meje svojih pristojnosti.³⁰

²⁵ Šlo je za zgodnje primere *New Deal* zakonodaje, ki je kmalu padla v nemilost skupaj z večino elementov Rooseveltove konstituce (Mashaw et al., 2003, str. 61; Pünder, 1995, str. 46; Asimow et al., 1998, str. 399; Brugger, 2001, str. 214–215).

²⁶ 293 U.S. 388 (1935).

²⁷ Drugačno stališče je v tem primeru zavzel sodnik Cardozo – ločitve oblasti se po njegovem mnenju ni treba držati strogo pedantno, ampak se ji je treba smiselno približati in elastično prilagoditi potrebam prakse upravljanja, saj bodočega razvoja v vsej njegovi neskončni raznovrstnosti ni mogoče predvideti (po Brugger, 2001, str. 215). Gre za funkcionalistični pristop k problemu delitve oblasti.

²⁸ *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935) – sodišče je v tem primeru odločilo soglasno (Mashaw et al., 2003, str. 62; Strauss et al., 2003, str. 69).

²⁹ Brugger, 2001, str. 215; Mashaw et al., 2003, str. 62–63; Strauss et al., 2003, str. 70. Sodišče je nasprotovalo odsotnosti vsakršnega postopka oblikovanja pravil, vprašljiva pa se mu je zdela tudi vključitev dominantnih zasebnih proizvajalcev v predlaganje in oblikovanje pravil, ki bi zavezovala tudi njihove konkurente (Asimow et al., 1998, str. 400).

³⁰ Pünder, 1995, str. 46–47; Asimow et al., 1998, str. 399; Orłowski, 2005, str. 137; smiselno enako Mashaw et al., 2003, str. 63. Poudariti je treba, da je to le ena vrsta sodnega aktivizma, ki temelji na formalističnem pogledu na vsebino ustave. Druga vrsta aktivizma, ki temelji na funkcionalističnem pogledu na vsebino ustave, je veliko bolj pogosta, saj se odraža v iskanju tehnik, s katerimi se je izpodbijana zakonodaja obdržala v veljavi (gl. Brown, 1991 v: Strauss et al., 2003, str. 113).

2.4.3 Sedanje stanje – odmiranje doktrine nedelegacije

Po sprejemu teh dveh odločitev se je ameriško vrhovno sodišče vrnilo k svoji zgodnejši praksi, v kateri je dopuščalo široko delegacijo.³¹ Tako je od sredine 30-ih let 20. stoletja dalje sprejelo vse delegacije³², ne glede na širino pooblastil³³, s čimer je doktrino nedelegacije dejansko "pokopalo", saj se je pojavljala le še v ločenih mnenjih.³⁴

Novo poglavje v sodni praksi presojanja delegacije je bilo spet povezano s spremembami v gospodarstvu, tokrat v povezavi z drugo svetovno vojno. Ameriško vrhovno sodišče je v sredini 20. stoletja začelo poudarjati pomen učinkovitega zunanjega nadzora delovanja agencij³⁵ in razvilo razlagalno tehniko t.i. jasnega izražanja (*clear statement rule*), na podlagi katere je presojalo primere, pri katerih se je kongres približal ustavnim mejam delegacije, s čimer je oblikovalo manj drastičen ukrep kot razveljavitev zakona na podlagi kršitve doktrine nedelegacije (*Kent v. Dulles*³⁶).³⁷

³¹ Pregled stališč teorije kaže, da razlog za to spremembo ni boljša zakonodaja, ampak ostre kritike na račun sprejetih odločitev, pritisk predsednika, da si v vrhovnem sodišču oblikuje njemu naklonjeno večino in temu ustrezno večinsko nagibanje k fleksibilnosti pri razlagi načela delitve oblasti.

³² Izjema so regulatorna pooblastila zasebnikom (Brugger, 2001, str. 216, op. 9).

³³ Zadoščali so npr. tako splošni izrazi kot so "javni interes", včasih pa vsebinskega merila sploh ni bilo (Brugger, 2001, str. 216; enako Pünder, 1995, str. 51–52). Pomenljivo je, da odločitvi *Yakus v. United States* (321 U.S., str. 414 sl. (1944)) in *Lichter v. United States* (334 U.S. (str. 742 sl. (1948))), ki sta bili sprejeti v času vojne in sta potrdili širok obseg pooblastil, še danes veljata kot vodilni odločitvi na področju delegacije (Pünder, 1995, str. 48).

³⁴ Klasični primer sta stališči okrožnega sodnika Leventhala v primeru *Amalgamated Meat Cutters v. Connally* in sodnika Rehnquista v t.i. *Benzene Case*, s katerima je doktrina nedelegacije doživela preporod. Ne glede na to pa stališče o prepovedi delegacije na ameriškem vrhovnem sodišču ni prevladujoče (Brugger, 2001, str. 216–217; Pünder, 1995, str. 47–48; Asimow et al., 1998, str. 401; Mashaw et al., 2003, str. 63).

³⁵ V tem okviru pomembno vlogo igrajo ne samo standardi, ki jih določa zakon, ampak tudi druga merila, ki morajo javnosti, sodiščem in kongresu omogočati, da presodijo, ali se je upravni organ držal zakonskih meril. V primeru *Yakus v. United States* (321 U.S. 414 (1944)) je sodišče poudarilo pomen samoomejevanja izvršilne oblasti v smislu postavitve lastnih meril, ki se jih je treba držati, kar je bilo v primeru *Amalgamated Meat Cutters v. Connally* (337 F. Supp. 737 (D.D.C.1971)) nadgrajeno z upoštevanjem prejšnjega prava in prakse (Strauss et al., 2003, str. 73; prim. *Fahey v. Mallonee* (332 U.S. 245 (1947))). Poleg tega v okvir nadzora agencij sodi tudi udeležba prizadete javnosti in stroke v postopkih sprejemanja splošnih pravnih aktov. Geslo je: od standardov k varovalkam (*from standards to safeguards*).

³⁶ 357 U.S. 116 (1958).

Sklepno lahko povzamemo, da ameriško pravo teoretično gledano sicer zahteva določitev namena, sredstev ali obsega pooblastila, vendar tega ameriško vrhovno sodišče *de facto* ne uveljavlja, s čimer odločitev o obsegu delegacije od leta 1935 dalje prepušča kongresu. Kongres se torej lahko odreče obsežnim pristojnostim, če so hkrati spoštovani določeni varnostni mehanizmi, pri čemer se sklicuje na kompleksnost družbenih razmerij. Za razliko od področja varstva človekovih pravic ameriško vrhovno sodišče na področju razmejitve pristojnosti med kongresom in izvršilno oblastjo ni razvilo konsistentne teorije.³⁸

2.5 Stališča teorije

Stališča ameriške teorije niso enotna, kar se odraža tudi v stališčih posameznih vrhovnih sodnikov in *vice versa*. Pri pregledu stališč teorije je treba upoštevati, da teoretiki uporabljajo različne metodološke pristope k obravnavi tega vprašanja – najbolj znana sta formalistični in funkcionalni pristop.³⁹ Formalisti se držijo dobesednega pomena besedila ustave in izvirnega namena tvorcev ustave, malo oziroma nič pa ne upoštevajo spremenjenih okoliščin in širših ciljev kot so npr. dobro in učinkovito upravljanje, za funkcionaliste pa medsebojna delitev oblasti (*sharing of powers*) in vzpostavljanje medsebojnih zavezništev ni problematična, če niso prizadeta temeljna načela delitve oblasti. Čeprav torej ustava loči veje oblasti, da bi zagotovila svobodo posameznika, hkrati pričakuje, da bo praksa vse to povezala v učinkovit sistem upravljanja (*workable government*).⁴⁰

Na podlagi tega lahko na kratko predstavim dve nasprotujoči si stališči teorije o ustavnosti upravne države, katere bistvo je krepitev normodajnih pristojnosti izvršilne oblasti. Osrednji problem, s katerim se soočajo vsi trije glavni akterji dogajanja, torej kongres, ameriško vrhovno sodišče in teorija, je razmerje med potrebami sedanje prakse in več kot dvesto let staro ustavo, ki še vedno služi kot temeljno merilo (politične) legitimnosti delovanja državnih organov.⁴¹ Če parafriziram, gre za problem kvadrature kroga. Lawson tako npr. meni, da je post-*New Deal*

³⁷ Strauss et al., 2003, str. 72.

³⁸ Pünder, 1995, str. 49 in 51–52; Orlowski, 2005, str. 137; Mashaw et al., 2003, str. 64–65; Brugger, 2001, str. 218; Asimow et al., 1998, str. 410–413.

³⁹ Za ostale teorije gl. Strauss et al., 2003, str. 112–118.

⁴⁰ Brown v. Strauss et al., 2003, str. 112–113.

⁴¹ Strauss et al., 2003, str. 101–102; podobno Mashaw et al., 2003, str. 64.

upravna država neustavna, kar med drugim dokazuje tudi z neuveljavljanjem doktrine nedelegacije,⁴² Strauss pa meni, da se nima smisla pretvarjati, da je mogoče državne organe jasno ločiti v tri kategorije in poudarja, da je bistvo v tem, da nadzor nad upravnimi organi izvaja enoten, politično odgovoren vrh izvršilne oblasti in da med vsemi tremi ustavnimi institucijami obstajajo napetosti in rivalstvo, ki preprečujejo, da bi posamezna od njih postala dominantna in s tem preprečila, da bi se uveljavila volja ljudstva in njegov nadzor.⁴³ Lindseth tako ugotavlja, da razvoj ameriškega upravnega prava po 2. svetovni vojni kaže na oblikovanje kompromisa, v skladu s katerim se ustavnopravno tolerira koncentracija moči izvršilne oblasti, če je le-ta hkrati na podustavni ravni (*subconstitutional level*) podvržena spektru političnih in pravnih nadzornih mehanizmov, ki delujejo kot nadomestek formalnih strukturnih varovalk načela delitve oblasti.⁴⁴ Eden od teh mehanizmov je tudi odprt in odgovoren postopek oblikovanja predpisov.⁴⁵

3 Slovenska ureditev

3.1 Uvod

Slovenski pravni red temelji na načelu delitve oblasti, a ga ne uveljavlja v svoji idealni obliki, ampak po zgledu drugih sodobnih demokratičnih ureditev upošteva dejanske okoliščine in tako predvideva možnost normativne dejavnosti izvršilne oblasti. Meje slednji postavljata načeli demokratične in pravne države in iz slednjega izpeljano načelo zakonitosti delovanja izvršilne oblasti (legalitetno načelo). Na podlagi teoretičnih izhodišč je vsebino teh načel podrobneje opredelilo ustavno sodišče v svoji praksi.

3.2 Zgodovinska izhodišča

Pred osamosvojitvijo Republike Slovenije je bilo naše ozemlje sestavni del SFRJ, katerega pravni red se je sicer skliceval na človekove pravice, a jih v praksi ni priznaval. Čeprav je bila državna oblast organizirana v skladu z načelom enotnosti oblasti, sta tako jugoslovanska kot slovenska upravnopravna teorija na področju normativnega delovanja izvršilne

⁴² Lawson v: Strauss et al., 2003, str. 103.

⁴³ Strauss v: Strauss et al., 2003, str. 109 in nasl.

⁴⁴ Lindseth, 2004, str. 1345.

⁴⁵ Gl. Rose-Ackerman, 1994, str. 1280.

oblasti razvili zelo konsistentno teorijo, katere vsebina je bila zelo podobna nemški in katere temelj je bilo določanje jasnih mej, ki jih izvršilna oblast pri normiranju ne sme prestopiti. Osamosvojitve Republike Slovenije na tem področju pravne teorije zato ni pomenila nobenega preloma, kajti stališča, ki jih je razvila, so bila povsem ustrezna tudi za nov ustavnopravni sistem, zato jih je sodobna teorija prevzela, ustavno sodišče pa nadgradilo s svojo prakso.

3.3 Zakonodajna praksa

Statistični podatki kažejo, da je bilo v Sloveniji med leti 1991 in 2009 sprejetih 2193 zakonov in 14040 podzakonskih predpisov, od katerih jih je 3440 izdala vlada, 10600 pa ministri, kar pomeni, da je bilo v tem obdobju izdanih približno sto deset zakonov letno, razmerje med številom izdanih podzakonskih predpisov in zakonov pa je skoraj ena proti šest in pol.⁴⁶ Vsebinsko gledano so zakonska pooblastila veliko ožja in določnejša kot v ameriški zakonodajni praksi, kajti slovenska teorija in ustavnosodna praksa sta do tega vprašanja zavzeli zelo strogo stališče.

3.4 Sodna praksa

Obdobje, v katerem Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče) presoja ustavnost in zakonitost delovanja izvršilne oblasti, je v primerjavi z obdobjem, v katerem to funkcijo izvaja ameriško vrhovno sodišče, precej krajše, a zato nič manj zanimivo in pomembno, saj je v tem času skupaj s teorijo sooblikovalo razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti v novonastali demokratični in pravni državi. Iz pregleda sodne prakse Ustavnega sodišča od leta 1992 dalje izhaja, da Ustavno sodišče ni presojalo zgolj, ali se izvršilna oblast drži danih pooblastil za podzakonsko normiranje, ampak je presojalo tudi širino pooblastil, ki so jih zakoni podeljevali izvršilni oblasti.

3.4.1 Presoja širine ter jasnosti in določnosti zakonskih pooblastil

Na področju presoje širine in določnosti zakonskih pooblastil je ena od ključnih odločitev zadeva "Abančna borzna posredniška hiša d.d."⁴⁷, v kateri je Ustavno sodišče ugotovilo, da je zakonodajalec upravnemu

⁴⁶ Podatke je na avtorjevo prošnjo v e-obliki posredovala Služba Vlade RS za zakonodajo. Za statistične podatke v času SFRJ med leti 1971 in 1990 gl. Horvat (1990).

⁴⁷ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-287/95 z dne 14. 11. 1996, Uradni list RS, št. 68/96.

organu smiselno dal pooblastilo, da določi pogoje za odvzem dovoljenja borznim posrednikom za opravljanje poslov z vrednostnimi papirji, s čimer je nanj v celoti prenesel pravico do urejanja vprašanj, ki so zakonska materija in bi jih zato moral bodisi urediti sam bodisi določiti vsaj podlago in okvir za podzakonsko urejanje.

V zadevi "Cestno podjetje Maribor, d.d."⁴⁸ je Ustavno sodišče opredelilo, kakšna je lahko vsebina izvršilne klavzule. Po njegovem stališču je lahko izvršilna klavzula pri nalaganju oziroma pooblaščenju za izdajo izvršilnih predpisov splošnejša (npr. ne določa natančno, kaj je treba urediti z izvršilnim predpisom) ali povsem precizna (natančno določajo materijo, ki jo sme izvršilni predpis urejati), pri čemer sodi odločitev, kakšno vrsto izvršilne klavzule bo zakonodajalec v posameznem primeru izbral, v polje njegove proste presoje. Pri tem je omejen le z ustavno opredeljenimi razmerji med zakonodajno in izvršilno oblastjo. Ker že načelo delitve oblasti izključuje možnost, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo, izvršilna klavzula ne sme vsebovati pooblastil, na podlagi katerih bi izvršilni predpisi lahko vsebovali določbe, za katere ni že v zakonu podlage, zlasti pa ne smejo samostojno odrediti pravic in obveznosti.

Ta zadeva pa je pomembna tudi zaradi povezave vprašanja širine zakonskih pooblastil s področjem podzakonskega urejanja. V tej zadevi je namreč Ustavno sodišče zavzelo stališče, da ni v neskladju z Ustavo in zakonom, če je zakonodajalec na področju javnih naročil prepustil izvršilni oblasti široko polje lastne presoje. Po njegovem mnenju namreč utemeljenosti ukrepov zaradi dvojne narave javnih naročil (oblastna in neoblastna) ni mogoče presojeti iztrgano, temveč na eni strani v okviru makroekonomske in mikroekonomske politike, ki uravnava celotno družbeno gospodarstvo, na drugi strani pa glede na funkcijo države, ki v postopkih javnih naročil nastopa kot gospodarski subjekt.

Področje urejanja kot kriterij presoje dopustne širine zakonskih pooblastil je bilo upoštevano tudi v eni od najnovejših odločitev, in sicer v zadevi "verska svoboda"⁴⁹ z dne 15. 4. 2010. V tej zadevi je Ustavno sodišče poudarilo, da je jasnost zakonskih določb povezana s pomenom

⁴⁸ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-264/99 z dne 28. 9. 2000, Uradni list RS, št. 97/2000 in OdlUS IX, 226.

⁴⁹ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010, Uradni list RS, št. 46/2010.

vsebine, ki jo zakon ureja, to pa velja tudi za zahtevo po vezanosti izvršilne oblasti na zakon – čim večji je torej poseg ali učinek zakona na posameznikove temeljne pravice, tem bolj restriktivno in precizno mora biti zakonsko pooblastilo.⁵⁰ Glede na to po mnenju Ustavnega sodišča na področju t.i. pospeševalnega oz. spodbujevalnega delovanja države zahteve po preciznosti in restriktivnosti zakonskega pooblastila niso tako stroge, še zlasti, če mora izvršilna oblast pri odločanju upoštevati okoliščine, ki se stalno spreminjajo, a hkrati pod pogojem, da je vsebinska podlaga dovolj jasna in določna, da onemogoča arbitrarno odločanje.⁵¹ Glede na to je menilo, da niso neskladne z načelom legalitete zakonske norme, ki dajejo izvršilni oblasti zadostno vsebinsko podlago, hkrati pa ji puščajo zadostno odprtost (širino), ki ji omogoča upoštevanje konkretnih, izrazito spreminjajočih se okoliščin pri podzakonski ureditvi organizacijskih vprašanj. Če to stališče povežemo s prej predstavljeno odločitvijo, potem lahko sklenemo, da stroge zahteve po jasnosti, določenosti in širini zakonskih pooblastil veljajo za klasično oblastno delovanje države, znotraj te kategorije delovanja pa še zlasti za tista področja, ki se nanašajo na temeljne človekove pravice in svoboščine.

3.4.2 Presoja skladnosti podzakonskih predpisov z zakoni in ustavo

Iz pregleda sodne prakse Ustavnega sodišča od leta 1992 dalje izhaja, da je vodilna odločitev s področja vsebinskega razmerja med zakoni in podzakonskimi predpisi oz. legalitetnega načela zadeva "Patentna pisarna d.o.o." iz leta 1995.⁵² Bistvo legalitetnega načela, kot

⁵⁰ V tej odločitvi se Ustavno sodišče preko sklicevanja na slovensko teorijo (Šturm (ur.), 2002, str. 872) oprlo na teorijo bistvenosti (nem. *Wesentlichkeitstheorie*), ki jo je razvilo nemško zvezno ustavno sodišče.

⁵¹ Zato v tej zadevi ni razveljavilo določb tretjega odstavka 24. člena zakona o verski svobodi, ki določa dodatno možnost za zagotavljanje pravice do verske oskrbe. Ustavno sodišče je menilo, da značilnosti tega področja urejanja terjajo večji prostor lastne presoje izvršilne oblasti, ki pa zaradi jasnega namena tako širokega pooblastila ne more voditi v arbitrarno odločanje. Menilo je torej, da ima izvršilna oblast v izpodbijani zakonski določbi zadostne kriterije in zadostno usmeritev, hkrati pa tudi dovolj potrebnega manevrskega prostora za odzivanje ob spremenjenih okoliščinah. Konkretnije povedano: pristojno ministrstvo mora upoštevati različne situacije, zlasti konkretne in spreminjajoče se podatke o številu pridržanih oseb in o njihovi verski pripadnosti ter tem osebam zagotoviti kontinuirano versko duhovno oskrbo.

⁵² Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995, Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS IV, 51. Razvojno gledano vsebinsko »podlago« te

izhaja iz te odločitve, je v vsebinski vezanosti delovanja izvršilne oblasti na zakon. Zakon mora biti vsebinska podlaga za izdajanje podzakonskih predpisov in posamičnih aktov izvršilne oblasti, tako vlade kot upravnih organov (ne da bi bilo za to potrebno izrecno pooblastilo v zakonu), ta dejavnost pa mora biti v vsebinskem pogledu prav tako v celoti v zakonskem okviru. Legalitetno načelo iz 2. odst. 120. člena Ustave je eno od temeljnih ustavnih načel, ki je povezano z drugimi ustavnimi načeli in se nanje tudi opira. Načelo demokratičnosti (1. člen Ustave) med drugim izraža tudi zahtevo, da neposredno izvoljeni poslanci v parlamentu sprejemajo najpomembnejše odločitve, zlasti tiste, ki se nanašajo na državljane. Posledica tega je, da izvršilna oblast (vlada in upravni organi) lahko pravno deluje samo na vsebinski podlagi in v okviru zakona in ne na podlagi lastnih predpisov ali pa celo samo na podlagi lastne funkcije v sistemu delitve oblasti. V tem pogledu ima prednost zakona kot prednost zakonodajalca hkrati tudi pomembno vlogo pri razmejevanju pristojnosti med zakonodajno in izvršilno oblastjo v skladu z načelom delitve oblasti (3. člen Ustave). Načelo pravne države (2. člen Ustave) zahteva, da se pravna razmerja med državo in državljani urejajo z zakoni. Z njimi se ne določa samo okvir in podlaga upravnopravnega delovanja izvršilne oblasti, temveč postaja to delovanje za državljane znano, pregledno in tudi predvidljivo, to pa povečuje njihovo pravno varnost. Načelo varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin (prvi odstavek 5. člena Ustave) zahteva, da jih v skladu z načelom demokratičnosti in z načelom pravne države lahko omejuje samo zakonodajalec, kadar in kolikor mu to dopušča Ustava, ne pa izvršilna oblast. Hkrati je to načelo pomembno tudi za učinkovito varstvo posameznikovih pravic in pravnih interesov, vključno z učinkovitim nadzorom ustavnosti in zakonitosti posamičnih upravnih aktov. Po Ustavi (120. člen) so upravni organi pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu – medtem ko izrecno pooblastilo v zakonu ni potrebno. Tako imenovana izvršilna klavzula (zakonska določba, da je treba izdati take in take izvršilne predpise v določenem roku) pomeni le, da zakonodajalec izdaje izvršilnih predpisov ni prepustil (v celoti) presoji izvršilne oblasti, ampak ji je z zakonom naložil, da določena vprašanja mora urediti, in da

odločitve predstavljajo odločitve v zadevah št. U-I-1/92 z dne 9. 7. 1992, Uradni list RS, št. 38/92 in OdlUS I, 48, U-I-72/92 z dne 23. 6. 1993, Uradni list RS, št. 42/93 in U-I-82/92 z dne 11. 11. 1993, Uradni list RS, št. 65/93.

ji je za to določil tudi rok. Načelo delitve oblasti pa tudi izključuje možnost, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo, pa tudi pravna teorija zastopa stališče, da podzakonski splošni akti ne smejo vsebovati določb, za katere v zakonu ni podlage, zlasti pa ne smejo samostojno odrediti pravic in obveznosti.

V zadevi "lovskogospodarski načrti"⁵³ je povzelo bistvo izvršilne narave podzakonskih predpisov. V skladu s tem o izvrševanju zakona lahko govorimo samo tedaj, če izvršilni predpis ostaja v mejah razmerij, ki jih ureja zakon. Če torej samo opisuje in razlaga zakon, potem je nedvomno vsebinsko odvisen akt. Upravni predpis pa sme zakonsko normo tudi dopolnjevati, vendar samo tako daleč, da z dopolnjevanjem ne bo originarno urejal družbenih razmerij ali originarno določal nalog države. Tako mora torej zajeti samo tisto, kar nujno izhaja iz zakonske norme, pa v njej ni izrecno povedano.⁵⁴ Upravni predpis sme izbrati tudi način za doseg neke naloge, ne sme pa je originarno določiti. Upravni organi torej nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu, vendar izrecno pooblastilo v zakonu ni potrebno.

3.4.3 Sklep

Odločitev "Patentna pisarna d.o.o." lahko štejemo za vodilno na področju vsebinskega razmerja med zakonom in podzakonskimi predpisi, saj se je Ustavno sodišče nanjo sklicevalo v devetnajstih kasnejših odločitvah, v katerih je podzakonske predpise bodisi razveljavilo bodisi odpravilo zaradi kršitve načela zakonitosti delovanja izvršilne oblasti, nazadnje v zadevi "razpolaganje s finančnim premoženjem države in občin"⁵⁵ v letu 2009, kot tako pa jo šteje tudi teorija⁵⁶.

⁵³ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-228/99 z dne 9. 10. 2002, Uradni list RS, št. 91/2002 in OdlUS XI, 209.

⁵⁴ V odločbi št. U-I-305/96 z dne 22. 4. 1999, Uradni list RS, št. 36/99 in OdlUS VIII, 82 je US poudarilo, da je obseg, v katerem sme podzakonski akt dopolnjevati zakonsko določbo, odvisen od 1) položaja podzakonskega akta, s katerim se natančneje opredeljuje zakonska materija, v hierarhiji pravnih aktov ter od 2) obsega zakonskega pooblastila.

⁵⁵ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-84/09 z dne 2. 7. 2009, Uradni list RS, št. 55/2009. Gl. tudi odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011 in U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011.

⁵⁶ Gl. npr. Šturm, 1998, str. 167. Za pregled vsebine legalitetnega načela in sodne prakse glej Šturm (1998) in odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika Šturma v sklepu US št. U-I-326/97 z dne 4. 6. 1998.

Ker se Ustavno sodišče v vodilni odločitvi s področja vsebinskega razmerja med zakoni in podzakonskimi predpisi sklicuje na stališča slovenske teorije, ki se v zadnjih desetletjih niso bistveno spremenila⁵⁷, leta pa se opirajo na klasično nemško teorijo in ustavnosodno prakso in ker se na to odločitev sklicuje tudi v sedanjem času, lahko sklenemo, da o razvoju ustavnosodne prakse v Sloveniji, ki se nanaša na vsebinsko razmejitev med zakoni in podzakonskimi predpisi in ki bi bila primerljiva z razvojem v ZDA in ZRN, ne moremo govoriti. Drugače povedano: Ustavno sodišče na področju vsebinskega razmerja med zakoni in podzakonskimi predpisi še vedno stoji na stališčih, katerih bistvo je izoblikovala (slovenska) teorija v 60-ih letih 20. stoletja.

3.5 Stališča teorije

Načelno gledano lahko stališča slovenske pravne teorije o razmerju med zakonom in podzakonskim predpisom razvrstimo v dve večji skupini, ki bi ju lahko poimenovali klasično oz. togo stališče in novejšo oz. prožnejšo stališče.

Klasično stališče, ki se zadnjih štiridesetih letih ni bistveno spremenilo, bi lahko na kratko povzeli takole: podzakonski predpisi ne smejo vsebovati določb, ki jih v zakonu ni, zlasti ne smejo samostojno odrediti novih ali posebnih pravic in obveznosti. Delovanje vseh tistih organov, ki izdajajo podzakonske predpise, mora biti v vsebinskem pogledu pravno odvisno, kar pomeni, da smejo zakon s podzakonskimi predpisi samo tehnično dopolnjevati, razčlenjevati in opisovati. V zakon ne sme posegati vsebinsko, saj bi s tem prišlo do prenosa zakonodajne funkcije na druge organe. Te zahteve je treba najbolj dosledno upoštevati pri vseh tistih oblikah delovanja državnih organov, ki se uveljavljajo na enostransko pravno obvezujoč način z oblastno prisilo ali celo z avtoritarno represijo.⁵⁸

Novejši pogled izhaja iz dejstva, da se načeli delitve oblasti in zakonitosti delovanja izvršilne oblasti razvijata vzporedno in poudarja, da idealni model delitve oblasti, v katerem zakonodajalec odloča politično, izvršilna oblast pa zgolj interpretira, razčlenjuje oziroma strokovno izvršuje politične odločitve (zakone), zaradi številnih razlogov ni izvedljiv oziroma

⁵⁷ Gl. npr. Šturm, 1998, str. 155.

⁵⁸ Šturm, 1990, str. 286. Kot ključne upravnopravne teoretike, ki zastopajo to stališče, je treba navesti Vavpetiča, Godca, Šturma in Horvata, kot ključne teoretike prava pa Kušēja in Pavčnika. Poleg slovenskih teoretikov je treba omeniti tudi hrvaškega teoretika Iva Krbeka.

je oddaljen od resničnosti. V vsaki pravni odločitvi, tudi najkonkretnější in "izvršilni", je nekaj vrednotenja, zato razmerje med "originarno" in "izvedeno" pravno normo nikoli ne more biti tako, da podzakonska norma ne bi vsebovala originarnih vrednostnih sestavin.⁵⁹ Prav tako naj bi bilo napačno trditi, da podzakonski predpis ne sme urejati pravic in obveznosti, kajti predpis je po definiciji pravni akt, ki vsebuje abstraktne in splošne pravne norme, vsaka pravna norma pa po definiciji ureja pravice oziroma obveznosti.⁶⁰ Ključno vprašanje zato je, kolikšno širino lastne vrednostne presoje (tj. koliko originarnega odločanja) sme zakonodajalec prepustiti izvršilni oblasti? V skladu z novejšim pogledom razmerij med zakonodajno in izvršilno oblastjo ni mogoče opredeljevati tega, zato se ta del teorije zavzema za obravnavanje vsakega primera posebej, pri čemer bi bilo potrebno upoštevati različne okoliščine in jih med seboj pretehtati, za kar predlaga uporabo testa sorazmernosti.⁶¹

Del novejše teorije rešitev vidi tudi v postopku oblikovanja podzakonskih predpisov. Ta postopek bi moral biti oblikovan tako, da bi podzakonskim predpisom dal legitimnost, s čimer bi se demokratični politični proces prenesel tudi na raven podzakonskih predpisov. Pri tem opozarja na številne pasti, izmed katerih je največja sama struktura države, ki izrecno temelji na načelu delitve oblasti. Ne glede na to meni, da je normodajna aktivnost izvršilne oblasti že nekaj časa nujnost upravnih sistemov, zato je treba sprejeti dejstvo, da ima neposredno omejevanje vsebine odločanja izvršilne oblasti z zakoni svoje meje, zaradi česar morajo zakoni v večji meri omejiti način odločanja. Glede na to bi bilo treba najti izvedljivo ravnotežje med vsebinsko in procesno zakonitostjo, torej tako razmerje, ki bi bilo še v skladu z bistvom ideje načela delitve oblasti, s sistemom zavor in ravnotežij.⁶²

⁵⁹ Pri tem se sklicuje na ugotovitve Pavčnika in Bučarja, v skladu s katerimi proces javnega upravljanja poteka tako, da na nobeni njegovi ravni ni mogoče trditi, da gre za odločanje, ki ne vsebuje originarnih, tj. vrednostnih sestavin. Vsaka odločitev, ki jo sprejme človek, je po definiciji vrednostna (gl. Virant, 1999, str. 99–100).

⁶⁰ Če bi torej 84. člen slovenske ustave razlagali tako, da izvršilna oblast ne sme urejati pravic in obveznosti, bi prišli do položaja, ko bi bilo delovanje izvršilne oblasti povsem onemogočeno. Menim, da iz te ustavne določbe izhaja le dolžnost državnega zbora, da za urejanje pravic in obveznosti uporabi obliko zakona (gl. Virant, 1999, str. 96 in 100).

⁶¹ Predmet tehtanja je na eni strani stopnja odstopa od ideala delitve oblasti in pomen področja za ustavne pravice in svoboščine, na drugi strani pa teža razlogov, ki jih ima zakonodajalec za delegacijo normodajne pristojnosti. Gl. Virant (1999).

⁶² Gl. Pirnat (1995) in Pirnat (2003). Prim. z Bugarič (2004).

4 Zaključek

Kompleksnost sodobnih problemov terja delitev normodajne pristojnosti med zakonodajno in izvršilno oblastjo, pri čemer slednja ne v ameriškem ne v slovenskem pravnem sistemu nima povsem prostih rok pri normiranju. Za slovenski pravni sistem je tako kot za nemškega značilno, da je osredotočen na vsebinsko razmerje med zakoni in podzakonskimi predpisi, medtem ko ameriški večjo pozornost namenja postopku oblikovanja podzakonskih predpisov. Če je slednji odprt in odgovoren, pomeni enega od nadzornih mehanizmov, ki omogoča bolj široka normodajna pooblastila izvršilni oblasti. V slovenskem pravnem sistemu procesni vidik oblikovanja podzakonskih predpisov pridobiva na pomenu v zadnjem desetletju, pri čemer vprašanje vpliva procesnih pravil na vsebinsko zakonitost in legitimnost podzakonskih predpisov pravnoteoretično še ni sistematično obdelano. Na politični in upravni ravni so bili storjeni koraki v smeri večje odprtosti in preglednosti teh postopkov, na teoretični ravni pa bo treba obdelati predvsem vprašanje sodelovanja javnosti pri oblikovanju podzakonskih predpisov kot instrumenta demokratičnega legitimiranja delovanja izvršilne oblasti in s tem orodja, ki omogoča širitev normodajnih pooblastil izvršilne oblasti. Pri tem bo treba preučiti predvsem razmerje med monističnim konceptom demokracije, iz katerega izhaja osrednja vloga zakona pri demokratičnem legitimiranju delovanja izvršilne oblasti, in pluralističnim konceptom demokracije, v skladu s katerim je izhodišče posameznik in njegova možnost, da sodeluje pri javnem upravljanju na vseh ravneh odločanja.

Dr. Iztok Rakar je doktor pravnih znanosti (Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2011). Na Univerzi v Ljubljani je od 2008 habilitirani visokošolski učitelj (višji predavatelj) za področje javne uprave. Na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani je na visokošolskem programu I. stopnje nosilec predmetov Pravna ureditev javne uprave in Javna pooblastila, sonosilec predmetov Javno naročanje in Gospodarsko statusno pravo ter izvajalec predmeta Upravni postopek in upravni spor.

Literatura in viri

Literatura

- Asimow, M., Bonfield, A. E. & Levin, R. M. (1998). *State and Federal Administrative Law* (2nd. ed.). St. Paul, Minnesota: West Group.
- Bogdany, A., von (2000). *Gubernative Rechtsetzung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bonfield, A. E. & Asimow, M. (1988). *State and Federal Administrative Law*. St. Paul, Minnesota.
- Brown, R. L. (1991). Separated Powers and Ordered Liberty. *University of Pennsylvania Law Review* 139(6), 513–1566.
- Brugger, W. (2001). *Einführung in das öffentliche Recht der USA* (2., akt. und erw. Aufl.). München: C.H. Beck.
- Bugarič, B. (2004). Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin international law journal* 22(3), 483–521.
- Davis, K. C. (1969). A New Approach to Delegation. *University of Chicago Law Review* 36(4), 713–733.
- Hoffmann-Riem, W. (2005). Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen. *Archiv des öffentlichen Rechts*, zvezek št. 130, 5–70.
- Horvat, M. (1990). Razmerja med zakoni in abstraktnimi upravnopravnimi akti. *Magistrsko delo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Horvat, M. (2004). Abstraktno upravnopravno delovanje. *Javna uprava* 40(2), 279–306.
- Jaffe, L. L. (1965). Judicial Control of Administrative Action. V: Mashaw, J. L., Merrill, R. A. & Shane, P. M. (2003). *Administrative Law: The American Public Law System (Cases and Materials, 5th ed.)*, str. 61. Thomson West.
- Lawson, G. (1994). The Rise and Rise of the Administrative State. *Harvard Law Review* 107(6), 1231–1254.
- Lepsius, O. (1997). *Verwaltungsrecht unter dem Common Law: Amerikanische Entwicklungen bis zum New Deal*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lindseth, P. L. (2004). The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s–1950s. *The Yale Law Journal* 113(6), 1341–1415.
- Mashaw, J. L. (1997). *Greed, Chaos and Governance: Using Public Choice to Improve Public Law*. New Haven: Yale University Press.

- Mashaw, J. L., Merrill, R. A. & Shane, P. M. (2003). *Administrative Law: The American Public Law System (Cases and Materials, 5th ed.)*. Thomson West.
- Orlowski, M. C. (2005). Der Erlass von Rechtsverordnungen nach amerikanischem Recht. *Die Öffentliche Verwaltung* 58(4), 133–142.
- Pirnat, R. (1995). Razmišljanje o postopku sprejemanja splošnih upravnih aktov. *Zbornik znanstvenih razprav*, letnik LV, 241–253. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Pirnat, R. (2003). Postopek sprejemanja predpisov. *Uprava* 1(1), 64–75.
- Pünder, H. (1995). *Exekutive Normsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Rose-Ackerman, S. (1994). American Administrative Law under Siege: Is Germany a Model? *Harvard Law Review* 107(6), 1279–1302.
- Schoenbrod, D. (1985). The Delegation Doctrine – Could the Court give it Substance? *Michigan Law Review* 83(5), 1223–1290.
- Schoenbrod, D. (1993). *Power without Responsibility: How Congress abuses the people through delegation*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Stewart, R. B. (1975). The Reformation of American Administrative Law. *Harvard Law Review* 88(8), 1667–1813.
- Strauss, P. L., Todd, D. R. & Farina, C. R. (2003). *Administrative Law (rev. 10th ed.)*. New York, New York: Thomson West.
- Šturm, L. (1990). Reforma upravne funkcije v SFRJ v luči demokratične pravne države. *Zbornik znanstvenih razprav*, let. 50, 285–293. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Šturm, L. (1998). *Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova revija.
- Šturm, L. (ur.) (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Trute, H.-H. (2006). Die demokratische Legitimation der Verwaltung. V: Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Assmann, E. & Voskuhle, A. (ur.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band I)*, 307–390. München: Verlag C. H. Beck.
- Virant, G. (1999). Novejši pogledi na zakonitost delovanja uprave. *VI. dnevi slovenske uprave. Portorož*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Wade, W. & Forsyth, C. (2004). *Administrative Law (9th ed.)*. New York: Oxford University Press.
- Ziamou, T. T. (2001). *Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe*. Aldershot: Ashgate.

- Zippelius, R. & Müller, G. (ur.) (1989). *Der Gleichheitssatz: Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. Berlin, New York: Walter De Gruyter.

Viri

- *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935)
- *Amalgamated Meat Cutters v. Connally*, 337 F. Supp. 737 (D.D.C.1971)
- *Carter v. Carter Coal Co.*, 298 U.S. 238 (1936)
- Economic Stabilization Act 1970
- *Fahey v. Mallonee*, 332 U.S. 245 (1947)
- *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U.S. 470 (1952)
- *Field v. Clark* 143 U.S. 649 (1892)
- *J. W. Hampton, Jr. & Co. V. United States*, 276 U. S. 394 (409) [1928]
- *Kent v. Dulles* 357 U.S. 116 (1958)
- *Lichter v. United States*, 334 U.S. (str. 742 sl. (1948))
- National Industry Recovery Act 1933
- Odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika Šturma v sklepu US št. U-I-326/97 z dne 4. 6. 1998
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010, Uradni list RS, št. 46/2010
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-1/92 z dne 9. 7. 1992, Uradni list RS, št. 38/92 in OdlUS I, 48
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-228/99 z dne 9. 10. 2002, Uradni list RS, št. 91/2002 in OdlUS XI, 209
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-264/99 z dne 28.09.2000, Uradni list RS, št. 97/2000 in OdlUS IX, 226
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-287/95 z dne 14.11.1996, Uradni list RS, št. 68/96
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-305/96 z dne 22. 04. 1999, Uradni list RS, št. 36/99 in OdlUS VIII, 82
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-72/92 z dne 23. 6. 1993, Uradni list RS, št. 42/93
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995, Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS IV, 51

- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-82/92 z dne 11. 11. 1993, Uradni list RS, št. 65/93
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-84/09 z dne 2. 7. 2009, Uradni list RS, št. 55/2009
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011, Uradni list RS, št. 34/2011.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011, Uradni list RS, št. 37/2011.
- *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935)
- *The Brig Aurora*, 11 U.S. (7 Cranch) 382 (1813)
- *Wayman v. Southard*, 23 U.S. (10 Wheat.) (1825)
- *Yakus v. United States*, 321 U.S. 414 (1944)

The Rulemaking Authority of the Executive Branch of Government – An Analysis of Slovenian and American Theory, Legislation and Case Law

UDK: 342.51

Iztok Rakar

University of Ljubljana, Faculty of Administration
iztok.rakar@fu.uni-lj.si

ABSTRACT

The rulemaking function of the executive branch of government is a fact of life in modern democratic states. In terms of development, the importance of secondary legislation is growing in both the quantitative and qualitative sense. Because it represents a deviation from the principle of the separation of powers, secondary legislation receives a great deal of attention in both theory and case law. From a comparative standpoint, one can note a wide range of approaches to this question. It could be said that the American approach is pragmatic and flexible, while the Slovenian approach is dogmatic and rigid. In the former, the delegation of rulemaking authority to the executive branch is not problematic provided adequate mechanisms for legal and political oversight are in place; of these mechanisms, special emphasis is placed on the procedure for shaping secondary legislation and the public's participation therein. In the latter, the executive branch is still always looked upon with distrust, which is why this approach persists in delegating as narrow and substantively precise powers as possible to the executive branch. Although the main burden of the democratic legitimization of the executive branch is still borne by the law, the importance of the procedure for shaping secondary legislation, and within its framework the possibilities for public participation, has been increasing.

Key words: executive branch of government, secondary legislation, procedure, public participation, legitimacy

JEL: K19, K49

Rakar, I. (2012). The Rulemaking Authority of the Executive Branch of Government – An Analysis of Slovenian and American Theory, Legislation and Case Law. *Uprava* IX(3), 85–109.

1 Introduction

The rulemaking function of the executive branch of government constitutes a deviation from the ideal of the principle of separation of powers, according to which the executive branch is to issue only concrete individual acts of administrative legislation in the process of public administration. In modern states, this deviation is accepted as a fact of life, as it is beyond argument that it would not be possible to make this ideal a reality because the number of matters which must be regulated, abstractly and in terms of general law, is so great and these matters so complex that they surpass the abilities of the legislature to regulate them itself through its own legislative acts.

In this regard, the authority to determine abstract and general legal rules, the so-called rulemaking authority, is divided between the legislative and executive branches of government. By way of comparison, it may be noted that there exist different models of this division. For the purpose of this contribution, the most important difference is between the model which acknowledges that the executive branch has what is called original rulemaking authority and the model which only acknowledges the derivative rulemaking authority of executive branch. The difference between the two models lies in the fact that in the second model, the executive branch may use rules to regulate only those matters specified by the legislature, and may do so only to the extent and in the manner determined by the latter. These constraints do not exist in the first model. A comparative overview reveals that a vast majority of modern legal systems are based on the so-called derivative model¹, with differences existing between individual models. In this contribution, the rulemaking function of the executive branch will be analyzed using the example of the American and Slovenian legal orders. The purpose of the contribution is to identify similarities and differences between the two systems and to seek out solutions that the two models could potentially offer one another.

¹ An example of the original model can be found in France, where the constitution grants the executive branch of government inherent legislative authority. Article 34 of the Constitution of France of 1958 lists the domains reserved for legislative regulation (the so-called *domaine reserve*); already in the Constitution, all other domains are under the authority of the executive branch (Article 37 of the Constitution of France) (Wade & Forsyth, 2004, p. 874).

2 The American system

2.1 Introduction

In American theory and legal practice, the question of the transfer of rulemaking authority from Congress to the executive branch of government is dealt with in the framework of the doctrine of nondelegation, which took shape on the basis of two fundamental constitutional principles – the principle of the separation of powers and the principle of checks and balances. In interpretations of the substance of this doctrine and in its use in practice, a key role was played by the case law of the Supreme Court of the United States.

2.2 Historical foundations

Historical development in the United States is based on foundations of a different kind than those found in most other states, where the modern state was created on the basis of a struggle between the feudal order and the middle classes, because the United States was from the very start a state of the middle classes. Although the Constitution ratified in 1787 does not explicitly mention the separation of powers², its substance makes it undoubtedly clear that this separation is one of the fundamental constitutional principles. In line with this separation, Congress is granted the legislative function, the President is granted the executive function, and the courts are granted the judicial function.³

The question of delegating legislative powers was not even put before the Constitutional Convention, as the creators of the United States Constitution found Montesquie's classic conception of a separation of powers to be convincing and realizable. However, soon after the Constitution was adopted, it became evident that there exists a void between the norm and the needs of practice.

² The same is true of checks and balances and administrative agencies (Strauss et al., 2003, p. 102).

³ A closer view shows that the US Constitution and other legislation in a number of important fields does not strictly differentiate the three branches, but that they overlap, which is why "checks and balances" would be a more accurate label for their mutual functioning than "separation of powers". This is confirmed by a historical overview of the viewpoints of theory, among which the views of James Madison on the point of overlapping and oversight are particularly important (*Federalist Papers* No. 47 and No. 48) (Brugger, 2001, pp. 212–213).

2.3 Legislative practice

Congress addressed the abovementioned void by beginning to delegate a portion of its powers to the President and the federal administrative agencies he was establishing.⁴ The problem of delegation became especially irksome the moment Congress began establishing independent agencies, administrative agencies which were not under the direct oversight of the President, and granting them increasingly extensive (regulatory) powers. From this point on, theory speaks of the emergence of the modern administrative state⁵, the continued development of which has drawn a question mark over certain classic doctrines of constitutional law.⁶

In all periods, Congress has widely made use of the case law of the US Supreme Court, which has taken (with two exceptions – see below) a favorable view of delegation. At the beginning of the twentieth century, authorizations were becoming increasingly broad and vague, which led to the appearance of a type of legislation which some labeled "skeleton legislation".⁷ In present times, in a number of cases the executive branch of government has delegated authority without any substance guidelines for orientation, and has often been satisfied with a mere formal delegation – »here's the problem – deal with it«. ⁸

⁴ Congress may delegate its powers directly to the President or to federal administrative agencies, regardless of whether they are directly subordinate to him or not. If powers are delegated to the President, he may transfer them to federal administrative agencies (with an executive order, for example). One example of this would be the Economic Stabilization Act 1970. In practice, authority is mostly delegated directly to federal administrative agencies, and in the framework of the latter to federal independent regulatory agencies. Institutionally, therefore, Congress has no limits when delegating authority. (Pünder, 1995, p. 80; Strauss et al., 2003, p. 72).

⁵ Although administrative agencies had had an important role even earlier, most theory regards the New Deal period as the turning point (Strauss et al., 2003, p. 103).

⁶ As one of the most important characteristics of the modern administrative state, one part of theory has labeled independent administrative agencies the "headless fourth branch of government", a label which indicates the controversial nature, from the perspective of constitutional law, of their position (see *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U.S. 470 (1952)).

⁷ Similarly, in modern German theory there is talk of so-called *Grundsätze*-, *Grundlage*-, and *Stammgesetz* (see Zippelius & Müller (eds.), 1989, p. 247).

⁸ Pünder, 1995, p. 44 and 51–52.

2.4 Case law

Legislation which delegated the powers of Congress to the executive branch was from the outset challenged before the US Supreme Court. In terms of development, the case law of the US Supreme Court regarding delegated legislation can be roughly broken down into three phases: 1) shaping the doctrine of nondelegation, 2) distancing itself from this doctrine, with a brief exception during the time of the New Deal legislation, and 3) the shedding of this doctrine in present times.⁹

2.4.1 Shaping the doctrine of nondelegation

Case law at first reacted harshly to the phenomenon of delegation, citing the addage "*delegata potestas non potest delegari*", which originated in England, and adopting the standpoint that Congress may not delegate its rulemaking function. This became known as the doctrine of nondelegation.¹⁰

It soon became clear that a strict separation of powers could not be implemented in practice, which is why the US Supreme Court softened the doctrine of nondelegation. In the cases *The Brig Aurora*¹¹ and *Field v. Clark*¹² it took the stance that it is not unconstitutional delegation if the existence of certain conditions which trigger legal consequences already foreseen by the law is merely confirmed (the so-called contingency rationale)¹³, and in *Wayman v. Southard*¹⁴ it separated important matters from less important ones and allowed delegation in the case of the latter if it was limited to defining details.¹⁵ In the first 150 years of case law,

⁹ See Strauss et al., 2003, p. 66. Cf. Asimow et al. (1998, pp. 397–413), who break down the development into two phases: from Field to the New Deal, and from the New Deal to the present.

¹⁰ Brugger, 2001, p. 214; Mashaw et al., 2003, p. 59; Pünder, 1995, pp. 40–41.

¹¹ 11 U.S. (7 Cranch) 382 (1813).

¹² 143 U.S. 649 (1892).

¹³ Mashaw et al., 2003, p. 60; Brugger, 2001, p. 214; Strauss et al., 2003, pp. 66–67; for a critical view, Bonfield and Asimow, 1988, p. 433, feel that the Court did not abide by the principles it defended.

¹⁴ 23 U.S. (10 Wheat.), p. 11 sl. (1825). Although this case otherwise pertained to the delegation of rulemaking authority to the courts, it is also considered a leading case for administration (Pünder, 1995, p. 41, note 15).

¹⁵ Congress must therefore decide on the most important matters itself, and the executive branch may only work out the details (compare with German theory and the so-called *Parlamentsvorbehalt* or parliamentary approval). While this case was never formally overruled, in practice it is no longer important in this regard, as even when ruling on

the US Supreme Court therefore used theories of contingency and details to uphold the validity of all of the challenged legislation.¹⁶ Although a strict, uncompromising diction was used, delegation was nonetheless upheld by minimizing its importance – one of the instruments used was the argumentation that it's not about law, but facts.¹⁷ And yet this point of view is problematic, because it is *de facto* about more than that – it is about value judgments as to what law is to be, which implies shaping the law and actually erasing the boundary between the creation and use of legislation.¹⁸

The formation of actual case law in the field of delegation came about only at the end of the nineteenth century, when with the emergence of modern administration the United States entered the period of the modern administrative state. Due to economic development and the growth of external trade following the Civil War, a huge increase in the need for regulation occurred. This need could not be met by Congress alone, and delegation became a matter of necessity, which in turn created a need for a clear answer to the question of the acceptability and extent of delegation. At first, the US Supreme Court was skeptical of delegation, yet it soon became clear that it would not strictly enforce its view. While in its rulings the Supreme Court underlined the existence of the doctrine of nondelegation, it gave a broad interpretation of this doctrine, and now demanded of Congress only that the purpose and substance of the legislative powers be sufficiently clear to guide the actions of the executive branch, which also enables oversight by the courts (intelligible principle/primary standard).¹⁹ The reformulated doctrine of nondelegation therefore demanded of Congress only that it clearly delineate authorizations or standards; it made judgments of the acceptability of delegation almost entirely subject to the free discretion of the US Supreme Court, as the test of the judgment of constitutional law had been

human rights, the US Supreme Court avoids setting detailed substantive limitations for Congress (Pünder, 1995, p. 49; for an opposing view, see Brugger, 2001, p. 216).

¹⁶ The first was used in cases where authority was delegated to the president for determining the conditions of international trade, and the other, which was upheld longer, for other cases of delegation (Pünder, 1995, p. 41).

¹⁷ Brugger, 2001, p. 214.

¹⁸ Strauss et al., 2003, p. 63 and 92; Gellhorn & Levin, 2006, pp. 12–13; Asimow et al., 1998, p. 398. For this reason, Pünder (1995, p. 41, note 23) concludes that the Supreme Court did not adhere to its own principals, which is why its rulings were said to lack logic.

¹⁹ See the case *J. W. Hampton, Jr. & Co. V. United States*, 276 U. S. 394 (409) [1928].

imprecise and enabled different interpretations of the doctrine of nondelegation.²⁰

Until the 1930s, the US Supreme Court did not rule that an act of delegation of legislative powers had been unconstitutional, from which it follows that the doctrine of nondelegation was considered a hollow formality.²¹ Due to changed economic circumstances case law soon underwent a serious test, which is why it was changed for a short time.

2.4.2 The consistent use of the doctrine of nondelegation in the era of New Deal legislation

In two rulings in the 1930s, the US Supreme Court²² for the first (and last) time²³ ruled that an authorization had been unconstitutional. It took the stance that intelligibility of the authorization (the intelligible principle) meant that Congress must intelligibly define not only the purpose, but also the substance of the authorization.²⁴

In *Panama Refining Co. v. Ryan*²⁵ the law defined the objective of the authorization, yet the court was of the opinion that it did not set decision-making standards for the President.²⁶ In the so-called *Sick Chicken*²⁷ case, the court once again did not find a sufficiently intelligible standard

²⁰ Schoenbrod, 1985, p. 1224; Pünder, 1995, pp. 42 and 44.

²¹ Pünder, 1995, p. 43; Brugger, 2001, p. 214; Jaffe in: Mashaw et al., 2003, p. 61; Asimow et. al., 1998, p. 398. Schoenbrod (1985, p. 1269) believes that »the court was pretending that a law which granted wide powers did not in fact do so.« Lowi (1987, p. 299) calls this process "legicide", and Secretary of State Hull stated that »the President possesses greater power than a good man wants and a bad man should have« (from Pünder, 1995, p. 45).

²² Brugger (2001, p. 215) lists *Carter v. Carter Coal Co.*, 298 U.S. 238 (1936) as a third case. Here, wide regulatory powers were delegated to a subject of private law.

²³ Mashaw et al., 2003, p. 61 and Asimow et al., 1998, p. 399.

²⁴ These were early cases of New Deal legislation, which soon fell out of favor along with most elements of Roosevelt's constituency (Mashaw et al., 2003, p. 61; Pünder, 1995, p. 46; Asimow et al., 1998, p. 399; Brugger, 2001, p. 214–215).

²⁵ 293 U.S. 388 (1935).

²⁶ Judge Cardozo took a different stance in this case – in his opinion, the separation of power needn't be strictly, pedantically adhered to, but must be approximated in a sensible manner and elastically adapted to the needs of the practice of administration, as future development in all its infinite diversity cannot be seen in advance (from Brugger, 2001, p. 215). This can be considered a functionalist approach to the problem of the separation of powers.

²⁷ *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935) – the Court ruled unanimously in this case (Mashaw et al., 2003, p. 62; Strauss et al., 2003, p. 69).

for decision-making, and furthermore warned that the wide powers which had been delegated were not linked to procedural clauses which would enable the pursuit of legal objectives such as publication, suitable hearings, and evidence-based decision-making in the formation of rules or the inclusion of legal security.²⁸

These two decisions, which placed strict substantive demands on legislative powers, were harshly criticized by justices with liberal economic leanings since they pertained to the National Industry Recovery Act 1933, that is to the core of Roosevelt's New Deal program for overcoming the economic crisis, the essence of which was steering the economy. It has been alleged that the Court's decisions were politically motivated and that the Court therefore overstepped the limits of its jurisdiction.²⁹

2.4.3 The current situation – Shedding the doctrine of nondelegation

Following the two rulings discussed above, the US Supreme Court returned to its earlier practice of allowing extensive delegation.³⁰ Since the middle of the 1930s, it has approved all delegations³¹, regardless of the extent of the delegated powers³². By doing so it has practically "buried"

²⁸ Brugger, 2001, p. 215; Mashaw et al., 2003, p. 62-63; Strauss et al., 2003, p. 70. The Court opposed the absence of any procedure for rulemaking, and also found the inclusion of dominant private producers in recommending and forming rules which would also be valid for their competitors to be questionable (Asimow et al., 1998, p. 400).

²⁹ Pünder, 1995, pp. 46–47; Asimow et al., 1998, p. 399; Orłowski, 2005, p. 137; in the same sense, Mashaw et al., 2003, p. 63. It must be stressed that this is just one kind of court activism based on a formalistic view of the content of the constitution. Another type of activism is based on a functionalistic view of the substance of the constitution is much more common; it involves the search for techniques with which to keep challenged legislation valid (see Brown, 1991 in: Strauss et al., 2003, p. 113).

³⁰ An overview of the viewpoints of theory shows that the reason for this change was not improved legislation, but harsh criticism on account of Court's rulings, pressure from the President to form a favorable majority in the Supreme Court, and in line with this the leaning of the majority towards flexibility when interpreting the principle of the separation of powers.

³¹ Regulatory authorizations for private persons are an exception (Brugger, 2001, p. 216, note 9).

³² General terms like "the public interest" have been sufficient, and sometimes there wasn't even a content standard (Brugger, 2001, p. 216; Pünder, 1995, pp. 51–52 for the same). It is significant that the rulings in *Yakus v. United States* (321 U.S., str. 414 sl. (1944)) and *Lichter v. United States* (334 U.S. (str. 742 sl. (1948))), which were made in a time of war and which confirmed an wide range of powers, are still today considered the leading rulings in the field of delegation (Pünder, 1995, p. 48).

the doctrine of nondelegation, which has since only appeared in separate opinions.³³

This new chapter in case law regarding rulings on delegation was once again linked with changes in the economy, this time stemming from World War Two. In the middle of the twentieth century, the US Supreme Court began to stress the importance of effective external oversight over the functioning of agencies³⁴ and developed an interpretational technique known as the clear statement rule, which it used to rule in cases where Congress had neared the constitutional threshold for delegation, thereby creating a less drastic measure than annulling a law on the grounds that it was in violation of the doctrine of nondelegation (*Kent v. Dulles*³⁵).³⁶

In conclusion, the matter may be summarized by saying that although US law demands, from a theoretical standpoint, that the purpose, means, or extent of an authorization be specified, this is *de facto* not enforced by the US Supreme Court, which since 1935 has left decisions on the extent of delegation to Congress. Congress can therefore waive extensive powers provided that certain safeguard mechanisms are respected; when it does so, it cites the complexity of social relations. Unlike in the field of protecting human rights, in the field of delimiting authority between Congress and the executive branch the US Supreme Court has not developed a consistent theory.³⁷

33 Two classic examples are the stances of the Levanthal circuit court in the case *Amalgamated Meat Cutters v. Connally* and justice Rehnquist in the so-called "Benzene Case". In these cases, the doctrine of nondelegation experienced a rebirth. Despite this, a stance favoring a ban on delegation is not dominant in the US Supreme Court (Brugger, 2001, pp. 216–217, Pünder, 1995, pp. 47–48; Asimow et al., 1998, p. 401; Mashaw et al., 2003, p. 63).

34 In this framework, an important role is played not only by standards determined by law, but also by other standards which must enable the public, the courts and Congress to judge whether an administrative agency abided by legal standards. In *Yakus v. United States* (321 U.S. 414 (1944)) the court stressed the importance of the self-restraint of the executive branch in the sense of setting its own standards which must be adhered to. In *Amalgamated Meat Cutters v. Connally* (337 F. Supp. 737 (D.D.C.1971)), this was enhanced by taking into account earlier law and practice (Strauss et al., 2003, p. 73; compare *Fahey v. Mallonee* (332 U.S. 245 (1947))). Furthermore, the participation of the affected public and experts in procedures for amending general legal acts also belongs in the framework of agency oversight. The key phrase is "from standards to safeguards".

35 357 U.S. 116 (1958).

36 Strauss et al., 2003, p. 72.

37 Pünder, 1995, pp. 49 and 51–52; Orlowski, 2005, p. 137; Mashaw et al., 2003, pp. 64–65; Brugger, 2001, p. 218; Asimow et al., 1998, pp. 410–413.

2.5 Theoretical viewpoints

The viewpoints of American theory are not uniform, and this is reflected in the stances of individual Supreme Court justices and *vice versa*. When reviewing theoretical viewpoints, one must keep in mind that theorists use different methodological approaches to address this question. The most common are the formalist approach and the functionalist approach.³⁸ Formalists adhere to the literal meaning of the wording of the Constitution and the original intent of its writers, and rarely if ever take into account changed circumstances and broader objectives such as sound, effective administration, while for functionalists the sharing of powers and the establishment of mutual alliances is not problematic provided the fundamental principles of the separation of powers are not compromised. It follows that although the Constitution separates the branches of power in order to guarantee the freedom of the individual, at the same time it expects practice to connect all of this into an effective system of administration (workable government).

On these foundations, two opposing theoretical viewpoints on the constitutionality of the administrative state, the essence of which lies in strengthening the rulemaking authority of the executive branch, may now be presented. The central problem that all three main actors, that is Congress, the US Supreme Court, and theory, face is the relationship between the needs of current practice and a Constitution that is over 200 years old and that still serves as a basic standard for the (political) legitimacy of the work of bodies of state.³⁹ To paraphrase, it is a problem of squaring the circle. Lawson for example believes that the post-New Deal administrative state is unconstitutional, and defends his views with, among other things, the fact that the doctrine of nondelegation is not enforced.⁴⁰ Strauss, on the other hand, feels that it is pointless to pretend that it would be possible to clearly separate the bodies of state into three categories, and stresses that the essence lies in the way that oversight over administrative agencies is conducted by a uniform, politically accountable leadership of the executive branch, and in the existence of tensions and rivalries between all three constitutional institutions, which prevents any one of them from becoming dominant and consequently obstructing

³⁸ For other theories, see Strauss et al., 2003, pp. 112–118.

³⁹ Strauss et al., 2003, pp. 101–102; similarly, Mashaw et al., 2003, p. 64.

⁴⁰ Lawson in: Strauss et al., 2003, p. 103.

the will and oversight of the people.⁴¹ Lindseth concludes that the development of the administrative state in the US after World War Two points to the formation of a compromise, in accordance with which a concentration of power in the hands of the executive branch is tolerated, from the standpoint of constitutional law, provided that, on a subconstitutional level, it is subjected to a spectrum of political and legal oversight mechanisms which function as a substitute for formal structural safeguards of the principle of the separation of powers.⁴² One of these mechanisms is an open and accountable process for shaping secondary legislation.⁴³

3 The Slovenian system

3.1 Introduction

The Slovenian legal order rests on the principle of the separation of powers, yet it does not enforce it in its ideal form. Following the example of other modern democratic systems, it takes account of actual circumstances and thus foresees the possibility of the executive branch of government having a rulemaking function. Limits to the latter are set by the principles of a democratic republic and rule of law and by the principle of the legality of the functioning of the executive branch (the legality principle), which is derived from the rule of law. On the basis of these theoretical guidelines, the Constitutional Court has defined the substance of these principles in greater detail in its case law.

3.2 Historical foundations

Before the independence of the Republic of Slovenia, its territory was a constituent part of the Socialist Federative Republic of Yugoslavia, the legal order of which made reference to human rights, but did not acknowledge them in practice. Although power in the state was organized in line with the principle of the uniformity of power, both Yugoslavian and Slovenian administrative law theory developed a very consistent theory in the field of the rulemaking function of the executive branch. The substance of this theory was quite similar to that of German theory, and its foundation was clearly defined boundaries which the executive branch

⁴¹ Strauss in: Strauss et al., 2003, p. 109 et seq.

⁴² Lindseth, 2004, p. 1345.

⁴³ See Rose-Ackerman, 1994, p. 1280.

may not cross when making rules. The independence of the Republic of Slovenia therefore does not represent a turning point in this field of legal theory, as the viewpoints previously developed by Slovenian theory were also quite suitable for the new system of administrative law. Contemporary theory took them over, and the Constitutional Court built on them with its case law.

3.3 Legislative practice

Statistical data show that 2,193 laws and 14,040 pieces of secondary legislation were adopted in Slovenia between the years 1991 and 2009; of the latter, 3,440 were issued by the government and 10,600 were issued by ministers, which means that in this period approximately 110 laws were issued each year, and that the ratio of secondary legislation to laws is nearly six and a half to one.⁴⁴ In terms of substance, the legislative authorizations are much more narrow and specific than is the case in American legislative practice. This is because Slovenian theory and the case law of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia have taken a very rigid stance on this question.

3.4 Case law

Although the period in which the Constitutional Court of the Republic of Slovenia (hereinafter the Constitutional Court) has been ruling on the constitutionality and legality of the functioning of the executive branch of government is, in comparison to the period in which the US Supreme Court has been conducting this function, quite short, it is no less interesting and important. In this relatively short period of time, the Constitutional Court, working together with theory, has helped shape a relationship between the legislative and executive branches of government in a newly formed democratic state governed by the rule of law. An overview of case law from the Constitutional Court since 1992 shows that the Court ruled not only on whether the executive branch had adhered to the authorization it had been given for secondary legislation, but also on the extent of the powers that legislation granted the executive branch.

⁴⁴ Data provided in electronic form by the Office of Legislation of the Republic of Slovenia at the author's request. For statistical data from the Socialist Federative Republic of Yugoslavia, see Horvat (1990).

3.4.1 Assessing the extent, transparency and specificity of legislative powers

In the field of assessing the extent and specificity of legislative powers, one of the key decisions came in the "Abančna borzna posredniška hiša d.d." case⁴⁵. In this case, the Constitutional Court concluded that the legislature had reasonable grounds for granting an administrative agency authorization to define the conditions for revoking a brokerage house's license for securities trading, thereby delegating to it the right to resolve questions which are legal matters and as such should be regulated by the legislature itself, or at the very least in regards to which the legislature should establish a basis and framework for secondary regulation.

In the "Cestno podjetje Maribor, d.d." case⁴⁶, the Constitutional Court defined what the substance of an executive clause could be. Its stance was that in transferring or granting authorization for issuing executive rules, an executive clause may be more general (for example, one that does not precisely define what is to be regulated with the executive rule) or more or less precise (one that specifically defines the matter that the executive rule may regulate), whereby the decision as to which type of clause the legislature will choose in an individual instance falls within the field of its free discretion. Here it is limited only by the constitutionally defined relationship between the legislative and executive branches of government. Because the principle of the separation of powers in and of itself excludes the possibility that an administrative agency would change or independently regulate legal matters, an executive clause may not contain authorizations on the basis of which executive rules could contain clauses for which there is no prior basis in the law; in particular, agencies may not independently regulate rights and obligations.

This case is also important because of the link between the question of the extent of legislative powers and the field of secondary legislation. Specifically, the Constitutional Court took the stance that it is not in discord with the Constitution if, in the field of public orders, the legislature left the broad field of its discretion to the executive branch. In the opinion

⁴⁵ Decision of the Constitutional Court of Slovenia no. U-I-287/95 of 14. 11. 1996, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 68/96.

⁴⁶ Decision of the Constitutional Court of Slovenia no. U-I-264/99 of 28. 09. 2000, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 97/2000 and OdlUS IX, 226.

of the Court, it is not possible to judge the merits of the measures in isolation due to the dual nature of public orders (which are both authoritative and non-authoritative); these measures must be judged in the framework of the macro- and microeconomic policy which governs the entire economy of society on the one hand and with regard to the function of the state, which in procedures for public orders acts as an economic subject, on the other.

As a criterion for judging the allowable extent of legislative powers, the specific field to which the matter pertained was also taken into account in one of the most recent decisions, the "Freedom of Religion" case⁴⁷ of 15 April 2010. In this case, the Constitutional Court stressed that the exactness of legislative clauses is linked to the meaning of the substance regulated by the law, and that this is also valid for the demand that the executive branch be bound by the law – in other words, the greater the degree to which a law affects or interferes with the individual's fundamental rights, the more restrictive and precise the legislative powers should be.⁴⁸ In this regard, demands for precision and restrictiveness of legislative powers in the field of accelerating or facilitating the functioning of the state are not overly strict in the opinion of the Constitutional Court. This is especially so if the executive branch must take account of constantly changing circumstances when making decisions and must do so under the condition that the substantive basis must be adequately transparent and specific so as to prevent arbitrary decisions.⁴⁹ In light of this, the Court felt that legal norms which grant the executive branch an adequate substantive basis while at the same time allowing it adequate

⁴⁷ Decision of the Constitutional Court of Slovenia no. U-I-92/07 of 15. 4. 2010, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 46/2010.

⁴⁸ By citing Slovenian theory (Šturm (ed.), 2002, p. 872), in this decision the Constitutional Court relied on the theory of materiality (German *Wesentlichkeitstheorie*) developed by the German Federal Constitutional Court.

⁴⁹ This is why it did not annul the clauses of Paragraph 3 of Article 24 of the Religious Freedom Act, which defines an additional possibility for guaranteeing the right to religious provision. The Constitutional Court felt that the characteristics of the field of regulation demand greater room for the discretion of the executive branch, which, due to the clear intent of such a wide power, cannot lead to arbitrary decisions. It felt that the executive branch has adequate criteria and adequate guidance in the challenged legal clause, and at the same time that it has adequate maneuvering room for reacting to changed circumstances. To state the matter concretely: the competent Ministry must take into account different situations, in particular concrete, constantly changing data about the number of incarcerated persons and their religion and guarantee these persons continuous religious provision.

openness (breadth) for taking into account concrete, explicitly changing circumstances when dealing with secondary legislation vis-à-vis organizational questions are not discordant with the principle of legality. If we link this stance with the decision presented above, we may conclude that rigid demands for the exactness, specificity and breadth of legislative authorizations are valid for the classic authoritative (regulative) function of the state, within this category of functioning, and especially for fields pertaining to fundamental human rights and freedoms.

3.4.2 Review of the constitutionality and legality of secondary legislation

An overview of case law from the Constitutional Court since 1992 reveals that the main decision in the field of the substantive relationship between the law and secondary legislation, that is the legality principle, came in the "Patentna pisarna d.o.o." case of 1995.⁵⁰ The essence of the legality principle, as can be discerned from this decision, lies in the substantive link between the functioning of the executive branch and the law. The law must be a substantive basis for issuing secondary legislation and individual orders of the executive branch, and this holds for both the government and administrative agencies (so that explicit authorization would not be needed in the law); this function must be within the confines of the law both in terms of substance and as a whole. The legality principle from Paragraph 2 of Article 120 of the Constitution of the Republic of Slovenia is one of the fundamental constitutional principles; it is linked to other constitutional principles and also refers to them. The principle of democracy (Article 1 of the Constitution) states, among other things, that representatives directly elected to parliament adopt the most important decisions, in particular those that pertain to citizens. As a result, the executive branch (the government and administrative agencies) can only have a legislative function on the basis of substance and within the framework of legislation, and not on the basis of its own regulations or even on the basis of its own function within the system of the separation

⁵⁰ Decision of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia no. U-I-287/95 of 14. 11. 1996, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 68/96. U-I-73/94 of 25. 5. 1995, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 37/95 and OdlUS IV, 51. From a developmental standpoint, the substantive "basis" of this decision is represented by decisions in the following cases: U-I-1/92 of 9. 7. 1992, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 38/92 and OdlUS I, 48, U-I-72/92 of 23. 6. 1993, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 42/93 in U-I-82/92 of 11. 11. 1993, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 65/93.

of powers. In this regard, the primacy of the law as well as the primacy of the legislature also have an important role in delimiting authority between the legislative and executive branches in accordance with the principle of the separation of powers (Article 3 of the Constitution). The principle of the rule of law (Article 2 of the Constitution) demands that the legal relations between the state and its citizens be regulated by laws. These are not only used to determine a framework and basis for the administrative-legislative activities of the executive branch; these activities are to become known, transparent and foreseeable among the citizens, thus enhancing the legal protection of the latter. The principle of protecting human rights and basic freedoms (Paragraph 1 of Article 5 of the Constitution) demands that human rights and basic freedoms be limited, in accordance with the principle of democracy and the principle of the rule of law, only by the legislature at such times and to such an extent as is allowed by the Constitution, not the executive branch. At the same time, this principle is also important for the effective protection of the rights and legal interests of the individual, including effective oversight over the constitutionality and legality of individual administrative acts. According to the Constitution (Article 120), in their work, which includes issuing regulations, administrative agencies are bound by the framework determined by the Constitution and the law, and do not have the right to issue regulations without a substantive basis in the law; however, at the same time, explicit authorization is not required in the law. So-called executive clauses (legislative orders which state that such and such executive regulations must be issued within a given period of time) only mean that the legislature has not (entirely) left the issuance of executive acts to the discretion of the executive power, but has used legislation to assign it the task of regulating certain questions, and has also defined a date by which this is to be done. Because the principle of the separation of powers also excludes the possibility that an administrative agency would change or independently regulate legal matters, legal theory also takes the stance that secondary general acts should not contain clauses for which there is no prior basis in the law, and in particular that agencies may not independently regulate rights and obligations.

In the "Lovskogospodarski načrti" case⁵¹, it summarized the essence of the executive nature of secondary legislation. Accordingly, we may only

⁵¹ Decision of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia no. U-I-228/99 of 9. 10. 2002, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 91/2002 and OdlUS XI, 209.

speak of the execution of a law if an executive rule remains within the limits of the relationships regulated by the law. Therefore if it only describes and interprets a law, it is undoubtedly a substantively dependent act. An administrative act may also supplement a legal norm, but only insofar as this supplementation will not originally regulate social relations or originally set tasks for the state. It may only encompass that which of necessity follows from the legal norm but is not explicitly stated in it.⁵² An administrative regulation may also choose the way in which a task is to be accomplished, but may not originally define that task. Administrative agencies therefore do not have the right to issue regulations without a substantive basis in the law, yet an explicit authorization in the law is not required.

3.4.3 Conclusion

The "Patent pisarna d.o.o." decision can be considered the key decision in the field of the substantive relationship between the law and secondary legislation, as the Constitutional Court later referenced it in 20 decisions in which it either annulled or removed secondary legislation due to a violation of the principle of the legality of the functioning of the executive branch. Its most recent appearance came in the ruling in the "Use of state and regional financial assets" case⁵³ of 2009. Theory also regards this decision as key⁵⁴.

The Constitutional Court of the Republic of Slovenia references the standpoint of Slovenian theory in its leading decision in the field of the substantive relationship between the law and secondary legislation⁵⁵. These viewpoints haven't essentially changed over the past decades and

⁵² In decision no. U-I-305/96 of 22. 04. 1999, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 36/99 and OdlUS VIII, 82, the Constitutional Court emphasized that the extent to which a piece of secondary legislation may supplement a legislative clause depends on 1) the status of the secondary legislation with which the legal material is defined in detail in the hierarchy of legislative acts; and 2) the extent of the legislative powers.

⁵³ Decision of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia no. U-I-84/09 of 2. 7. 2009, Official Gazette of the Republic of Slovenia, no. 55/2009. see also Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia no. U-I-156/08 of 14. 4. 2011 and U-I-257/09 of 14. 4. 2011.

⁵⁴ See Šturm, 1998, p. 167. For an overview of the content of the legality principle and case law, see Šturm (1998) and the dissenting separate opinion of judge Šturm in the case Constitutional Court no. U-I-326/97 of 4. 6. 1998.

⁵⁵ See Šturm, 1998, p. 155, for example.

rely on classic German theory and constitutional court case law, and this decision is still referred to today. We may therefore conclude that we cannot speak of a development of constitutional court case law regarding the substantive relationship between the law and secondary legislation that would be comparable to the development in the United States and Germany. To state the matter differently: In the field of the substantive relationship between the law and secondary legislation, the Constitutional Court still stands by its viewpoint, the essence of which was formed by (Slovenian) theory in the 1960s.

3.5 Theoretical viewpoints

In terms of principles, the viewpoints of Slovenian legal theory on the relationship between the law and secondary legislation may be placed into two larger groups: the classic or rigid viewpoint and the newer or more flexible viewpoint.

The classic viewpoint, which hasn't essentially changed over the past forty years, can be summarized as follows: secondary legislation may not contain clauses that are not in the law, and in particular may not independently regulate new or special rights and obligations. The functioning of all those bodies and agencies which issue secondary legislation must, in terms of substance, be legally dependent, which means that they may only technically supplement, dissect and describe the law with secondary legislation. They may not interfere with the law in terms of substance, as this would result in the legislative function being transferred to other bodies. These demands must be adhered to as consistently as possible in all those forms of the functioning of bodies of state which are enforced in a one-sided, legally binding manner through compulsion by the authorities or even through authoritarian repression.⁵⁶

The newer stance starts from the fact that the principles of the separation of powers and the legality of the functioning of the executive branch develop in parallel and stresses that an ideal model of the separation of powers, in which the legislature would reach decisions politically and the executive power would merely interpret, dissect or competently execute political decisions (laws), is not practicable, or is very

⁵⁶ Šturm, 1990, p. 286. Vavpetič, Godec, Šturm and Horvat should be listed as the main administrative law theoreticians who defend this stance, and Kušej and Pavčnik as the main legal theoreticians. Besides Slovenian theoreticians, the Croatian theoretician Ivo Krbek should also be mentioned.

distant from reality, for a number of reasons. In every legal decision, even that which is most concrete and "executive" contains some sort of valuation, which is why the relationship between an "original" and an "derived" legal norm can never be such that the secondary norm would not contain original value components.⁵⁷ It would also be false to claim that secondary legislation must not regulate rights and obligations, as a regulation is by definition a legal act which contains abstract and general legal norms, and every legal norm by definition regulates rights or obligations.⁵⁸ It follows that the key question is what extent of its own value judgments (i.e. how much original decision-making) may the legislature leave to the executive branch? According to the newer view, the relationship between the law and the executive branch cannot be strictly defined, which is why this view advocates looking at each case individually, whereby various circumstances must be taken into account and weighed, for which it suggests the use of a test of proportionality.⁵⁹

A part of newer theory also sees a solution in the procedure for shaping secondary legislation. This procedure should be constructed in such a way that it would give secondary legislation legitimacy, and by doing so would extend the democratic political process to the level of secondary legislation. Here it points out a number of pitfalls, among which the very structure of a state explicitly founded on the principle of the separation of powers is the greatest. Regardless, it feels that the rulemaking activities of the executive branch of government have for some time been a necessary part of administrative systems, which is why it is necessary to accept the fact that directly limiting the substance of the executive branch's decisions with laws has its limits. With this in mind,

⁵⁷ Referring to the conclusions of Pavčnik and Bučar, in accordance with which the process of public administration works in such a way that on no level of the process would it be possible to claim that what is taking place is decision-making free of original, that is value, content. Every decision a person makes has by definition a value component (see Virant, 1999, pp. 99–100).

⁵⁸ Therefore, if one interpreted Article 84 of the Slovenian Constitution to mean that the executive branch may not regulate rights and obligations, a situation would emerge where it would be nearly impossible for the executive branch to function. Author feels that this Constitutional clause only speaks of the duty of the state assembly to use a form of the law to regulate rights and obligations (see Virant, 1999, pp. 96 and 100).

⁵⁹ The matter to be weighed is on the one hand the degree of deviation from the ideal of a separation of powers and the meaning of the field of constitutional rights and freedoms, and on the other the weight of reasons given by the legislature for delegating rulemaking authority. See Virant (1999).

laws should limit the way in which decisions are made to a greater degree. In this regard, it would be necessary to achieve a working balance between substance and procedural legality, in other words a relationship which would still be in accordance with the essence of the idea of a separation of powers, that is with the system of checks and balances.

4 Conclusion

The complexity of modern problems demands the sharing of rulemaking authority between the legislative and executive branches of government; in neither the American nor the Slovenian legal system does the latter have a more or less free hand in rulemaking. It is characteristic of the Slovenian legal system, like the German legal system, that the focus is on the substantive relationship between the law and secondary legislation, while the American system places greater emphasis on the procedure for shaping secondary legislation. If the procedure is open and accountable, it constitutes an oversight mechanism that enables the executive branch to possess wider rulemaking authority. In the Slovenian legal system, the procedural aspect of forming secondary legislation has been gaining importance over the last decade, yet at the same time the question of the impact of procedural rules on the legality of substance and the legitimacy of secondary legislation has yet to be systematically addressed from the standpoint of legal theory. On the political and administrative levels, steps have been taken in the direction of greater openness and transparency in these procedures; on the level of theory, it will be necessary first and foremost to address the question of public participation in the formation of secondary legislation as an instrument for the democratic legitimization of the functioning of the executive branch and, consequently, as a tool that enables the broadening of the rulemaking authority of the executive branch. Here it will most of all be necessary to examine the relationship between the monist concept of democracy, from which the central role of the law in the democratic legitimization of the functioning of the executive branch is derived, and the pluralist concept, according to which the starting point is the individual and his ability to participate in public administration on all levels of decision-making.

Iztok Rakar, LL.B. (1998), LL.M. (2004) and Ph. D. (2011). He has been a habilitated university teacher for the field of public administration at the University of Ljubljana since 2008. At the Faculty of Administration of the University of Ljubljana, he is a senior lecturer for the first-cycle degree Professional Study Programme courses Legislative Regulation of Public Administration, Public Authorities, Company Law and Public Procurement Law and also teaches the courses Administrative Procedure and Administrative Dispute.

References

Literature

- Asimow, M., Bonfield, A. E. & Levin, R. M. (1998). *State and Federal Administrative Law* (2nd. ed.). St. Paul, Minnesota: West Group.
- Bogdany, A., von (2000). *Gubernative Rechtsetzung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bonfield, A. E. & Asimow, M. (1988). *State and Federal Administrative Law*. St. Paul, Minnesota.
- Brown, R. L. (1991). Separated Powers and Ordered Liberty. *University of Pennsylvania Law Review* 139(6), 513–1566.
- Brugger, W. (2001). *Einführung in das öffentliche Recht der USA* (2., akt. und erw. Aufl.). München: C.H. Beck.
- Bugarič, B. (2004). Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin international law journal* 22(3), 483–521.
- Davis, K. C. (1969). A New Approach to Delegation. *University of Chicago Law Review* 36(4), 713–733.
- Hoffmann-Riem, W. (2005). Gesetz und Gesetzesvorbehalt im Umbruch. Zur Qualitäts-Gewährleistung durch Normen. *Archiv des öffentlichen Rechts*, zvezek št. 130, 5–70.
- Horvat, M. (1990). Razmerja med zakoni in abstraktnimi upravnopravnimi akti. *Magistrsko delo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Horvat, M. (2004). Abstraktno upravnopravno delovanje. *Javna uprava* 40(2), 279–306.
- Jaffe, L. L. (1965). Judicial Control of Administrative Action. V: Mashaw, J. L., Merrill, R. A. & Shane, P. M. (2003). *Administrative Law: The American Public Law System (Cases and Materials, 5th ed.)*, str. 61. Thomson West.
- Lawson, G. (1994). The Rise and Rise of the Administrative State. *Harvard Law Review* 107(6), 1231–1254.
- Lepsius, O. (1997). *Verwaltungsrecht unter dem Common Law: Amerikanische Entwicklungen bis zum New Deal*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lindseth, P. L. (2004). The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s–1950s. *The Yale Law Journal* 113(6), 1341–1415.
- Mashaw, J. L. (1997). *Greed, Chaos and Governance: Using Public Choice to Improve Public Law*. New Haven: Yale University Press.

The Rulemaking Authority of the Executive Branch of Government – An Analysis of Slovenian and American Theory, Legislation and Case Law

- Mashaw, J. L., Merrill, R. A. & Shane, P. M. (2003). *Administrative Law: The American Public Law System (Cases and Materials, 5th ed.)*. Thomson West.
- Orlowski, M. C. (2005). Der Erlass von Rechtsverordnungen nach amerikanischem Recht. *Die Öffentliche Verwaltung* 58(4), 133–142.
- Pirnat, R. (1995). Razmišljanje o postopku sprejemanja splošnih upravnih aktov. *Zbornik znanstvenih razprav*, letnik LV, 241–253. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Pirnat, R. (2003). Postopek sprejemanja predpisov. *Uprava* 1(1), 64–75.
- Pünder, H. (1995). *Exekutive Normsetzung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Rose-Ackerman, S. (1994). American Administrative Law under Siege: Is Germany a Model? *Harvard Law Review* 107(6), 1279–1302.
- Schoenbrod, D. (1985). The Delegation Doctrine – Could the Court give it Substance? *Michigan Law Review* 83(5), 1223–1290.
- Schoenbrod, D. (1993). *Power without Responsibility: How Congress abuses the people through delegation*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Stewart, R. B. (1975). The Reformation of American Administrative Law. *Harvard Law Review* 88(8), 1667–1813.
- Strauss, P. L., Todd, D. R. & Farina, C. R. (2003). *Administrative Law (rev. 10th ed.)*. New York, New York: Thomson West.
- Šturm, L. (1990). Reforma upravne funkcije v SFRJ v luči demokratične pravne države. *Zbornik znanstvenih razprav*, let. 50, 285–293. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Šturm, L. (1998). *Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova revija.
- Šturm, L. (ur.) (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Trute, H.-H. (2006). Die demokratische Legitimation der Verwaltung. V: Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Assmann, E. & Voskuhle, A. (ur.). *Grundlagen des Verwaltungsrechts (Band I)*, 307–390. München: Verlag C. H. Beck.
- Virant, G. (1999). Novejši pogledi na zakonitost delovanja uprave. *VI. dnevi slovenske uprave. Portorož*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Wade, W. & Forsyth, C. (2004). *Administrative Law (9th ed.)*. New York: Oxford University Press.
- Ziamou, T. T. (2001). *Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe*. Aldershot: Ashgate.

Sources

- *A.L.A. Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935)
- *Amalgamated Meat Cutters v. Connally*, 337 F. Supp. 737 (D.D.C.1971)
- *Carter v. Carter Coal Co.*, 298 U.S. 238 (1936)
- Economic Stabilization Act 1970
- *Fahey v. Mallonee*, 332 U.S. 245 (1947)
- *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U.S. 470 (1952)
- *Field v. Clark* 143 U.S. 649 (1892)
- *J. W. Hampton, Jr. & Co. V. United States*, 276 U. S. 394 (409) [1928]
- *Kent v. Dulles* 357 U.S. 116 (1958)
- *Lichter v. United States*, 334 U.S. (str. 742 sl. (1948))
- National Industry Recovery Act 1933
- Odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika Šturma v sklepu US št. U-I-326/97 z dne 4. 6. 1998
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-92/07 z dne 15. 4. 2010, Uradni list RS, št. 46/2010
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-1/92 z dne 9. 7. 1992, Uradni list RS, št. 38/92 in OdlUS I, 48
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-228/99 z dne 9. 10. 2002, Uradni list RS, št. 91/2002 in OdlUS XI, 209
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-264/99 z dne 28.09.2000, Uradni list RS, št. 97/2000 in OdlUS IX, 226
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-287/95 z dne 14.11.1996, Uradni list RS, št. 68/96
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-305/96 z dne 22. 04. 1999, Uradni list RS, št. 36/99 in OdlUS VIII, 82
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-72/92 z dne 23. 6. 1993, Uradni list RS, št. 42/93
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-73/94 z dne 25. 5. 1995, Uradni list RS, št. 37/95 in OdlUS IV, 51
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-82/92 z dne 11. 11. 1993, Uradni list RS, št. 65/93
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-84/09 z dne 2. 7. 2009, Uradni list RS, št. 55/2009

The Rulemaking Authority of the Executive Branch of Government – An Analysis
of Slovenian and American Theory, Legislation and Case Law

- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-156/08 z dne 14. 4. 2011, Uradni list RS, št. 34/2011.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-257/09 z dne 14. 4. 2011, Uradni list RS, št. 37/2011.
- *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935)
- *The Brig Aurora*, 11 U.S. (7 Cranch) 382 (1813)
- *Wayman v. Southard*, 23 U.S. (10 Wheat.) (1825)
- *Yakus v. United States*, 321 U.S. 414 (1944)

Izbrani vidiki problematike organizacije vpisa v visokem šolstvu

UDK: 378.091.212

Mirko Pečarič

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo
mirko.pecaric@fu.uni-lj.si

IZVLEČEK

Prispevek obravnava institucionalno organiziranost vpisa v visokošolske izobraževalne programe v Republiki Sloveniji in drugih državah ter opozarja na primerjalno neobičajno ureditev vpisa v naši državi. Z vidika postopkovne urejenosti kot tudi racionalne in pregledne rabe javnih financ je nerazumno, da država kot financer visokošolskega izobraževanja ne razpolaga s podatki o vpisanih študentih, pač pa je odvisna od vpisne službe Univerze v Ljubljani, ki centralno zbira podatke za celotno državo. Avtor ugotavlja, da bi bilo treba naloge vpisne službe na nacionalnem nivoju prenesti na ministrstvo, ki bi tako imelo pregled nad vpisom na celotnem visokošolskem prostoru.

Ključne besede: vpis, organiziranost vpisa, univerza, samostojni visokošolski zavod

JEL: I28

»Študentska organizacija Slovenije je vseskozi izpostavljala, da bi se urejanja študentskega dela morali lotiti drugače. Sami so predlagali večji nadzor in enotno evidenco vpisa ... Ministrstvo za visoko šolstvo sistem že vzpostavlja, predvidoma pa bo začel delovati v začetku novega študijskega leta«. ¹

1 Uvod

Ob vse večjem številu razpisanih mest na visokošolski študij je tako z vidika formalno-enakopravne obravnave kandidatov za vpis na visokošolski študij kot tudi z vidika racionalne rabe javnih financ zaželeno,

¹ Pridobljeno 21. 4. 2011, s http://m.24ur.com/index.php?article_id=3656479

da je postopek vpisa čim bolj transparenten in enak na vseh visokošolskih zavodih. Prijavno-sprejemni postopek za vpis v prvi letnik študija na visokošolskih zavodih v Sloveniji se vsako leto začne z razpisom za vpis, kjer so v uvodnem delu opisana pravila, postopki in roki, ki veljajo v prijavno-sprejemnem postopku, v posebnem delu pa so poleg vpisnih pogojev napisana še merila za izbiro in število vpisnih mest za vse razpisane študijske programe.² Večji del dosedanjih naporov je bil vložen v vsebino razpisa za vpis in izbiro najustreznejšega programa, medtem ko je bila institucionalna organiziranost vpisnih služb in vpletenost države v to področje puščena ob strani. Na to kažejo slovenske knjižnične baze podatkov, ki ne vsebujejo gradiv na to temo³ (v slovenščini ali angleščini).

Vpis v visokošolske institucije je bil v literaturi do sedaj predvsem predmet zanimanja psihologov, socialnih psihologov in sociologov. Avtorji so se osredotočali predvsem na filozofske, empirične in pravne probleme (npr. kršitev enakopravnosti) povezane z izbiro in sprejemom, na povezave med spolom, narodnostjo, izobrazbo, družbenim okoljem, iz katerega so prihajali kandidati in sprejemom v posamezne visokošolske institucije (npr. Fishman & Pasanella, 1960; Nwalo, 2008; Douglas, 2007), najdemo pa tudi dela, namenjena neposredno kandidatom za vpis (Keith-Spiegel & Wiederman, 2000). Avtorje so zanimale predvsem (nespremenljive) strukture, ki so pogojevale vpis in sprejem. Večina empiričnih raziskav v zvezi s socialnim kapitalom⁴ s področja izobraževanja se je osredotočala na šole; francoski sociolog Pierre Bourdieu je tako namenil pozornost povezavi med socialnim kapitalom in uspešnostjo pri izpitih v francoskih *grandes écoles*. Trdi, da obstaja povezava med kulturnim kapitalom in učnim uspehom: »med učenci *grandes écoles* je opazna izrazita korelacija med učnim uspehom in socialnim kapitalom družine, iz katere izhajajo, merjena z akademsko ravno več kot dveh generacij na obeh straneh družine« (Bourdieu, 1977, str. 497). Anna Zimdars, Alice Sullivan in Anthony Heath so se zato posvetili presoji upravičenosti takšne trditve na primeru Oxforda. Študija

² Prav tako so objavljeni pogoji za vpis in število mest za vpis v tiste študijske programe, ki kandidatom omogočajo vpis v začetni ali nadaljevalni tretji letnik, ter informacije o vzporednem študiju, vpisu diplomantov in tujih državljanov. Kandidati, ki želijo študirati izredno, lahko na koncu razpisa najdejo pregled svetovalnih mest Zavoda RS za zaposlovanje.

³ Prispevek zato temelji na delih, ki so bila znana avtorju.

⁴ Socialni kapital se izraža, ko stopamo v medsebojne odnose z drugimi ljudmi, ko pride do interakcij in omrežij, ki se vzpostavljajo v družbi na podlagi skupnih vrednot.

je prispevala k ugotovitvam, da sodelovanje v *beaux arts* ni najbolj relevantna oblika kulturnega kapitala pri preučevanju izida samega izobraževanja. Pomembno je bilo razmerje poznavanja kulture, ne pa samo sodelovanje v kulturi (višji sloj – več sodelovanja).⁵

Vpis z institucionalnega vidika ni bil deležen večje pozornosti, čeprav je kot predpogoj neposredno povezan s temeljno človekovo pravico do svobode izobraževanja iz 57. člena Ustave RS. Prispevek poskuša osvetliti problematiko institucionalne organiziranosti vpisnih služb posameznih univerz in samostojnih visokošolskih zavodov v Republiki Sloveniji, s poudarkom na "centralno – nacionalni" vpisni službi Univerze v Ljubljani glede na primerjalno pravno ureditev drugih držav. Vsebina se osredotoča tudi na procesno-organizacijsko plat vpisa, kjer bodo opredeljene procesne pomanjkljivosti sedanje ureditve v zvezi s postopkom vpisa, medtem ko je za materialno – finančni del vpisa Ustavno sodišče RS pred kratkim na več mestih Zakona o visokem šolstvu in njemu pripadajočih podzakonskih aktov ugotovilo, da so neustavni oz. v nasprotju z ustavo.⁶ Načelo nepristranosti se ne zagotavlja le tako, da se ravnamo po načelu enakopravne obravnave pač pa tudi tako, da se odpravljajo potencialni vzroki, za nastanek nepravilnosti. Dejstvo, da Univerza v Ljubljani za vse konkurenčne javne in zasebne zavode v državi opravlja nacionalno pomembne naloge vpisa je že *per se* tako pomembno (nenavadno), da ga je treba osvetliti z vidika njegove upravičenosti.

2 Institucionalna ureditev vpisa v študijske programe v drugih državah

V Veliki Britaniji na dodiplomski ravni deluje deluje organizacija UCAS (*Universities & Colleges Admissions Service*), ki deluje kot gospodarska družba, ki je bila hkrati registrirana tudi kot dobrodelna organizacija (ang. *charity*), odgovorna za delo s prošnjami za vpis v visokošolske ustanove. Gre za centraliziran sistem sprejemanja

⁵ Z drugimi besedami – za starše ni dovolj, da pripeljejo svoje otroke v muzej ali jih vpišejo v tečaj učenja flavte; otroci, ki berejo in razumejo visoko kulturo ter nabirajo znanje, ki ga nagradjuje izobraževalni sistem, se bolje obnesejo v sprejemni konkurenci za mesto na Oxfordu.

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-156/08-16 z dne 14. 4. 2011. Odločba je na več mestih razveljavila oziroma ugotovila neskladnost Zakona o visokem šolstvu in celotne Uredbe o javnem financiranju visokošolskih zavodov in drugih zavodov predvsem zaradi pomanjkljivosti in nejasnosti določb, ki posegajo v pravice in pravne koristi teh zavodov.

v visokošolsko izobraževanje na dodiplomski ravni; dijaki niso sprejeti na univerze in šole kot ustanove, temveč po študijskih programih. Dijak izvede registracijo na spletni strani UCAS in izbere pet programov. Na leto UCAS obdela več kot dva milijona prošenj za redni vpis v dodiplomski študij, ob tem pa pomaga kandidatom za vpis, da najdejo najbolj primerno izobraževalno ustanovo za njihov študij. UCAS zagotavlja različna inovativna spletna orodja, ki olajšajo dijakom izbiro najustrežnejšega študijskega programa, visokošolskim ustanovam pa lažjo obravnavo prošenj in razpisov za študij. Na vsak izbrani program prosilec prejme odgovor: zavrnitev, pogojno ali brezpogojno ponudbo. Če gre za pogojno ponudbo, se lahko študent vpiše v program, če pozneje izpolni v odgovoru navedene pogoje: običajno gre za doseganje določenih ocen v izpitih, ki bodo šele sledili. Po prejemu ponudb dijak izbere dva programa, za katera je bila dana ponudba: prva in druga izbira. Če so bili pogoji kasneje izpolnjeni, se lahko dijak udeleži programa v celoti. Če dijak kasneje ne izpolni pogojev za prvo izbiro, izpolnjuje pa pogoje za drugo izbiro, se lahko udeleži v tem programu. Če ne izpolni pogojev v nobeni od ponudb, lahko pošlje svoje vloge na druge različne univerze. Odločitev o sprejemu je v celoti v rokah tiste univerze, za katero je dijak podal prijavo. Pri podiplomskem študiju se prijavo pošlje neposredno na univerzo, tj. mimo UCAS.⁷

Podoben sistem centralne organiziranosti velja na Irskem s Centralnim vpisnim uradom (ang. *The Central Applications Office*, CAO, irsko: An LárOifig Iontrála,⁸ ki deluje kot podjetje z omejeno odgovornostjo s 45 solastniki (člani so visokošolske institucije) in se v celoti financira iz vpisnimi taksami),⁹ v Avstraliji z univerzitetnim sprejemnim centrom (*Universities Admissions Centre* – UAC; združuje 17 visokošolskih institucij in od leta 1996 dalje deluje kot podjetje z omejeno odgovornostjo UniProjects Pty Limited, v lasti New South Wales Vice Chancellors Committee,¹⁰ pred tem pa je deloval kot organizacijska enota Univerze v Sydneyu) ali v Ontariu (Kanada) z univerzitetnim centrom za sprejem prošenj (*The Ontario Universities' Application Centre* –

⁷ Pridobljeno 16. 4. 2011, s <http://wwwucas.com>

⁸ Pridobljeno 17. 4. 2011, s <http://www.cao.ie/index.php>

⁹ CAO Board of Directors 2009. Pridobljeno 15. 6. 2011, s http://www2.cao.ie/dir_report/content.htm

¹⁰ Annual Report (1 July 2009 – 30 June 2010). Pridobljeno 15. 6. 2011, s <http://www.uac.edu.au/general/>. NSWVCC deluje podobno kot pri nas Rektorska konferenca vendar ne le kot način dela (glej ZViS), pač pa tudi kot posebna pravna oseba.

OUAC¹¹; OUAC je registriran kot nepridobitna ustanova (*non-profit agency*), ki deluje pod nadzorom Sveta dvajsetih univerz v Ontariu, katerega članice nadzorujejo delo sveta s svojimi 20 svetovalnimi telesi (*Advisory Board*)).

Večina držav ima centraliziran vpis (npr. Japonska, Kitajska, Izrael, Turčija, Norveška, Hong Kong, Indija), čeprav obstajajo tudi razpršeni sistemi, ki omogočajo prijavo neposredno na fakultete oz. univerze (ZDA, Kanada, Nizozemska).¹² V ZDA obstaja skupni vpis, ki je nastal na podlagi zasebne iniciative 15 šol leta 1975, danes pa združuje 391 zasebnih in javnih institucij (vanj so vključene tudi za naš prostor najbolj znane šole – npr. Yale, Harvard, Cornell, Duke, Tampa, Princenton¹³).¹⁴ Za razliko od pretežnega centralnega sistema vpisa, ki prevladuje na anglosaškem delu sveta, je evropski del bolj naravnani v decentraliziran vpis, ki se izvaja neposredno po posameznih univerzah; kandidat pošlje prijavo za vpis neposredno na univerzo, ki odloča o vpisu.¹⁵ Avstrija, Švica in Belgija imajo verjetno najbolj liberalen sistem vpisa na univerzo na svetu. Kdor je opravil maturo, se lahko vpiše na katerokoli področje (ali celo na več brez dodatnih stroškov) na javni univerzi. V Belgiji je celo edini pogoj za vpis

11 OUAC sta ustanovila leta 1971 Svet Univerz Ontaria in Svet Univerz Ontaria za sprejeme. Zaradi velike rasti povpraševanja po visokošolskih študijskih programih v Ontariu je bilo treba izboljšati upravljanje vpisov in načrtovanih aktivnosti v zvezi z vpisi. S spodbudo in podporo deželne vlade je OUAC začel z deli v avgustu 1971. Prednosti centralizacije so se pokazale zelo hitro, kar je povzročilo centralizacijo sprejemov tudi drugih številnih strokovnih programov. Koristi so se prenesle tudi v današnji čas. Ob možnosti nadzora nad sprejetimi prošnjami za vpis se je bistveno zmanjšalo podvajanje prošenj, kamor sodijo tudi manjši stroški pri obdelavi večjega števila vlog za sprejem. Z leti so se storitve OUAC razširile tudi na drugih področjih, vključno s proizvodnjo in z distribucijo številnih publikacij ter centralizirano distribucijo uporabe materialov po vsem svetu; z upravljanjem univerzitetnih raziskav, s pripravo statističnih poročil, ki se uporabljajo za vladne in institucionalne namene pri načrtovanju, z elektronskim zbiranjem in razdeljevanjem univerzitetnega gradiva in drugimi s tem povezanimi nalogami. OUAC uporablja spletno aplikacijo, nudi uporabniku prijazne in učinkovite postopke za zbiranje podatkov ter je ponos v univerzitetnem sistemu Ontaria, medtem ko je hkrati tudi zelo stroškovno učinkovita. OUAC je registriran kot neprofitna agencija, ki deluje pod okriljem Sveta univerz Ontaria. Dejavnosti OUAC spremlja 20 članski svetovalni odbor, ki vključuje predstavnike vseh uporabnikov skupin OUAC.

Pridobljeno 21. 4. 2011, s <http://www.ouac.on.ca/about/an-background.html>

12 http://en.wikipedia.org/wiki/University_and_college_admissions (27. 10. 2009)

13 Na spletni strani Princentona najdete pogoje za vpis že za študijsko leto 2014!

14 <https://www.commonapp.org/CommonApp/Members.aspx> (26. 10. 2009)

15 Sodelovanje in koordinacijo med univerzami glede vpisa npr. v Švici določa rektorska konferenca (*Conférence des Recteurs des Universités Suisses*) kot pravna oseba zasebnega prava, medtem ko v Franciji vsaka univerza določa svoje vpisne pogoje.

v univerzitetni študij pridobitev diplome na visoki šoli. V Švici in Belgiji velja izjema le za študij medicine, kjer velja sistem *numerus clausus* (omejeni vpis). Liberalna praksa vpisa je privedla do prevelikega števila študentov in velikega osipa zlasti na bolj priljubljenih študijskih področjih, kot sta psihologija in novinarstvo. Po sodbi Sodišča Evropskih skupnosti¹⁶, ki je Avstriji naložila sprejem državljanov drugih držav članic EU pod enakimi pogoji kot za študente, ki so opravili maturo v Avstriji, je bil sprejet zakon, ki omogoča univerzam uvedbo ukrepov za izbiro študentov na tistih področjih, ki so predmet omejenega vpisa v Nemčiji.

2.1 Obdelava prošenj za vpis

Vse več univerz omogoča spletno prijavo (nekateri samo prek spleta), pri čemer dajejo vse večji procesni poudarek na poslovanju prek elektronske pošte. Tovrstna praksa odstopa od klasičnega upravnega postopka, po katerem poteka prijava v Sloveniji. Značilnost elektronske pošte je namreč v tem, da lahko na svetu obstaja le en naslov z istim imenom, pri čemer je kandidat dolžan zagotoviti tajnost svojega uporabniškega imena in gesla.¹⁷ Stanford med pravili izrecno določa, da je izključno kandidatova obveza skrbeti za veljaven poštni naslov, za obveščanje o morebitnih spremembah elektronskega naslova, da pregleduje pošto redno in da zagotovi, da bo njegov poštni naslov sprejel elektronsko pošto iz Stanforda.¹⁸ Če na Oxfordu uporabite spletno prijavo, ste prav tako obveščeni le prek elektronske pošte.¹⁹

Vpis na dodiplomske študijske programe na Univerzi v Bologni (*Alma Mater Studiorum*) se za državljane EU izvaja na enak način kot za državljane Italije. Registracijo na Univerzi v Bologni je mogoče storiti *on-line* (na spletni strani www.almawelcome.unibo.it), kandidat za študij pa se lahko oglasi tudi neposredno v eno izmed točk Almawelcome, kjer lahko najde pomoč in informacije. Pred uporabo storitve *on-line* mora imeti študent davčno številko (*codice fiscale*). Tuji študentje pridobijo to

¹⁶ Primer C-147/03 Komisija Evropskih skupnosti proti Republiki Avstriji z dne 7. julija 2005.

¹⁷ Na podoben način deluje npr. spletno plačevanje *Pay Pal*.

¹⁸ Pridobljeno 20. 10. 2009, s
<http://www.stanford.edu/dept/uga/application/freshman/index.html>

¹⁹ Pridobljeno 20. 10. 2010, s
http://www.ox.ac.uk/admissions/postgraduate_courses/frequently_asked_questions/submitting_your.html

številko na enem izmed italijanskih konzulatov, tisti tuji študentje, ki pa so že v Italiji, pa jo dobijo na lokalnem davčnem uradu. Študent vnese osebne podatke na spletni strani in izbere študijski program. Sistem mu dodeli študentsko številko, sama vloga pa se nato natisne. Plačilo vpisnine se lahko opravi on-line, ali pa v kateri koli podružnici UniCredit Bank prek povezave na dobljeno kodo iz programa Almawelcome. Ko je plačilo izvršeno, študent podpiše natisnjeno vlogo in jo prinese v eno od točk Almawelcome ali v študentski referat skupaj z dokumentacijo, potrebno za vpis. Ob registraciji študent dobi indeks in magnetno kartico, ki omogoča dostop do storitev univerze.²⁰ Spletna prijava dobiva vse večje razsežnosti in jo lahko zasledite na večini evropskih univerz; kdor pa se želi vpisati na katero izmed fakultet Univerze v Zagrebu, vloži prošnjo za vpis neposredno na fakulteto v fizični obliki;²¹ enako velja za fakultete Univerze v Sarajevu. Slednja univerza bi bila lahko celo zgled ureditve vpisa na zakonski in podzakonski ravni po njegovi vsebini tudi za našo državo.²² Ureditev je namreč določena na zakonski ravni z vsemi potrebnimi kriteriji za podzakonsko urejanje. Organizacija vpisa v Sarajevu deluje na "klasičen" način: prijave se podajo na članice, dekan pa imenuje tričlansko komisijo, ki odloča o vpisu. Rezultati se objavijo na oglasni deski članice, kjer se vodi tudi celoten pritožbeni postopek. Enako velja za podiplomski študij (univerza je pri vpisu vpletena le v primeru, če sama neposredno organizira izvedbo določenega podiplomskega programa).²³

3 Organizacija vpisnih služb v Republiki Sloveniji

Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru in Univerza v Novi Gorici imajo organizirano vsaka svojo visokošolsko prijavno-informacijsko službo kot notranjo organizacijsko enoto uprave univerze. Del nalog opravljajo službe samostojno. Nekatere naloge za Univerzo v Ljubljani, Univerzo

²⁰ Pridobljeno 21. 4. 2011, s

<http://www.eng.unibo.it/PortaleEn/Students/International+Students/seeking/Eu/3yearcour And2nddegree.htm#1>

²¹ Natječaj za upis studenata u I. godinu preddiplomskog, integriranog i stručnog studija u akademskoj godini 2009/2010. Pridobljeno 26. 10. 2009, s
http://www.unizg.hr/Nastava_studenti/upisi.html

²² Glej Zakon o visokom obrazovanju (Službene novine Kantona Sarajevo, št. 43/08) sedmo poglavje (členi od 80 do 89) in Pravila Univerziteta u Sarajevu.

²³ Pravila Univerziteta u Sarajevu, členi od 128 do 138. Pridobljeno 20. 4. 2011, s
http://www.efsa.unsa.ba/ef/index.php?option=com_content&task=view&id=1010&Itemid=315

v Mariboru, Univerzo na Primorskem in za Univerzo v Novi Gorici opravlja v celoti Visokošolska prijavno-informacijska služba Univerze v Ljubljani. VPIS Univerze v Ljubljani (vpis UL) opravlja tudi naloge prijavnega postopka za samostojne visokošolske zavode. Tako kot večina prijavnih služb tudi vpis UL izvaja analizo prijave in vpisa za vsako študijsko leto; razlika od drugih je v tem, da opravlja analizo za območje celotne države. Vpis UL po pravilih opravlja dodatno za potrebe Univerze v Ljubljani, Univerze v Mariboru, Univerze na Primorskem in Univerze v Novi Gorici ter za (vse) samostojne visokošolske zavode tudi skupne naloge, t.i. naloge nacionalnega pomena, ki pa niso nacionalno določene(!).²⁴ Dejansko stanje kaže, da Vpis UL poleg omenjenih skupnih nalog še brezplačno izvaja za vse preostale tudi druge naloge (za katere bi moralo ministrstvo prav tako zagotavljati sredstva).²⁵

Vpis UL za potrebe Univerze na Primorskem in za vse samostojne visokošolske zavode (brezplačno) vodi in odloča (*sic*) v postopkih

24 Gre za postopek razvrščanja kandidatov, razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema VPIS, izdelavo šifrantov za vsakoletno prijavo za vpis za tisk, pripravo končnega besedila razpisa za vpis, pripravo prijavnih obrazcev in dogovor s pristojno službo glede rokov, naklade in distribucije, obveščanje kandidatov z računalniškim izpisom o stanju njihove prijave po vnosu podatkov v podatkovno bazo zaradi kontrole napak, pripravo podatkov o prostih mestih pred drugo prijavo, pripravo zbirnega poročila in analizo prijav za potrebe univerz, samostojnih visokošolskih zavodov, Vlade RS oziroma ministrstev in drugih uporabnikov in pripravo splošnega informativnega gradiva in priročnikov.

25 Poleg gornjih nalog sodeluje še z visokoškolskimi zavodi, MVZT in MŠŠ pri pripravi končnega besedila razpisa za vpis in pripravi Razpisa za vpis v dodiplomske in enovite magistrske študijske programe za tisk, analizira, zbira, vnaša in obdeluje podatke, potrebne za prijavno-sprejemni postopek, ki jih ni mogoče pridobiti iz uradnih evidenc, spremlja in upošteva spremembe na področju srednješolske in visokošolske zakonodaje v prijavno-sprejemnem postopku, opravlja koordinacijo in izvedbo strokovnih srečanj s šolskimi svetovalnimi delavci srednjih šol in svetovalci enot Zavoda za zaposlovanje v Ljubljani, Mariboru in Kopru, informira in svetuje kandidatom za vpis glede prijavno-sprejemnega postopka, pripravlja podatke za objavo na spletu glede števila prijav v posamezne študijske programe in o omejitvah vpisa, o številu sprejetih in minimumih za prvi in drugi prijavni rok in o prostih vpisnih mestih pred začetkom drugega prijavnega roka, zbira in vnaša vrednosti ocenjevalnih lestvic za preizkuse sposobnosti v podatkovno bazo VPIS, programsko branje splošne in poklicne mature (arhivski in podatki za tekoče leto), izvaja postopke razvrščanja kandidatov glede na izračun točk, izdelavo množic za razvrščanje, izbirni postopek, izdeluje besedilne datoteke za tisk sklepov o rezultatu izbirnega postopka, pripravlja podatke o številu sprejetih in minimumih za objavo na spletnih straneh v prvem in drugem prijavnem roku, pripravlja aplikacijo za prikaz naknadno uvrščenih kandidatov na spletu v prvem in drugem prijavnem roku, pripravlja rokovnik prijavno-sprejemnega postopka za prvi in drugi prijavni rok, strokovnih predlogov, delovnih gradiv in poročil za Koordinacijo VPIS ter izdeluje statistična poročila za medije.

za priznavanje za namen nadaljevanja izobraževanja kandidatov, ki so srednjo šolo končali v tujini, vodi celoten pritožbeni postopek ter odloča v zvezi s pritožbo zoper odločbo, izdano v postopku priznavanja za namen izobraževanja. Dejansko stanje, ki kaže na dodatne naloge izven zapisanih skupnih nalog ter priznavanje za namen nadaljevanja izobraževanja, ne sodi v okvir zagotavljanja sredstev za izvedbo nacionalne naloge prijavno-informacijske službe po uredbi (iz nje niti ne izhaja, kaj ta nacionalna naloga vsebuje, zato tudi ni mogoče finančno ovrednotiti dela; sedaj se deluje po stihiji, ki zagotavlja, da sredstev ni manj, kot v preteklem letu – to pa naj bi bila tudi edina varovalka). Vpis UL je te naloge izvajal *pro bono*, ne da bi za to vedel ali se tega zavedal.

Visokošolske prijavno-informacijske službe samostojno sodelujejo pri pripravi razpisa za vpis, sodelujejo pri pripravi vsebine in oblike skupnih prijavnih obrazcev, opravljajo informativno in svetovalno delo s kandidati za vpis, organizirajo posvet s strokovnimi službami srednjih šol, z namenom informiranja o razpisu za vpis in prijavno-sprejemnem postopku organizirajo predstavitve prijavno-sprejemnega postopka in razpisa za vpis na srednjih šolah na območju RS, svetujejo članicam univerze glede prijavno-sprejemnega postopka, organizirajo strokovni posvet z vodji študentskih referatov članic univerz in samostojnih visokošolskih zavodov, organizirajo in vodijo informativni dan za tuje državljane, zberejo in obdelajo prve in druge prijave za vpis, zbirajo vsa dokazila o izpolnjevanju vpisnih pogojev, po poteku rokov za prijavo na razpis obdelajo in analizirajo prijave ter pošljejo podatke o prijavah univerzam, samostojnim visokošolskim zavodom, Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT), Državnemu izpitnemu centru (RIC), Republiškem zavodu za zaposlovanje in srednjim šolam, obveščajo prijavljene kandidate o zanje pomembnih zadevah v različnih fazah prijavnega postopka, opravijo ročni vnos spričeval starejše generacije v podatkovno bazo, spremljajo in upoštevajo novosti in spremembe na področju ocenjevalnih lestvic za posamezne države za potrebe vrednotenja tujih šolskih listin, vrednotijo tuje šolske listine in naredijo ročni vnos ocen v podatkovno bazo (tujci in nostrificiranci), naknadno uvrščajo kandidate in jih o tem pisno seznanijo, imenujejo pristojno komisijo in vodijo postopke za obravnavo prošenj in pritožb v času prijavnega postopka, visokošolskim zavodom pripravljajo in posredujejo tudi druge podatke, potrebne za izvedbo prijavnih in vpisnih postopkov, ter se dogovorijo o obsegu in vrsti teh podatkov, pripravijo seznane

sprejetih kandidatov za visokošolske zavode, v primeru pritožbe pristojnemu organu univerze predložijo vse potrebne dokumente, (MB) pripravijo končno poročilo o prijavi in vpisu in pripravljajo informativna gradiva.

Ne glede na zavidljivo veliko količino opravljenega dela lahko primerjalno ugotovimo, da organizacija vpisa na visokošolske zavode v RS ne prispeva k preglednosti in jasnim pristojnostim posameznih organov na ravni univerz kot tudi ne na ravni države. Zaradi vse večje diferenciacije dejavnosti (ob javnih in zasebnih univerzah in visokih šolah delujejo še višje šole), "konflikta interesov", ²⁶ večje transparentnosti postopkov in s tem povezanega financiranja, bi bilo primerneje naloge vpisne službe na nacionalnem nivoju prenesti na ministrstvo, ki bi tako imelo preglednejše področje vpisa na celotnem visokošolskem prostoru. V anglosaškem delu sveta sicer delujejo zasebna podjetja ali dobrodelne organizacije, ki bi jih lahko pri nas označili za zavode (*charity*) za izvedbo centralnega vpisa, vendar pri javnem financiranju terciarnega izobraževanja (tuje univerze se financirajo tudi iz zasebnih sredstev, zato država ni primerna kot nadzorni organ, pač pa je primernejša oblika, ki jo sestavljajo posamezne univerze), ki se razteza še na vrsto drugih finančnih učinkov (študentski domovi, prehrana, delo, državne štipendije, drugi socialni transferji) menim, da je ministrstvo pravi naslov za nacionalne naloge vpisa, za katerega niti po obsegu niti po pomembnosti ne moremo trditi, da gre za izjemno, redko in nepomembno nalogo, ki bi jo lahko za ministrstvo opravljala Univerza v Ljubljani.²⁷ V stanju velike razdrobljenosti javnih in zasebnih (ki jih vsaj delno financira država) visokošolskih institucij (ki jih je več kot jih ima npr. Irska ali Belgija) in študijskih programov v RS²⁸ bi bil za našo državo še manj primeren popolnoma decentraliziran sistem, ki bi pomenil pravo "medvedjo uslugo" javnim financam. V času

²⁶ Univerza v Ljubljani izvaja vpis tudi za "konkurenčne" javne zavode in univerze.

²⁷ Nikakor ne gre namigovati, da bi se lahko podatki namenoma prirejali, pač pa gre za to, da niti Univerza v Ljubljani, ki posreduje podatke naprej na MVZT, nima vseh podatkov; o pavzerjih, ki bi se npr. za ohranitev statusa vpisali na kakšno višjo šolo, v srednješolski program za prekvalifikacijo poklica ipd.

²⁸ V študijskem letu 2009/2010 je študijsko dejavnost izvajalo 80 visokošolskih zavodov; v Razvid visokošolskih zavodov je bilo na dan 30. 6. 2010 vpisanih 663 "novih" študijskih programov. Statistični podatki o visokem šolstvu v Sloveniji za NPVŠ 2020, str. 21. Pridobljeno 15. 6. 2011, s

http://www.mvzt.gov.si/si/delovna_podrocja/visoko_solstvo/statistika_in_analize_s_podrocja_visokega_solstva/

delovanja vpisne službe je bilo ugotovljeno, da predpisi, na podlagi katerih ta služba deluje, ne ustrezajo razmeram v visokem šolstvu; razmerja med javnimi in zasebnimi visokoškolskimi zavodi, katerih predstavniki sestavljajo koordinacijsko telo (Koordinacija VPIS) so se s porastom zavodov bistveno spremenile; če bi uvedli skupno vpisno službo na ravni univerz, bi se takšna razmerja prenesla tudi na to raven. Za RS bi bila najprimernejša centralna ureditev vpisa prek ministrstva, ki bi nato prošnje poslalo neposredno na posamezne visokošolske zavode.

3.1 Problematika postopka vpisa

Poleg institucionalnega neskladja je prisotno tudi procesno neskladje.²⁹ Na podlagi šestega odstavka 40. člena Zakona o visokem šolstvu (ZViS)³⁰ je bil sprejet Pravilnik o razpisu za vpis in izvedbi vpisa v visokem šolstvu (pravilnik)³¹, ki določa postopke in roke za prijavo na razpis in za izvedbo vpisa. Razpis za vpis v dodiplomske študijske programe je skupen za študijske programe javnih visokoškolskih zavodov in za koncesionirane študijske programe koncesioniranih visokoškolskih zavodov ne glede na način izvajanja študija. Razpis za vpis v podiplomske študijske programe univerze in samostojni visokoškolski zavodi objavijo v dnevnem časopisju najmanj štiri mesece pred začetkom njihovega izvajanja. Pravilnik v 9. členu določa, da strokovna, tehnična in druga opravila, potrebna za izvedbo prijavnih postopkov na razpis za vpis v dodiplomske študijske programe, opravljajo visokošolske prijavno-informacijske službe univerz in samostojnih visokoškolskih zavodov.

V skladu z drugim odstavkom 66. člena ZViS, po katerem se s statutom visokošolskega zavoda, podrobneje uredijo postopki in pravila med drugim tudi za vpisne postopke,³² si lahko določbo 9. člena pravilnika lahko razlagamo le tako, da »pravila, ki jih določijo univerze in samostojni visokoškolski zavodi« pomenijo določila, zapisana v statutu (glede na določila ZViS je treba najprej upoštevati zakon, nato pravilnik in

²⁹ Glede materialnega dela je že Ustavno sodišče na navedbe Univerze v Ljubljani, da Vlada RS protipravno posega v postopek vpisa z omejevanjem števila mest za izredni študij, ugotovilo, da »na podlagi razlage veljavnih predpisov ni mogoče odgovoriti na vprašanje, ali je izredni študij del javne službe ali ne« tč. 27, odločbe, glej op. zgoraj št. 5.

³⁰ Ur. l. RS, št. 67/93, zadnja spr. 59/07.

³¹ Ur. l. RS, št. 7/10, 3/11.

³² Do enake razlage pridemo z upoštevanjem druge alineje drugega odstavka 6. člena ZViS, po katerem avtonomija visokoškolskih zavodov vsebuje tudi »samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja s statutom v skladu z zakonom«.

statut). Praksa je šla v drugo smer, saj so sprva Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru ter trije samostojni visokošolski zavodi skupaj "sprejeli" (s podpisom rektorjev oziroma dekanov, ne prek sprejema na ustreznih organih) Pravila o organizaciji in delovanju Visokošolske prijavno-informacijske službe (v nadaljevanju: pravila). Ta pravila v 18. členu določajo, da »Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru, Univerza v Novi Gorici in Univerza na Primorskem ter samostojni visokošolski zavodi sprejemajo ta pravila na predlog Koordinacije VPIS. Pravila veljajo naslednji dan potem, ko so jih podpisali vsi pooblaščen predstavniki.« Glede na določilo drugega odstavka 66. člena ZviS, je bila takšna praksa sprejemanja pravil sporna, zato je novi pravilnik določil, da visokošolske prijavno-informacijske službe delujejo po enotnih pravilih, ki jih sporazumno določijo univerze in h katerim je minister, pristojen za visoko šolstvo, dal soglasje.³³

Samostojno urejanje notranje organizacije in delovanja s statutom v skladu z zakonom sodi v avtonomijo visokošolskih zavodov (druga alineja drugega odstavka 6. člena ZViS); visokošolska prijavno-informacijska služba je zato tudi postavljena kot notranja organizacijska enota posamezne univerze ali samostojnega visokošolskega zavoda. Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov³⁴ ureja med drugim tudi financiranje nekaterih nacionalno pomembnih nalog. Visokošolskim in drugim zavodom se lahko zagotavljajo sredstva za uresničevanje nacionalno pomembnih nalog (npr. visokošolska prijavno-informacijska služba, skrb za slovenščino, mentorstvo za individualno izpopolnjevanje štipendistov Republike Slovenije na podlagi dvostranskih meddržavnih pogodb, pisarne za študentske domove) ob upoštevanju letnega programa zavoda, ki te naloge izvaja. Sredstva za nacionalno pomembne naloge se nakazujejo in porabijo v skladu z določili v pogodbi (48. člen uredbe).

Organizacija vpisa je po pravilniku prepuščena vsaki univerzi in vsakemu visokošolskemu zavodu, sredstva za uresničevanje nacionalno pomembnih nalog, ki jo opravlja visokošolska prijavno-informacijska služba, pa prek uredbe zagotavlja država. V interesu države (financerja) je, da postopki tečejo centralizirano in usklajeno, tako zaradi racionalne

³³ Prejšnji Pravilnik o razpisu za vpis in izvedbi vpisa v visokem šolstvu (Ur.l.RS, št. 68/96) je določal, da »visokošolska prijavno-informacijska služba deluje po pravilih, ki jih določijo univerze in samostojni visokošolski zavodi«, brez soglasja ministra.

³⁴ Ur. l. RS, št. 7/11.

porabe sredstev, kot zaradi korektnosti do kandidatov, časovne usklajenosti postopkov in zagotovitve pravočasnosti pri odločanju o pravici do vpisa. Najmanj kar bi moral storiti pristojni minister, bi bilo, da bi v pravilnik dodal pravila delovanja z opredelitvijo nacionalno pomembnih nalog na eni strani in z opredelitvijo drugih nalog na drugi strani. S tem bi ločil pristojnosti vpisnih služb in izrecno določil eno službo (center) za nacionalnega koordinatorja pri postopkih.

Razlog je nepregledno stanje, pogojeno na eni strani z ustanavljanjem novih visokošolskih zavodov in ustanavljanjem novih prijavno-informacijskih služb ter na drugi strani z željo po čim večji odgovornosti visokošolskih zavodov za vpis v študijske programe, ki jih izvajajo. Centralizirani del izvedbe postopkov prijav in razvrščanja kandidatov za vpis bi moral zanemariti individualne interese visokošolskih zavodov in na nacionalni ravni odpraviti potencialne anomalije, ki jih je treba rešiti na skupnem, državnem nivoju ob ustrezni odgovornosti pristojnega resorja. Pravilnik v drugem odstavku 9. člena določa, da »visokošolska prijavno-informacijska služba Univerze v Ljubljani opravlja tudi skupne naloge za izvedbo prijavno-sprejemnih postopkov za vpis v dodiplomske študijske programe«, pri čemer ne opredeli pojma skupnih nalog. Vsekakor pa ne more biti samoumevno, da bi vodila vse vpisne postopke z izdajanjem sklepov. Visokošolska prijavno-informacijska služba (v nadaljevanju VPIS) na UL deluje že od leta 1996. Skladno s Pravili razvija in opravlja prijavno-sprejemni postopek za celoten slovenski visokošolski prostor na podlagi vsakoletnega razpisa za vpis v visoko šolstvo. To pomeni, da opravlja naloge na področju vpisa ne le za potrebe Univerze v Ljubljani, pač pa tudi za Univerzo na Primorskem in vse zasebne koncesionirane zavode. Delo je bilo doslej vsako leto opravljeno dobro kljub temu, da se vsako leto število zavodov, vključenih v razpis povečuje, ravno tako kot tudi število razpisanih programov.

Zakon o maturi³⁵ za razliko od kaotičnega stanja na področju ureditve visokošolskega vpisa na zakonski ravni določa vsebino splošne mature in poklicne mature, pravice in obveznosti dijakov in dijakinij ter drugih kandidatov za opravljanje mature oziroma maturitetnih izpitov, sestavo in pristojnosti maturitetnih organov ter postopek in način

³⁵ Ur. l. RS, št. 15/03, zadnja spr. 115/06.

opravljanja mature.³⁶ Maturitetni organi in Državni izpitni center v skladu s svojimi pooblastili skrbijo za pripravo in izvedbo mature. Zakon določa sestavo in imenovanje Državne komisije za splošno maturo, njene pristojnosti ter naloge državnega izpitnega centra³⁷ (smiselno bi lahko govorili o nacionalnih nalogah s področja vpisa v visokošolske zavode). Postavlja se predvsem vprašanje, kateri razlogi so vodili v rešitev, da se matura v srednješolskem izobraževanju izdela na zakonski in podzakonski ravni,³⁸ medtem ko tega ni na področju visokošolskega izobraževanja (obe izobraževanji sta neobvezni). Kljub avtonomiji univerz ima država javni interes in njeni državljani imajo pravico do izobraževanja, ki narekuje ureditev temeljnih pravil na zakonski ravni ter postavitev zakonskih kriterijev, ki bi narekovali sprejem podzakonskih aktov

36 Ureditev področja mature je primernejša osnova za prihodnjo ureditev vpisa v visokem šolstvu od vpisa na srednješolski ravni, ki ga na podlagi 16. člena Zakona o gimnazijah (Ur. l. RS, št. 1/07) in 27. člena Zakona o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Ur. l. RS, št. 79/06) ureja Pravilnik o vpisu v srednje šole. Tudi slednji je z vidika postopka natančneje urejen kot postopek vpisa po Pravilniku o razpisu za vpis in izvedbi vpisa v visokem šolstvu (le ta vsaj izrecno določa, da je kandidat z izdajo sklepa o sprejemu tudi vpisan v ta program).

37 Državni izpitni center opravlja razvojna, raziskovalna, strokovna, tehnična in druga dela pri maturi. Pri tem:

- pripravlja in vzdržuje maturitetni informacijski sistem;
- izbere ocenjevalce za splošno maturo in z njimi sklepa pogodbe o pravicah in obveznostih pri ocenjevanju izpitnih pol;
- imenuje glavne ocenjevalce in pomočnike glavnih ocenjevalcev;
- v imenovanje predlaga predsednika in člane državnih predmetnih komisij za splošno in poklicno maturo;
- z maturitetnimi organi usklajuje ocenjevanje pri poklicni maturi;
- usklajuje dejavnosti državnih predmetnih komisij za splošno oziroma poklicno maturo;
- vodi zbirke izpitnih vprašanj in nalog;
- ureja in izdaja maturitetna gradiva;
- izdaja predmetne kataloge, zbirke maturitetnih vprašanj in nalog;
- opravlja organizacijske in tehnične naloge za izvedbo mature;
- usklajuje delo šolskih maturitetnih komisij pri pripravi in izvedbi mature;
- zbira podatke o rezultatih mature in jih analizira;
- pripravlja strokovno-raziskovalne podlage na področju zunanega preverjanja znanja;
- opravlja tehnične in strokovne naloge ter vodi finančno poslovanje za Državno komisijo za splošno maturo, Državno komisijo za poklicno maturo in državne predmetne komisije za splošno in poklicno maturo;
- zagotavlja varovanje izpitne tajnosti v skladu s pravili o varovanju izpitne tajnosti;
- opravlja druge naloge, določene z zakonom in drugimi predpisi.

38 Glej npr. še Pravilnik o splošni maturi (Ur. l. RS, št. 29/08), Pravilnik o poklicni maturi (Ur. l. RS, št. 44/08), Pravilnik o obrazcih javnih listin v srednješolskem izobraževanju (Ur. l. RS, št. 44/08), Pravilnik o varovanju izpitne tajnosti pri maturi (Ur. l. RS, št. 7/08) in Pravilnik o načinu izvajanja mature za kandidate s posebnimi potrebami (Ur. l. RS, št. 6/06).

na državni ravni ali ravni visokošolskih zavodov. V letošnjem letu je Državni izpitni center kandidatom, ki so opravljali splošno matura, omogočil vpogled v njihove rezultate tudi prek spletnih strani. Rezultati so bili objavljeni na spletu³⁹ tisti dan, ko so rezultate prejele tudi šole. Rezultati so bili na spletu dostopni od 5.00 ure zjutraj, od objave pa se je kandidat v treh dneh lahko na rezultat pritožil in vpogledal v dokumentacijo po predvidenem postopku. Predlog, da bi tudi rezultate vpisa v visokošolske zavode objavili le na spletu prek osebnega gesla, bi z vidika racionalnosti moral naleteti na resen razmislek.

3.1.1 Ureditev postopka s podzakonskim aktom

Ureditev postopka v podzakonskem aktu se neutemeljeno razlikuje od določil ZUP, ko (specialni – ZViS) zakon ne določi podrobnejših kriterijev, iz katerih bi podzakonski akt izhajal pri podrobnejši ureditvi postopka. Posamezna vprašanja upravnega postopka so lahko za določeno upravno področje v posebnem zakonu drugače urejena, kot so urejena v tem zakonu, če je za postopanje na takem upravnem področju to potrebno (prvi odstavek 3. člena ZUP). Posebni upravni postopek se lahko sprejme samo z zakonom (kar pravilnik kot podzakonski akt ni), pri čemer mora obstajati posebna potreba za takšno posebno ureditev na posameznem upravnem področju. Šesti odstavek 40. člena ZViS namreč določa, da postopke in roke za prijavo na razpis in za izvedbo vpisa ter način objave razpisa določi minister, pristojen za visoko šolstvo. O vsebini razpisa mora visokošolski zavod pred objavo pridobiti soglasje Vlade Republike Slovenije. Pravice in dolžnosti študentov pa določa 66. člen ZViS; študenti imajo pravico do vpisa in izobraževanja pod enakimi, z zakonom, statutom in študijskim programom določenimi pogoji. Drugi odstavek tega člena določa, da se s statutom visokošolskega zavoda podrobneje uredijo postopki in pravila, med drugim zlasti tudi o vpisnih postopkih.

Na podlagi šestega odstavka 40. člena ZViS je bil sprejet že omenjeni Pravilnik o razpisu za vpis in izvedbi vpisa v visokem šolstvu, ki določa postopke in roke za prijavo na razpis in za izvedbo vpisa. Kandidati za vpis so bili do sprememb pravilnika dolžni poslati kot dokazila le pri notarju overjene fotokopije listin.⁴⁰ O izpolnjevanju vpisnih pogojev

³⁹ Spletni naslov za dostop do rezultatov je: <http://matura.ric.si>

⁴⁰ Zaradi vodenja upravnega postopka glede na možnost upravne overitve lastnoročnih podpisov, prepisov in kopij po ZUP (178. – 178h. člen), je notarska overitev v nasprotju z načelom ekonomičnosti in hitrosti postopka. Ob vpisu bi kandidat predložil originalno

v prijavnem postopku se izvede postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev oziroma izbirni postopek, seznami sprejetih kandidatov se objavijo na oglasnih deskah visokošolskih zavodov, vsak kandidat se z rezultati izbirnega postopka tudi pisno seznani. Prejšnji pravilnik je določal, da je zaradi kršitve postopka dovoljena pritožba v štirinajstih dneh po objavi rezultatov pristojnemu organu univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda. Skrajševanje pritožbenega roka iz 15 dni na 14 dni in to od javne objave rezultatov na seznamu, ne pa pisne seznaitve kandidata, je bila v nasprotju z ZUP,⁴¹ česar se je ministrstvo očitno zavedalo, zato so ta del izpustili iz novega pravilnika, niso pa določili pritožbenega roka, niti od kdaj se ta šteje (seveda le od vročitve sklepa dalje, ne od prejema seznama kandidatov).

V skladu z drugim odstavkom 66. člena ZviS, po katerem se vpisni postopki uredijo s statutom visokošolskega zavoda, prvi odstavek 125. člena Statuta Univerze v Ljubljani določa, da lahko »kandidat, ki v prvem roku izbirnega postopka ni bil uvrščen na seznam sprejetih kandidatov v prvi letnik dodiplomskega študija, vloži pritožbo v treh tednih od zadnjega dneva, določenega za seznaitev kandidata z rezultati izbirnega postopka, ki je razviden v vsakoletnem razpisu za vpis«. ZUP določa splošni pritožbeni rok 15 dni, statut pa tri tedne in sicer ne od vročitve sklepa, pač pa od zadnjega dneva, določenega za seznaitev kandidata, tako da je zmeda še večja. Visokošolska prijavno-informacijska služba v ta namen pristojnemu organu predloži vse potrebne dokumente. Če pristojni organ na podlagi predloženih dokumentov ugotovi, da je bila pritožba utemeljena in je zaradi nepravilnosti v postopku prišlo do napačne razvrstitve, visokošolski prijavno-informacijski službi naloži, da kandidata naknadno uvrsti na seznam sprejetih. Odločitev pristojnega organa je dokončna (38. člen pravilnika). Pisna seznaitev kandidata s sklepom ima

spričevalo na vpogled, uradna oseba pa bi na kopiji naredila zaznamek na kopiji spričevala skladno s tretjim odstavkom 173. člena ZUP. Takšni ugotovitvi so sledile tudi spremembe pravilnika; sedanji 17. člen tako določa, da so »kot dokazilo o izpolnjevanju vpisnih pogojev, ki so jih v prijavnem postopku dolžni poslati kandidati in si jih ni mogoče pridobiti iz uradnih evidenc (!), veljajo fotokopije listin iz 12., 13. in 14. člena pravilnika, overjene pri notarju, uradni osebi upravne enote, in sicer ne glede na bivališče osebe, ki overitev zahteva, ali pri uradnih osebah visokošolske prijavno-informacijske službe univerz in samostojnih visokošolskih zavodov«.

⁴¹ Vročanje z javnim naznanilom po 94. členu ZUP se lahko izvede le v primeru, če gre za večje število oseb, ki organu niso znane, ali ki se ne morejo določiti, tako da se jim dokument vroči z javnim naznanilom na oglasni deski organa, ki ga je izdal, in na enotnem državnem portalu e-uprava.

v postopku vpisa naravo upravne odločbe. Če se kandidat v predpisanem roku ne pritoži, postane tudi dokončna in pravnomočna. Kandidat dobi s tem pravico vpisa, članica pa obvezo kandidata vpisati v posamezen študijski program. Akt vpisa na članici je materialno dejanje, ki ne sme imeti za posledico povzročitev (negativnih) pravnih učinkov.⁴²

Zakon o visokem šolstvu (ZViS) v šestem odstavku 49. člena določa, da »če s tem zakonom in predpisi, izdanimi na njegovi podlagi, ni določeno drugače, se o posamičnih pravicah in zahtevkih strank odloča po postopku, določenem z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek«. Vprašanje (ne)uporabe ali smiselne uporabe določil ZUP v tovrstnih postopkih je posledica avtonomije univerz. Za potrebe avtonomnega odločanja se upoštevajo tudi druge človekove pravice, kot so npr. pravica do enakega varstva pravic, pravica do sodnega varstva, javnost sojenja, pravica do pravnega sredstva, pravica do povračila škode. Glede na to, da univerzo zavezuje upoštevanje drugih človekovih pravic in zakonov, ki se nanašajo na te pravice, univerza v svoji avtonomnosti ni avtonomna v absolutnem smislu samostojnega sprejemanja pravil.

Pravila o organizaciji in delovanju Visokošolske prijavno-informacijske službe poleg pravilnika še nadalje urejajo postopek (postopek za obravnavo prve in druge prijave, vrednotenje ocen) brez ustrezne pravne podlage (kot bi govorili o odvisni normi ob odsotnosti izvirne), saj se podrobnejša določila lahko urejajo le v statutu, tako kot to določa ZViS. Glede na avtonomijo visokošolskih zavodov, bi ob ustrezni podlagi za sprejem pravil lahko ugotovili, da je treba smiselno upoštevati določila ZUP (na to kaže obsežna sodna praksa) vsaj v delih, ki se nanašajo na temeljna načela in bistvene procesne institute tega zakona. Odstopanje bi bilo mogoče le zaradi utemeljenih razlogov oziroma okoliščin. Vse "novitete" ureditve postopka vpisa bi zahtevale ne le spremembo pravilnika, pač pa tudi zakona. Brez podlage za sprejem pravil in njihove dolžnosti objave (zaradi eksternega učinka tj. vpliva na kandidate za vpis izven organa) lahko ugotovimo, da pravila kršijo legalitetno načelo in načelo pravne države, zaradi česar bi morala biti neveljavna. Ustavno sodišče bi tovrsten predpis odpravilo ali razveljavilo (ne glede na to, da jih

⁴² Tako npr. če kandidat zavrne žigovanje spričevala, to ne more privedi do zavrnitve vpisa na fakulteto.

je ministrski pravilnik skušal nekako legalizirati s podanim soglasjem, za katerega niti nima zakonske pristojnosti).⁴³

3.2 Predlog za boljše organizacijsko in postopkovno delovanje vpisa

Zaradi različnega razumevanja Pravil delovanja VPIS bi bilo treba urediti centralni (enotni) postopek delovanja vpisa,⁴⁴ podobno kot velja za Državni izpitni center (te naloge bi lahko opravljala novo ustanovljena Agencija za kakovost v visokem šolstvu po ZViS-G oziroma Svet RS za visoko šolstvo kot njen posvetovalni organ, nenazadnje pa tudi kot določena služba v okviru notranje organizacije MVZT), natančneje določiti odgovornosti in pristojnosti MVZT ter posodobiti predpise za lažje in učinkovitejše vodenje prijavno-sprejemnih postopkov. Ob spremembi pravil bi bilo treba razmisliti o enotnem nacionalnem razpisu in prijavno-sprejemnih postopkih za drugostopenjske študijske programe. Ravno tako bi morali vsaj okvirno urediti področje transnacionalnosti v visokošolskem izobraževanju, saj članice UL izražajo vse večji interes za izvajanje študijskih programov v tujini. Ob tem je smiselno urediti tudi dostop tujih visokošolskih zavodov in njihovih programov v Slovenijo in opredeliti pogoje, ki bodo varovali nacionalne zavode in študente. V času od sprejema pravil (6. 2. 1997) so se konstituirale še druge visokošolske prijavno-informacijske službe, ki so sicer prevzele del nalog, vendar niso podpisnice Pravil in njihove naloge niso opredeljene na nacionalnem oziroma skupnem nivoju. Trenutna pravila ne odražajo dejanskega stanja v prijavno-sprejemnih in informacijskih postopkih.

Dejansko stanje bi morali urediti v veljavnih predpisih; nujno je treba ločiti med nalogami, ki se na nacionalnem nivoju (za vse javne in koncesionirane visokošolske zavode) izvajajo iz enega centra, in nalogami, ki jih je mogoče izvesti lokalno z namenom združitve podatkov in izvedbe določenih nalog skupnega interesa v enem centru, ter jih določiti na zakonski ravni, saj se organizacija uprave (v tem primeru MVZT) in njene pristojnosti lahko določijo le z zakonom (glej 120, člen Ustave RS), ne pa s podzakonskimi akti. Sedaj kaže, da naj se vse tisto, kar ni bilo do sedaj predmet zakonskega urejanja (ker se ob to nihče še

⁴³ Določb pravil, ki se upoštevajo pri vpisu in imajo soglasje vlade, ne bi mogli šteti za neobstoječe, kljub temu, da jih ni sprejel pristojni organ.

⁴⁴ Tako da se ne bo npr. dogajalo, da bo vpisna služba Univerze v Ljubljani izdajala sklepe v postopku vpisa tudi za Univerzo na Primorskem in druge visokošolske zavode.

ni "spotaknil") pač uredi s podzakonskim aktom, ne glede na to, kaj bi leta določal (tako npr. pravilnik ureja tudi določbe postopka, kjer je pritožba mogoča le zaradi kršitve postopka, ne pa morebiti zaradi kršitve materialnih predpisov ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja). Podobno se nanaša na samo financiranje visokošolskih zavodov, ki je prejšnji stvar vsakoletnih pogajanj, kot pa samega spoštovanja pravil. Ustavno sodišče je že večkrat zapisalo, da načela pravne države in še zlasti pravne varnosti terjajo, da lahko vsakdo iz pravne ureditve razbere, kakšen je njegov položaj, kaj sme in kaj ne in kakšne so posledice kršitev predpisov,⁴⁵ kar je zopet ponovilo v zadnji svoji odločbi s tega področja. ZViS kot temeljni element financiranja posameznega visokošolskega zavoda določa število vpisanih študentov. Zahteva po transparentnem financiranju (število študentov kot neposredni faktor določanja sredstev, preprečevanje možnosti dvojnih vpisov ipd.) ne narekuje le jasne določitve javne službe na področju visokošolskega izobraževanja, pač pa narekuje tudi nacionalno vodenje vpisa pri ministrstvu. Glede na navedeno predlagam prenos službe VPIS pod okrilje ministrstva vključno s tistimi zaposlenimi v tej službi, ki bi skrbeli za vpis na nacionalni ravni.⁴⁶

4 Sklepne ugotovitve

Enotna evidenca vpisa je sredstvo proti zlorabam in nepravilnostim na področju financiranja univerz in študentskega dela. Država bi si morala zato zagotoviti formalen in stalen nadzor nad podatki o številu vpisanih kandidatov, saj ti vplivajo na višino sredstev, ki jih država nameni posameznim visokošolskim zavodom. S takšnim dejanjem ne bi v ničemer posegli v avtonomijo univerz; gre le za preglednost podatkov o številu posameznikov, pri izvajanju javne službe v visokem šolstvu, ki jo financira država podobno kot izvaja nadzor nad študijskimi programi. Skladno z dostopno primerjalno prakso vpisa po svetu bi moral obstajati enoten, centralni vhodni kanal za prijave (nabiralnik), njihova distribucija po posameznih univerzah (pošiljanje), izdaja sklepov po povratni poti (odpošiljanje) in zbiranje ter analiza končnih podatkov. Glede na

⁴⁵ Npr. glej odločbo Up-138/03-22 z dne 1. 4. 2004.

⁴⁶ Predlog za prenos pisne službe na nacionalnem nivoju pod okrilje ministrstva je Univerza v Ljubljani posredovala Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo dne 27. januarja 2009 (dopis št. 530-01/09-R/GT/dr), vendar Univerza v Ljubljani ni prejela nobenega odgovora (toliko o Uredbi o upravnem poslovanju, ki narekuje, da mora organ odgovoriti na vse dopise, ki jih prejme v fizični ali elektronski obliki, razen če so šikanoznega značaja).

značilnosti naših razmer bi bil ta kanal ministrstvo ali neodvisna agencija; ta "center" bi moral pripravljati in vzdrževati enotni informacijski sistem, prek katerega bi potekale prijave, izvajati bi moral nadzor nad gradivi, dajati enotne organizacijske in tehnične smernice za izvedbo vpisa in usklajevati enotno prakso pri delu visokošolskih zavodov pri pripravi in izvedbi vpisa ter samem odločanju (zagotovitev enotnosti prakse pri odločanju).⁴⁷

Na področju vpisa v visokem šolstvu lahko ugotovimo, da država posega v ta del prek redkih členov ZViS in z ministrskim pravilnikom, ostalo podrobnejšo ureditev pa prepušča visokošolskim zavodom. Le ti so se organizirali na način, da so sami sprejeli pravila organiziranja in delovanja vpisne službe (sprva le UL in UM) ter nekateri visokošolski zavodi, na kar so k tem pravilom na podlagi soglasja (pisnega, izrecnega ali zgolj predpostavljenega) pristopali tudi drugi zavodi. Predstavniki ministrstva je član koordinacije vpis, koordinacija vpis predlaga tudi spremembe pravil. Spremembe in dopolnitve pravil so bile sprejete na koordinaciji (osnovna sta podpisala rektorja in trije dekanji), zato menim, da bi morala biti brez zakonskega in podzakonskega pooblastila neveljavna. To nepravilnost delno ublaži soglasje vlade pred objavo razpisa za vpis v študijske programe z javno veljavnostjo. Razpis namreč do določene mere povzema Pravila o organizaciji in delovanju Visokošolske prijavno-informacijske službe.

T.i. naloge nacionalnega pomena v zvezi z vpisom niso bile nikoli formalno prenesene na Univerzo v Ljubljani v obliki predpisa, vse do novega Pravilnika o razpisu za vpis in izvedbi vpisa v visokem šolstvu iz leta 2010 (da se glavne pristojnosti določijo z zakonom, bi smiselno veljalo tudi za organe javne uprave ne le za državno upravo, kot to določa 120. člen URS); država je le zagotavljala dodatna sredstva za ta del. Glede na avtonomijo notranje organiziranosti in ureditve, ki jo univerze in zavodi uživajo v skladu s 6. členom ZViS, bi lahko Univerza v Ljubljani odklonila opravljanje te dejavnosti (kljub sedanjemu določitvi v pravilniku ministrstva, ki določa nove naloge predstavnika izvršilne veje "avtonomni" univerzi), ki so bile do sedaj "pravno" pokrite le s podpisom pogodbe o financiranju študijske dejavnosti med MVZT in Univerzo. Če bi

⁴⁷ Tega se zaveda tudi MVZT, ki je 7. junija 2010 objavilo javno naročilo za razvoj in vzdrževanje evidenčnega in analitskega informacijskega sistema za visoko šolstvo – eVŠ. Pridobljeno 21. 4. 2011, s <http://www.dnevnik.si/novice/znanost/1042365123>

kaj takega storila, bi državo postavila pred neljubo nalogo, za katero menim, da ji trenutno ni kos.

Glede na že tretje zaporedno leto, ko je večje število vpisnih mest in manjše število kandidatov za vpis (Črnivec et al., 2011), bodo morali tudi visokošolski zavodi pristopiti k vsebinsko novejšim in inovativnejšim pristopom, kot so jih izvajali do sedaj. Spletne ankete za najprimernejše programe glede na posameznega prosilca, uvedba tutorjev za svetovanje pri odločitvah za posamezni študijski program kot tudi pri prijavi, posodobitev programske opreme, učinkovitejše zajemanje podatkov o potencialnih kandidatih za posamezne univerze, kar bi univerzam omogočalo neposredno novačenje kandidatov (dijaki bi pri opravljanju mature lahko soglašali s posredovanjem podatkov od Državnega izpitnega centra visokošolskim zavodom) in podobni ukrepi⁴⁸ bodo v prihodnje nujni za zapolnitev prostih mest. Takšne pristope uporabljajo tuje univerze in bi bile lahko izhodiščna točka za uvajanje inovativnih pristopov v Sloveniji.

Z nastopom gospodarske krize je preglednost sistema dodatna spodbuda za učinkovito in racionalno rabo javnih sredstev. Preglednost sistema se ne sme nanašati le na tehnične, pač pa tudi pravne rešitve in možnosti, ki jim tehnične šele sledijo. Prispevek opozarja na organizacijsko in postopkovno neurejenost vpisa, do katere se bo moralo ministrstvo opredeliti še pred uvedbo sistema eVŠ, saj bo potrebovala zakonske spremembe ZviŠ. Država bi morala urediti tudi ta del, še preden bi se lotila težjih vprašanj, ki se tičejo vpisa.⁴⁹ Glede na že omenjeno zadnjo odločbo Ustavnega sodišča, ki zakonodajalca zavezuje, da v roku

48 Eden takih je ustanovitev Kariernega centra UL, s katerim je Univerza v Ljubljani (karierni center je tudi na Univerzi na Primorskem in v Mariboru) naredila korak naprej k uresničevanju dolgoletne želje po tesnejšem sodelovanju univerzitetnega okolja z gospodarstvom. Osnovna naloga je zagotoviti bodočim študentom (dijakom), študentom in diplomantom celostno podporo na njihovi študijski in karierni poti. Bodočim študentom se nudi pomoč pri izbiri študija, predstavljeni so študijski programi, nudi se pomoč pri graditvi zaposlitvene kompetence v času študija, diplomantom pa olajša prehod v prvo zaposlitev.

49 Država s financiranjem visokega šolstva po številu študentov odpravlja interes univerz in visokošolskih zavodov po sprejemnih izpiti, zaradi česar se vpisujejo tudi fiktivni in neprimerni študenti (na kar kaže velik usip študentov na prehodu iz prvega v drugi letnik). Država tako na eni strani porablja sredstva, ki bi jih sicer nakazala Zavodu za zaposlovanje, kupuje socialni mir, daje sredstva za študentsko prehrano in financira študentske domove tudi za primere, ko bi jih bilo smiselneje vložiti za ustvarjanje novih delovnih mest.

devetih mesecev po objavi odločbe v Uradnem listu RS pripravi novo ureditev, je ta čas primerna priložnost, da se hkrati uredi tudi organizacijski in postopkovni del vpisa.

Dr. Mirko Pečarič je po diplomi na Višji šoli za notranje zadeve in Pravni fakulteti v Ljubljani opravljal dela na Ministrstvu za notranje zadeve, kjer se je srečal vprašanji s področja upravnega in kazenskega prava. Kot vodja pravne službe v Državnem svetu Republike Slovenije je sodeloval pri obravnavi različnih pravnih vprašanj. Kot Glavni tajnik Univerze v Ljubljani se je srečal s pravnimi in organizacijskimi vprašanji s področja visokega šolstva (kjer je nastal tudi povod za prispevek glede organizacije vpisa v visokem šolstvu), sedaj pa kot nosilec predmeta Upravno pravo in Teorija javne uprave deluje na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani.

Literatura in viri

Literatura

- Androjna, V. & Kerševan, E. (2006). *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Bourdieu, P. (1997). Cultural Reproduction and Social Reproduction. V Karabel, J. & Halsey, A. H. (ur.). *Power and Ideology in Education*. Oxford: Oxford University Press.
- Črnivec, E. et al. (2011). *Analiza prijave in vpisa za študijsko leto 2010–2011*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani.
- Douglas, J. A. (2007). *The Conditions for Admission. Access, Equity and the Social Contract of Public Universities*. Stanford: Stanford University Press.
- Fishman, J. & Pasanella, A. (1960). College Admission-Selection Studies. *Review of Educational Research* 30(4), 298–310.
- Keith-Spiegel, P. & Wiederman, M. (2000). *The Complete Guide to Graduate School Admission*. Laurence Erlbaum Associates: Inc. Publishers, Mahwah.
- Nwalo, K. (2008). Influence of Age, Gender, Subject Background and Predisposing Factors on the Admission Choice of Undergraduates in Nigerian Library Schools. *Information technologist* 5(2), 1597–4316.
- Zimdars, A., Sullivan, A. & Heath, A. (2009). Elite Higher Education Admissions in the Arts and Sciences: Is Cultural Capital the Key? *Sociology* (43), 648–665.

Internetni viri

- <http://matura.ric.si>
- <http://www.ucas.com>
- <http://www.cao.ie/index.php>
- <http://www.ouac.on.ca/about/an-background.html>
- http://en.wikipedia.org/wiki/University_and_college_admissions
- <https://www.commonapp.org/CommonApp/Members.aspx>
- <http://www.stanford.edu/dept/uga/application/freshman/index.html>
- <https://www.kc.uni-lj.si/UniLjKc/?cnt=kkIzbS>
- http://www.ox.ac.uk/admissions/postgraduate_courses/frequently_asked_questions/submitting_your.html

- http://www.efsa.unsa.ba/ef/index.php?option=com_content&task=view&id=1010&Itemid=315
- Natječaj za upis studenata u I. godinu preddiplomskog, integriranog i stručnog studija u akademskoj godini 2009/2010.
http://www.unizg.hr/Nastava_studenti/upisi.html (29. 10. 2009)

Pravni viri

- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-138/03-22 z dne 1. 4. 2004
- Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-156/08-16 z dne 14. 4. 2011
- Ustava Republike Slovenije (Ur.l. RS, št. 33I/1991-I s spr. in dop.)
- Zakon o visokem šolstvu (Ur.l. RS, št. 67/1993 s spr. in dop.)
- Zakon o splošnem upravnem postopku (Ur.l. RS, št. 80/1999 s spr. in dop.)
- Zakon o gimnazijah (Ur. l. RS, št. 1/07)
- Zakon o poklicnem in strokovnem izobraževanju (Ur. l. RS, št. 79/06)
- Pravilnik o splošni maturi (Ur.l. RS, št. 29/08)
- Pravilnik o poklicni maturi (Ur. l. RS, št. 44/08)
- Pravilnik o obrazcih javnih listin v srednješolskem izobraževanju (Ur. l. RS, št. 44/08)
- Pravilnik o varovanju izpitne tajnosti pri maturi (Ur. l. RS, št. 7/08)
- Pravilnik o načinu izvajanja mature za kandidate s posebnimi potrebami (Ur. l. RS, št. 6/06)
- Stvarnopravni zakonik (Ur.l. RS, št. 87/02, št. 18/2007 Skl.US: U-I-70/04-18)
- Zakon o visokom obrazovanju (Službene novine Kantona Sarajevo, št. 43/08)

SUMMARY

SELECTED ISSUES OF ADMISSION TO THE HIGHER EDUCATION

Key words: admission, organization of admission services, university, independent institution of higher education

As the number of places in higher education increases, an admissions process which would be highly transparent and the same for all higher education institutions is becoming desirable both in terms of the formal equal treatment of candidates for enrolment in higher education and in terms of the rational use of public finances. Recent efforts have for the most part focused on the substance of the call for enrolment and on the selection of the most suitable programs, while questions of the institutional structure of admissions and state involvement in this area have been put to the side. From an institutional perspective, therefore, admissions have not received adequate attention, even though admission is a direct prerequisite to the fundamental human right of freedom of education, which is laid out in Article 57 of the Slovenian Constitution. This paper attempts to highlight some problems associated with the institutional organization of admissions services at individual universities and other higher education institutions in Slovenia. Emphasis is on the "central/national" admissions service at the University of Ljubljana, which is analysed through a comparison with legal arrangements in other countries. The content of the paper also touches on the procedural and organizational side of admissions: the procedural shortcomings of the current situation are described, and the material-financial aspect of admissions, elements of which (parts of the Higher Education Act and secondary legislation associated with it) were recently found to be unconstitutional or contrary to the Constitution by the Constitutional Court, are discussed.

A growing number of universities are introducing an online application process (some only allow students to apply over the Internet) and have begun to place emphasis on the administration of admissions via e-mail. This practice deviates from the classic administrative procedures which in the past had guided the admissions process for higher education in Slovenia. In Slovenia, the University of Ljubljana, the University of Maribor and the University of Nova Gorica have organized

their own admissions offices, which function as internal organizational units of the central administration of their respective universities. Besides conducting routine admissions tasks like most admissions services, the admissions office at the University of Ljubljana, known simply as *Vpis* or "Admissions", conducts analyses of enrolment for the territory of the whole country for each academic year. It also implements additional tasks for the University of Ljubljana, the University of Maribor, the University of Primorska, the University of Nova Gorica and (all) other higher education institutions; however, these tasks, which are of national interest, are not set on the national level. An overview of the facts shows that, in addition to the abovementioned tasks, the admissions office of the University of Ljubljana also handles other tasks for which it does not receive compensation (tasks, that is, for which the Ministry should provide resources).

Notwithstanding the impressive amount of work done, comparative assessments show that the organization of admissions in higher education in the Republic of Slovenia does not contribute to the transparency of the latter or to a clear delineation of the responsibilities of individual formal bodies at universities or at the governmental level. Due to the increasing differentiation of activities (public and private universities and colleges working in higher education) and conflicts of interest, and in order to achieve the enhanced transparency of procedures and, subsequently, funding, it would be more appropriate for tasks associated with admissions to be placed at the national level, i.e. to be transferred to the competent Ministry. This would lead to greater transparency in the area of European Higher Education. In the Anglo-Saxon part of the world private companies or non-profit organizations take care for centralized admissions. Public financing of tertiary education is extended to a variety of financial impacts (student housing, food, work, government grants, other social transfers) and is also supervised by a board made up of representatives from different universities (foreign universities are also privately financed, so the state is not the appropriate supervisory authority). In the case of Slovenia, I believe that the Ministry is an appropriate body for central-admission tasks that in light of their volume and importance can hardly be considered as trivial. In situation of highly fragmented public and private (or at least partially state-funded) institutions of higher education (there are more institutions of this kind in Slovenia than in Ireland or Belgium, for example) a completely

decentralized system is less suitable and would constitute a real "diservice" to public finances. An overview of the period in which the admissions office of the University of Ljubljana has been implementing these tasks has shown that the regulations under which the department conducts its work do not correspond to the situation in higher education: the relationship between public and private universities, which is managed by representatives of a coordinating body for admissions, has changed significantly. For a common body for admissions at the level of universities to be acceptable, such a relationship would need to be transferred to all participants. To reiterate, the most appropriate approach would be the central organization of admissions through the Ministry, which would send admissions applications directly to the individual institutions of higher education.

In addition to institutional conflict, there are also issues pertaining to processes. The law states that the self-regulation of internal organization and operations falls within the competence of higher education institutions (second indent of the second paragraph of Article 6 of the Higher Education Act). The higher education admissions office is therefore positioned as an internal organizational unit of each university or higher education institution. The organization of admissions is left to each university's regulations, while financing for the achievement of important national tasks undertaken by higher education admissions offices comes from the state. It would be in the interest of the state (as the budget provider) for the proceedings to be centralized and coordinated, as this would rationalize the use of resources and also result in greater fairness towards candidates and speed up procedures for deciding on the right to admission. At the very least, the responsible Minister should add rules for operations and the definition of tasks of national importance and other tasks to the regulation. By doing this, he would delineate the competences of subscription services and name a single office or centre the national coordinator for these procedures. The reason this has failed to take shape is a general lack of transparency, which is conditioned on the one hand by the creation of new universities and consequently new admissions offices, and on the other by a desire to maximize the accountability of higher education institutions for enrolment in courses conducted by them. The centralized portion of implementation procedures for the registration and classification of candidates for enrolment would ideally override the individual interests of institutions of higher education and erase potential

anomalies by addressing them on a common, national level, which, as I attempt to show, can be done by transferring the relevant tasks to the Ministry.

State intervention in the field of enrolment in higher education is based on a small number of articles in the Higher Education Act and ministerial regulations; everything else is left to the specific arrangements of the individual institutions. The latter have been organized through the self-adoption of the rules of organization and operation of the subscription services (initially only at the University of Ljubljana and the University of Maribor; other independent higher education institutions soon agreed, explicitly or implicitly, to these self-adopted rules). Because of different understandings of the self-adopted rules on admissions, there should be a (single) central process for enrolment, as is the case with testing and the relevant body in this field, the National Examination Centre; this task could be performed by the Agency for Quality in Higher Education or its advisory authority, the Council for Higher Education, or at least by an internal body organized by the Ministry. The clarification of the responsibilities and powers of the Ministry and the updating of the rules to enable easier and more efficient management of application and admissions procedures would be the key objectives. When the rules are changed, the introduction of uniform nation-wide procedures for the call for enrolment and admissions for second-degree study programs should be explored. At the very least, the transnational framework in higher education should be regulated, since faculties are expressing a growing interest in conducting study programs abroad.

It would also be reasonable to regulate how foreign higher education institutions and their programs access Slovenia and to lay out conditions that would protect national institutions and students. Since the rules were adopted (6. 2. 1997), other university admissions offices have been created. While they have undertaken part of the tasks, they have not signed on to the self-adopted regulation of admissions, and their responsibilities are not defined at the national or common level. Current rules do not reflect the actual state of things in procedures for application, admissions and the dissemination of information. The actual situation should be regulated in valid rules; it is essential to distinguish between tasks that are being done at the national level (for all public higher education institutions and concessionaires) out of one centre and tasks that can be performed locally with the intention of combining the data

obtained with certain tasks of common interest conducted at a single national centre. These tasks must be set on the legal level, because the organization of administration (in this case the Ministry) and its powers must be defined by law (Article 120 of the Slovenian Constitution), not by secondary legislation.

Since the onset of the economic crisis, the transparency of the system and with it the efficient and rational use of public funds has become an additional incentive. Transparency of the system should not only pertain to technical aspects, but also, or even primarily, to legal solutions and options which in turn are followed by technical ones. The paper points out that a state of organizational and procedural disorder reigns in admissions, and that the competent Ministry should not be unresponsive. The Ministry should take up this question before the introduction of electronic higher education, because the latter will necessitate legislative changes to the Higher Education Act. The state should also regulate this field before turning its attention to some of the more serious issues affecting admissions.

Regulatory Impact Assessment in Macedonia and Estonia: Lessons (to be) Learned

UDK: 354:340.13

Marija Risteska

Centre for Research and Policy Making

risteska@crpm.org.mk

ABSTRACT

Considering that legislation (primary and secondary legislation) is the most commonly used instrument for policy-making, and that the state reached out to regulate more to improve the environment for doing business in the financial crises of 2008-2009, we look at the Regulatory Impact Assessment (hereinafter RIA), which is an important segment of the policy-making cycle allowing for identification of impact of laws on various segments of society including businesses. This policy analysis instrument has been employed in most the EU member states as well as in the countries that seek for EU accession such as Macedonia. Since RIA is at the early stage of development in Macedonia we have taken Estonia as a case study and identify the lessons Macedonia can learn from Estonia. The analysis shows that in Macedonia RIA was mostly conceived as part of an economic reform package and has resulted in RIA being confined to specific sectors instead of being made fully part of the general policy-making. The current system therefore still falls short of exploring the full potential of RIA as a tool for better regulation. Coordination of the RIA process, the extension of the scope as well as the methods for conducting RIA are some of the areas Macedonia can improve taking the example of Estonia.

Key words: EU, regulatory impact assessment, lessons learning, Estonia, Macedonia

JEL: H70

1 Introduction

The regulatory impact assessment (hereinafter RIA) is a policy analysis tool envisioned to strengthen good governance in the countries applied.

Namely, the impact assessment requirement for all forms of intervention (including primary or secondary legislation as well as codes of practice or guidance) aims to identify what the effect will be of such legislation on environment, economy and society. However, in many countries the tool has been used to foresee whether the proposed legislation will increase or decrease costs. To this account there is a lively scholarly debate on whether this process has created a new mode of governance focused on the efficiency of markets (OECD, 2002) or, instead, a more subtle form of economic interventionism (as argued by Moran in 2003 in his account of British regulation).

The home of RIA is the USA. Radaelli (2005), however, argues that the idea of RIA traveled and its international diffusion has been remarkable. The major agent of transnational communication at the international level is the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). The diffusion was facilitated through its report on Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries from 1997. In the EU, there are specific bodies engaged with diffusion of the RIA, such as the Mandelkern Group¹ – that prepared a report for the EU Laeken Summit of the European Council. Outside the EU, the Sigma agency – a joint initiative of the OECD and the EU, although eminently funded by Brussels – has promoted the adoption of impact assessment in countries willing to join the EU (Sigma, 2001).

Macedonia has been a candidate country for EU membership since 2005. The debate on introduction of RIA in the legislative drafting has been initiated by international finance institutions in the framework of their efforts for improvement of business environment, but was further stirred by the EU and facilitated through SIGMA in the context of reform of the public administration and building capacities for policy making. This paper evaluates the RIA model adopted by the Macedonian government and argues that it is predominantly focused on reducing administrative burdens to businesses in times of financial crises. It also compares it to Estonia where the RIA model is significantly different as well as applied in a more developed way. The analysis depicts the areas and lessons

¹ The Mandelkern Group was formed by a Resolution of the Ministers of Public Administration which gave it the »mandate to develop a common method of evaluating the quality of regulation«. In 2001 the Mandelkern Group – the informal group of directors of better regulation programs and the "High-Level Group on Competitiveness" within the Competitiveness Council prepared an influential report on regulatory impact assessment.

Macedonia can learn from Estonia in the process of design and implementation of RIA.

2 Regulatory impact assessment as a tool for good governance – European experiences

In the last decade most European governments were investing in programs for "better regulation" and "good regulatory governance" (OECD, 2002). RIA is the cornerstone of these programs². The RIA is foreseen as a tool through which one of the goals outlined in the Lisbon strategy will be achieved – to make Europe the most competitive knowledge-based society of the world by 2010. The diffusion of RIA happened really swiftly. Since 2004³ when four finance ministers from Ireland, the Netherlands, Luxembourg, and the UK committed four successive European Union (EU) Presidencies to "further enhance the quality of impact assessments" at the EU level and introduce "effective systems of impact assessment for new legislation and simplification programs" at member state level, until today when all EU members as well as the countries which aspire for EU membership have either formally introduced RIA or are in the process to do so.

As Claudio Radaelli (2005) argues »the pivotal position of RIA stems from the fact that it provides standards for the whole process of policy formulation, by showing how consultation, the socio-economic costs and benefits, and the major trade-offs in policy choice have been taken into account in the assessment of regulatory proposals or in the analysis of existing legislation«. In all contexts the impact assessment is mostly used *ex ante*, at the stage of policy formulation, but it can also assist simplification programs and thus can be used *ex post*. Therefore the model of RIA, though somewhat similar, applied in different political contexts, following different procedures and given various understandings to the goals it is supposed to achieve results with not so much of a convergence of the legislative systems and the quality of legislation across Europe.

The UK is leading among the European countries in the introduction and use of impact assessments. In UK in the late 1990s The Prime Minister originally set the Better Regulation Executive the task of cutting

² In combination with other tools, such as consultation, simplification, codes of conduct on legislative drafting, and initiatives to improve on the access to regulation.

³ http://www.hm-treasury.gov.uk/media/47C54/jirf_0104.pdf

red tape so that businesses could be more productive and public services more efficient. Elements of this program were initially embodied in the Regulatory Reform Act 2001. RIA was claimed to enable policymakers to analyze the likely "economic, social, and environmental" impacts of any policy change and to evaluate the options for implementing it. For the government, the RIA was stated to be "a key tool in delivering better regulation and supporting its aim of regulating only when necessary". The National Audit Office (NAO) was ordered to conduct an evaluation of the quality and thoroughness of a sample of RIAs. And as Munday (2008) reports that »the first review strongly supported their use as a means of fostering better regulation, whereas in a subsequent annual report expressed misgivings RIAs«⁴.

The improvement of the regulatory environment in the institutions of the European Union (EU) was taken when the European Union Institutions adopted the draft guidance recommendations contained in the Inter-institutional Agreement of December 1998. The purpose of this was to improve the quality of draft legislation. In 2003 a study for the Hellenic Presidency reported on the existence of RIA in seven member states, whilst the other six member states had at least pilot projects (Hellenic Presidency of the EU, 2003).

In 2004 RIA was officially recognized in the large majority of the EU-15, and in new member states like Hungary and Poland (FORMEZ, 2004). In a study from May 2004 the Directorate General (DG) Enterprise from the European Commission (EC) revealed that fourteen "old" EU member states and significant number of the new ones: the Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Estonia, Latvia, Hungary, Poland, and Bulgaria, considered the regulatory impact assessment as an important tool for good governance. However, the individual member states are still at varying stages with the implementation of their RIA processes. »The diversity of legal cultures, the various models of RIAs adopted and different levels of commitment towards RIAs can cause significant differences among the individual countries« (Stashanova, Pavel, & Krapezh, 2007). However, number of scholars note that there is insufficient willingness of governments to incorporate RIA into existing policy-making processes. Even though the methodology is formally

⁴ Also see Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005/6, para1.6: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/05061305.pdf

adopted or recognized in various policy documents in many cases, RIA has rather been interpreted as a business-oriented tool and an administrative burden than a complex empirical and analytical reference for political decision-making.

In every of the afore mentioned countries the requirement to apply *ex-ante* impact assessment to draft legislation was introduced prior to the development of the Better Regulation documents, mostly as a reaction to pressure from the European Commission and other relevant international organizations.

3 The Macedonian model of regulatory impact assessment

As originally formulated in the United States, impact assessment is contingent on an orderly policy process with unitary actor to coordinate it and limited information gaps. This is argued to be the only appropriate policy making model where impact assessments are possible because in garbage-can policy processes problems are constantly reformulated by different political actors, solutions are changed frequently, and the competences of different departments are reshuffled or unclear.

The policy making process in Macedonia has been reformed since 2006 when a new Methodology for policy analysis and coordination was developed and adopted by the government followed by a series of capacity building efforts. The policy-making process envisaged in the new legal framework is an orderly process with one single actor to coordinate it (a Ministry, or the General Secretariat for horizontal issues) and limited information gaps. This model is close to the rational-synoptic policy-making conceptualized by Sabatier (1999) in numerous details. It includes five stages: (i) agenda setting or problem definition; (ii) policy analysis or identification of policy options and their evaluation; (iii) adoption of a policy option; (iv) implementation of a policy option; (v) monitoring and evaluation. The new policy development framework sets out the basis for evidence based policy making as it is coupled with detailed guideline as well as manual for situation analysis. The process is coordinated by unitary actors and is characterized with inter-ministerial consultations.

Macedonia has initiated its better regulation policy through "regulatory simplification" as a tool for improving quality of legislation and decreasing administrative burden on businesses. This initiative was entitled

"Regulatory Guillotine"⁵. The 2008 SIGMA Policy-Making and Coordination Assessment Report recognized that this regulatory simplification initiative had yielded significant results – 341 pieces of secondary legislation had been abolished, reflecting the views expressed by many government officials. The better regulation efforts were coupled with an effort to improve access to legislation for citizens and businesses facilitated through the Single Electronic Register of Regulations available at the government website.

During the financial crisis the government extended the implementation of the regulatory guillotine. This was facilitated by public consultations through which business associations became active in providing contributions to the legislative process, identifying laws or parts of laws that created barriers for doing business. The representatives of the Macedonian association of chambers of commerce and the Macedonian chamber of commerce testified the increasing trend of building legal capacity in their offices to be able to contribute constructive comments to the development of new legal acts to be responsive to the needs of the businesses. They hired lawyers, made surveys of opinion and submitted surveys of gathered comments to the proposed laws representing the interests of their members. This was pertinent to the development of the consultative culture in policy making as well as presented a solid base for effective impact analysis provisioned under the RIA framework.

Regulatory Impact Assessment was first envisaged as a mechanism for assessing the options available for improving the legislation. Several factors have been decisive in supporting the introduction of Regulatory Impact Assessment. The academia was first to advocate the creation of "better regulation" units within the government. This was then corroborated with a detailed analysis of the possible implications of EU approximation, including the establishment of a framework policy for better regulation which was a criterion to be fulfilled by accession countries. This was followed with critical observations by SIGMA (2006) »the policy development and legal drafting capacities in ministries remain weak«; and recommendations for »efforts ...(to) be concentrated on ministries to develop and ensure procedures and capacities for impact assessment«. Such recommendations stirred further debates among expert circles

⁵ More extensive information on the regulatory guillotine is available on: <http://www.vlada.mk/?q=node/65>

in the country on the introduction of Regulatory Impact Assessment as a mandatory phase in the policy-making process.

In 2008 the RIA requirement was explicitly introduced and made compulsory by the Rules of Procedure of the Government. This policy document formally provided that each ministry was required to identify laws to be subject to a RIA and to make a preliminary assessment of how extensive it should be (whether a preliminary/initial or a comprehensive/extensive RIA will be required) based on the principle of proportionality (OG RM no 36/2008, 51/08, 86/08, 144/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10). A regulatory impact assessment was to be undertaken for all legal acts (but not secondary legislation) proposed and prepared by the Government. Legal acts proposed and prepared by members of the Parliament as well as draft laws and amendments proposed by the citizens – making use of their right to legislative initiative – were not subject to regulatory impact assessments.

RIA for parliamentary proposals should be prepared using the same methodology as that used for government-supported legislation. The issue to be further explored is who in Parliament will conduct impact assessment. Current consultations with stakeholders have identified the Parliamentary institute as one possible option. Another option is the Government to prepare RIA and submit it to the Parliament together with its opinion on the draft law (envisaged in Art. 138 of the Rules of Procedure of the Parliament of the Republic of Macedonia).

RIA was introduced as part of an economic reform rather than of a public administration reform agenda. This is reflected in the fact that the process was managed by the General Secretariat's Sector for Economic Policies and Regulatory Reform (whose representatives participate in the work of the coordinative body (OG RM no.66/2009) as outlined in Table 1 – this body also comprises representatives of several other sectors of the General Secretariat such as Strategic Planning, ICT and the Policy-making and Coordination Sector) and that the Head of this Sector reports directly to the deputy Prime Minister of the Government in charge of economic issues.

Table 1: Legal Framework for Impact Assessment in Macedonia

Aspects of Impact assessments	National Practice/Framework
Explicit policy, promoting regulatory reform and regulatory quality improvement	Rules of Procedures of the Government of Republic of Macedonia adopted in 2008
Body responsible for the regulatory reform	General Secretariat of the Government of Republic of Macedonia
Legal act adopted by the government which regulates the principles and procedures of impact assessments	Methodology for regulatory impact assessment 2009
Written guidance on impact assessment	Manual for RIA
Access to regulation	Law on organization and work of the state administration Art. 10 p.1, as well as Art. 71/68-a from the Law on Government regulates that draft laws should be published on Ministry's web sites
Consultation	Regulated in the Law on Organization and Work of the State administration Art. 10, p.2 and operationally planned to be achieved through ENER
Coordination and quality control unit	Sector for Economic Policy Reform and Regulatory reform of the General Secretariat of the Government of the Republic of Macedonia (i.e. the coordinative body comprised of 8 representatives from all the sectors of the General Secretariat) as a coordinator, that does not conduct extensive quality control
Responsible for guaranteeing impact assessment information in the explanatory memorandum accompanying draft laws	The Ministry conducting the impact assessment
Categories of impact assessments	Economic, social and environmental

Source: Authors' summary of the legal framework regulating RIA in MK using the framework from Mandelkern Group

The use of separate forms for RIA is foreseen to further fragment the policy-making processes of which RIA should be part and therefore the SIGMA recommendations are to integrate the RIA requirements into the rules for policy-making. Along with the integration of RIA into the regular policy process, all aspects of policy co-ordination should be unified within the Sector for Policy Analysis and Co-ordination in the General Secretariat. Fragmentation of similar functions within the General Secretariat should be avoided (SIGMA, 2006).

The requirement for impact assessments has been operational since January 2009 and since then ministries generally comply with the requirement⁶, but they do not conduct an in-depth impact analysis. The Government, i.e. the General Secretariat, is particularly supportive for further improvement of the RIA process, which is to be commended.⁷

The Methodology for Regulatory Impact Assessment (as well as other legal acts) contains provisions allowing for consultations with citizens through public discussions and interactions with civil society groups⁸. However, as these consultations are not compulsory, they rarely take place in practice. Furthermore, the procedure for such consultations is not described in sufficient detail. For instance, there is no mention of the situation when a draft piece of legislation as subject of consultations should be made accessible to the public, in what form the contributions from consulted parties should be collected, or how the reporting on these consultations is to take place.

With the adoption of the Law on Free Access to Information (OG RM No. 13/2006; 86/2008 and 6/2010) and changes to the Rules of Procedure of the Government – which requires each Ministry to publish its draft legislation on its own website as well as on the Single National Registry of Regulations – consultations with the stakeholders have become more accessible to the public at large. But despite the considerable progress made in the past three years in making information and draft legal texts available to the public the question of how to enhance participation of non state actors (such as civil society associations, interest groups, the academia, research centers and the media) in policy-making still remains.

The general framework for the preparation of laws includes a procedure for inter-ministerial consultations. The inter-ministerial consultations are concerned with the collection of opinions on the draft

6 It is said that 95% of all new legislation is accompanied with RIA forms, which in practice, as discussed with the interlocutors may rather be considered as formal filling in RIA forms.

7 In accordance with the information obtained in the course of the preparation of this analysis, it is envisaged that the analysis of the introduction and the quality of the RIA should be performed in the General Secretariat through a project financed by the British Embassy.

8 Law on the Organization and the Work of the State Administration Bodies Ar. 10, pg. 2 and 3.

legislation from the relevant ministries and agencies, while public consultations aim at gathering views to be fed into the design of the regulation as well as the assessment of its possible impact on the concerned parties. The inter-ministerial consultations are carried out on a routine basis but late in the policy-making process. They are most often used for collecting opinions on a draft law when a text has already been drafted; the opinions collected are therefore mostly about issues of nomo-technical nature with a focus on linguistic issues or formal requirements such as compliance of the draft with the legal framework.

Impact assessments have three main components (social, economic, environmental), which broadly correspond to those outlined in the EU guidelines on impact assessment (European Commission, 2002). However, these components are not interpreted in a uniform manner (see Table 2 for an overview).

It appears that the Manual for RIA is a helpful tool for explaining the need for RIA in the policy-making process. However it seems that it does not provide sufficient guidance as to the ways in which RIA analysis may be conducted, which explains partly why the line Ministries so far just fill in the RIA forms and have not attached to any newly proposed legal act a full and realistic impact analysis of the proposed document.

In conclusion, from the overview and analysis presented above one might conclude that there is political will in support of better regulation as evidenced in a series of declaratory documents setting up the formal legal framework for the conduct of regulatory impact assessments and in pro-forma filling of RIA forms when new legislation is proposed. There is, however, an over-emphasis on the fiscal implications and administrative burden, which is in line with the general understanding of the RIA's role. This, together with the fact that RIA was mostly conceived as part of an economic reform package, has resulted in RIA being confined to specific sectors instead of being made fully part of the general policy-making. The current system therefore still falls short of exploring the full potential of RIA as a tool for better regulation. In particular, progress is still needed with regard to the quality of the assessments. There appears to be a need for clear guidelines on how to conduct impact assessments.

Table 2: Components of RIA in Macedonia

Components of impact assessment	National Framework/Practice
Identification of rationale	RIA form
Justification for intervention and identification of options for intervention	Not specifically asked for
Category social impact assessment	Not included in the Memorandum as a separate heading; no evidence of being made till date. Exists as a subheading in the RIA forms
Category economic impact assessment	Exists as a subheading in the RIA forms, stressed through the Fiscal implications form
Category environmental impact assessment	Exists as a subheading in the RIA forms, Required in the Law on Environmental Protection
References for the performance of impact assessment	No direct requirement in the methodology, but for environmental impact assessments the practice is to engage experts in the preparation of the report
Consultations	Envisaged public consultations which are lacking in practice; Inter-ministerial consultations are used and generate opinions on the legal alignment; instead of evaluation of options/solutions/policies
Monitoring and evaluation	No body is assigned specifically to provide monitoring and evaluation of the quality of the RIA process

Source: Authors' summary of the legal framework regulating RIA in MK

4 The Estonian model of regulatory impact assessment

In 1993 the Estonian Riigikogu (the Parliament) has amended its "Rules for Draft Regulation in the Legislative Proceedings"⁹ to include a Regulatory Impact Assessment as a necessary step in the process of law making. The Rules regulate in detail the procedures to be followed in cases when the Riigikogu acts as an initiator for enactment of legislation. RIA could be initiated from any of the existing standing committees in the

⁹ "Rules for Draft Regulation in the Legislative Proceedings" are accessible at http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/html/appendix_A-12.html last time accessed at 31.08.2010.

Riigikogu, however, the most active is the Department of Economic and Social Information – DESI (Kasamets 2001, p. 73). The Riigikogu has a separate budget allocation specifically dedicated for conducting RIA. The Secretary General is normally responsible for the outsource management whereby RIA is usually conducted by either consultant firms or universities (Kasamets 2001, p. 73). Political parties can also order a RIA to be conducted by the Department for Economic and Social Information albeit the RIA carried out by DESI is only partial. There are other modalities of initiating RIA in the Riigikogu but these two, in particular the former modality is the most frequent one.

The articles 42–54 of the Rules for draft regulation (2001) regulate the procedure of passing a legal act in the Parliament whereby apart from explanation the reasons and the substance of the propositions made in the draft the initiator is required to provide a »survey of regulatory impacts arising from entry into force of the Act«¹⁰. Each of the legal acts proposed in the Parliament must be accompanied by an explanatory note which contains a total of ten subsections.

Article 49¹¹ outlines 7 different impacts that could result from enforcement of the legal Act among which are: demographic and social consequences; impact on national security and international relations; impact on economy, including entrepreneurship, employment and inflation; impact on human and natural environment; impact on organization of work of state or local government agencies, including growth of or increase in the public sector; other consequences arising out of the passage of an Act.

In addition, a complete list of references must be attached to the explanatory note. Article 50¹² provides for the need to assess the fiscal implications arising from the implementation of the act. The fiscal implications should include direct one-time and annual expenses but also implications on the budgets of local governments, other indirect expenses and expected income. The Parliament has also provided guidelines containing recommendations and examples aimed to support the institutionalization of RIA and its embedment in the policy making process.

¹⁰ *ibid*

¹¹ *ibid*

¹² *ibid*

Table 3: Legal Framework for Impact Assessment in Estonia

Aspects of Impact assessments	National Practice/Framework
Explicit policy, promoting regulatory reform and regulatory quality improvement	Rules for Draft Regulation in the Legislative Proceedings (1993)
Body responsible for the regulatory reform	Riigikogu and Government of Estonia
Legal act adopted which regulates the principles and procedures of impact assessments	Parliaments Rules for draft regulation (2001, 2005) Government Technical Rules for drafts of legislative Acts (1996, 2000)
Coordination and quality control unit	Secretary General of Riigikogu Secretary General of Government of EE
Responsible for guaranteeing impact assessment information in the explanatory memorandum accompanying draft laws	Outsourced to consulting firms Partial RIA might be ordered to the Department for Economic and Social Information
Categories of impact assessments	- demographic and social consequences; - impact on national security and international relations; - impact on economy, including entrepreneurship, employment and inflation; - impact on human and natural environment; - impact on organization of work of state or local government agencies, including growth of or increase in the public sector; - other consequences arising from the passage of Act

Source: Authors' summary of the legal framework regulating RIA in EE

Apart from the Parliament the Government of Estonia has also designed a separate document "Technical Rules for Drafts of Legislative Acts" prescribing the procedures to be followed by the Ministries when drafting Legal Acts, however, the content of the methodology is not different from the one elaborated above. Impact assessments have become obligatory for Government Ministries based on the Government "Technical Rules" in 1996 and were amended in 2000. The political commitment to conducting impact assessments as a tool that facilitates the better regulation agenda has been on the rise ever since. This political

commitment has been substantiated by signing a "Coalition Agreement" containing 17 promises related to IA (Kasamets, 2005)¹³.

The Coalition Agreement also mentions the importance for simplified regulatory procedures which are expected to have a positive impact on starting up businesses and to downsize the time consuming activities for businesses when dealing with local authorities. In the section on Legal policy the agreement adheres to codification of a number of legislative branches and more so the eighth objective under the same section foresees to »create a system for evaluation of the impact of legislation. A revision of the effective legislation shall be carried out and unnecessary legislation shall be repealed«¹⁴.

The Coalition Agreement has clearly provided for an effective impetus in raising the political value of RIA in the overall policy process and in the absence of an official separate document on Better regulation acts as an implicit strategy on the side of the Government (OECD 2007, p. 25). Since 2005, the Ministries have been provided with the opportunity to adjust the main methodology foreseen in the Technical Rules according to the peculiarities of the policy field for which they are responsible (Kasamets, 2005).

Studies conducted at different time-periods document a notable positive development in the implementation of RIA. The first most comprehensive study conducted in 2004 aimed to analyze the gap between the quality of the "regulatory impact assessments" and the requirements officially prescribed by the Technical Rules (Kasamets, 2004). The analysis made an overview of a sample of 651 laws in the period between 1998 and 2003. From the table 4 one can note that on a more general level the Ministries perform much better against all six criteria as opposed to the Parliament. This should not be a surprise considering the human resources capacity of the Governments in almost all countries compared to the Parliament. As for the performance against the individual impact categories the "analysis of conformity to EU legislation" ranks the highest, followed by "impact on state budget" then "impact on public administration", "socio-economic impacts" and

¹³ Presentation "Quality of legislation and the role of impact assessments" available at http://aare-kasemets.planet.ee/koolitus/AKasemets_Legislation_Impact_Analysis_111005bru.pdf, last time accessed at 31.08.2010.

¹⁴ <http://www.valitsus.ee/?id=1468>, last time accessed at 31.08.2010.

"references on studies and consultations" as the last. Socioeconomic impacts, in contrast to the previous case, rank the highest in the case of laws initiated by the Parliament, while the rest of the impacts analyzed rank the same.

Table 4: Results of the analysis of explanatory memoranda to draft Acts. Follow-up 1998–2003. Accordance with normative requirements: positive evaluation of draft Acts in categories F–K

Initiator of draft Act (n = number of draft Acts chosen for normative analysis)	F Impact on state budget & public expenditures	G Impact on public administration & services	H Impact on socio-econ. conditions of target groups	I Informing and involvement of target groups / NGOs	J References on studies, databases, & opinions	K Analysis of conformity to EU legislation
Ministries (n = 383)	272	198	180	86	99	284
Positive evaluation - %	71%	52%	47%	24%	26%	74%
Parliament (n = 268)	91	48	113	16	27	34
Positive evaluation - %	34%	18%	42%	6%	10%	13%
Total (n = 651)	363	246	293	120	126	318
Positive evaluation - %	56%	38%	45%	18%	19%	49%

Sources: A. Kasemets, K. Vallimäe 1999 (1998, n=152); S. Soiver, M. Avamere, A. Kasemets 2000 (1999, n=142); K. Mikk 2002 (2001a, n=132); J. Ender, M. L. Liiv 2002 (2001b, n=100); K. Kasemets (2003, n=125); Kasemets 2004

Another study conducted just recently unambiguously documents significant improvement in the quality of RIA statements, implementation and overall policy process. Staronova (2010) has compared four countries having communist background as a common denominator, but presently all of them are members of the European Union and thereby share the same challenge with regards to "good governance". Analyzing the reasons for the clear advancement in Estonia with regards to RIA and overall policy making Staronova points out to the strong political centre located in the State Chancellery which acts in the capacity of a coordinator of the overall policy making process, the alignment of proposed laws with the strategic documents and also oversees the quality

of RIA statements (Staronova 2010, p. 16). Concerning the methods used for conducting impacts assessment currently 1/3 of the impacts assessed contain costs and benefits expressed in quantified measures¹⁵. The process has been supported by integrated guidelines in 2005 (updated in 2009) followed by an ongoing training program (2009-2011) for civil servants¹⁶. In addition the officials have developed an e-learning tool¹⁷ targeted at civil servants which is accessible at any time.

5 Comparing the RIA experiences in Macedonia and Estonia

In Macedonia as in Estonia the RIA framework was adopted as an effort to approximate the Macedonian / Estonian legislation and legislative processes with those of the EU. Yet, several important differences exist.

In both countries the RIA process encompasses categories that broadly correspond to the EU guidelines on impact assessment, to cover the economic, environmental and social impacts of a proposal (European Commission, 2002). However, in terms of scope the obvious distinction between the two is that the Estonian RIA apart from the three categories of impact mentioned above includes impact on budget, on public administration and non-state actors. With this the RIA model employed in Estonia is assessing the influence new legislation would have on all aspects of society. The Macedonian model is therefore narrower.

Considering that in Estonia the RIA can be initiated for laws that are developed both in Parliament and in Government, and in Macedonia for the time being RIA is not extended to the Parliament, but is performed just

¹⁵ Estimation provided by Aare Kasamets, national expert and trainer on RIA in Estonia.

¹⁶ Some of these documents are available in Estonian only:

- The concept of RIA (ÕMA kontseptsioon) –
– http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41328/%D5MA+kontseptsioon_apr09.pdf;
- The general description of the RIA system in Estonia (ÕMA üldkirjeldus) –
– http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41327/%D5igusaktide+m%C5jude+anal%C5FCsi+s%C5Csteemi+%FCldkirjeldus_24+3_t%E4iendatud.pdf
- Guidelines of RIA for civil servants dealing with legislation (ÕMA juhend õigusloomega tegelevatele ametnikele) –
– http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41329/%D5MA+k%E4siramat_12+2.pdf

¹⁷ E-tool in Estonian: <http://www.ut.ee/haridustehnoloogia/projekt/kursus1/index.html>

in Government procedure for law making, one might also argue that the Estonian model is more developed in comparison to the Macedonian model. This argument also applies to the methodology for conducting RIA which in Macedonia is limited to the different stages in the RIA process (screening, initial RIA and in-depth RIA) whereas in Estonia it encompasses the research and analytical methods that should be applied in the RIA process.

In the Estonian model the Department for Social and Economic Information is authorized to perform only partial RIA, whereas the full-fledged analysis should be undertaken by external body (consulting company and/or university). In the Macedonian model the Ministries are the only authorized bodies to conduct RIA (except for the environmental RIA which under the Law on environment should be outsourced). Taking in consideration the capacities, the workflow and available resources Ministries have in Macedonia it is only feasible to expect that they will perform only partial RIA. In this respect the Estonian model seems to have bigger potential to provision and deliver analysis of the regulative impact, as the two evaluations mentioned in the previous chapter show. In Macedonia the model itself makes the Ministries just to fill in the RIA forms.

From the analysis in the previous chapters, one important similarity in both cases can be observed in relation to the political commitment for better regulation. In Estonia this is demonstrated through the Coalition agreement for RIA, whereas in Macedonia through the "regulatory guillotine", a campaign for simplification of regulation.

6 Possible lessons (to be) learned

The two case studies show that the RIA process has been paralleled with the process of political transformation and facilitated by the euro-integration process. The euro integration process brought about an immense influx of regulations that had to be integrated in the national legal systems. In Estonia RIA was therefore used to minimize the discrepancy between the need to adopt European regulations and its disparity with the under-developed socio-economic context. The rapid adoption of EU legislation in Macedonia is causing much of the same problems. RIA therefore offers an opportunity for awareness of the need to manage the process by considering more carefully the appropriateness of foreign policy solution to the peculiarities of the Macedonian

socio-economic context. It was due to mechanical adoption of EU legislation in Estonia that caused as Narits (2001) perfectly points out an internally discordant legal system that does not function properly. In that regard, as in the case of Estonia "Regulatory Impact Assessments" in Macedonia must be seen as a potential tool for overcoming the aforementioned challenge. For this to emerge, a political commitment to RIA is necessary, as well as full integration of the RIA process in general policy making in Macedonia is needed.

In Macedonia the development of the RIA system is at its beginning and though analytical methods are not defined most laws are accompanied with RIA forms. This was not an exception for the Estonian model at the beginning. The Estonian case shows that the RIA model evolves. Considering Macedonia is at the beginning stage of the development of the Macedonian RIA model and taking in account the above analysis, these are the areas where we see room for improvement:

1. Pushing for full implementation of the RIA provisions and preparation of impact assessment analysis, rather than just filling the RIA forms, will put an emphasis on quality of laws in the preparatory stages. This might be achieved, as it is the case in Estonia, through outsourcing of analysis to think-tanks, consulting firms and universities.
2. If the above is not financially sustainable, then developing an institutional capacity for conducting RIA should be a priority. The Estonian case offers a model of establishment of Department for Economic and Social Information that performs partial RIA. Another model is development of an institutional network, departments in every Ministry and a central department in the General Secretariat that will conduct and check the quality of RIA (Page, A. & Risteska, M. 2010).
3. Introducing a regulatory impact assessment for laws developed and proposed by the members of Parliament of the Republic of Macedonia. As it is the case with Estonia the Parliament must become one of the driving forces of the RIA process as this opens further opportunities for introduction of ex-post RIA and strengthening the oversight role of the legislative body.
4. Making the General secretariat a coordinator for the overall policy making process and strengthening the capacity of its Sector

for policy analysis and coordination to undertake full coordination of the RIA process similarly to the role of the State Chancellery in Estonia.

Marija Risteska holds PhD in political science. She is the founder and works as Senior Analyst at the Centre for Research and Policy Making. Her research work is in the area of public administration reform, public management, good governance, policy transfer and European integration. She teaches public policy, comparative public administration and public management at NY College in Skopje. Besides numerous policy studies on European integration of Macedonia, good governance in health, education, gender, and migration, Marija Risteska has co-edited the book "European Law for SMEs". She has contributed to four specific public sector reforms in Macedonia on public policy development, strategic planning, and better regulation reforms. Marija Risteska has 10 years of consulting experience with the EU and all UN agencies. She managed a program in NDI, and the education portfolio of the World Bank in Macedonia.

References

Books and papers

- He'ritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M. & Douillet, A.-C. (2001). *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hood, C., Rothstein, H. & Baldwin, R. 2001. *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs&Associates. 2006. *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: the Challenges of Mainstreaming RIA into Policymaking*. Washington DC: Jacobs&Associates.
- Kasamets, A. (2001). Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study. *Legal and Regulatory Impact Assessments of Legislation* (47–96). Talin: ECPRD.
- Kasamets, A. (2004). The use of RIA information in the explanatory memoranda of draft acts: a precondition for knowledge-based legislation and public administration.
- Kirkpatrick, C. & Parker, D. (2003). *Regulatory Impact Assessment: Developing its Potential for Use in Developing Countries*. Manchester: Centre on Regulation and Competition.
- Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Kallaste, E. & Lepp, U. (2004). *Engaging Interest Groups in Decision-making Processes*. Tallinn: Praxis. English version available at: http://www.praxis.ee/data/kaasamine_eng_9_03.pdf.
- Munday, R. (2008). In the Wake of 'Good Governance': Impact Assessments and the Politicization of Statutory Interpretation. *Modern Law Review* 71(3), 385–412.
- Narits, R. *Assessment of the impact of draft legislation: the problems in and opportunities for ensuring the quality of law-making and legal acts Estonian experience*.
- Page, A., Risteska, M. & Spasovska, N. (2010). Monitoring of the Implementation and Ex-post Evaluation of the Legislation – Comparative Experiences, Options and Capacities, OSCE.
- Radaelli, C. M. (2005). How context matters: regulatory quality in the European Union. *Journal of European Public Policy* 12(5), 924–943.
- Radaelli, C. M. (2005). Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy* 12(5), October 2005, 924–943.
- Renda, A. (2006). *Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State*. Brussels: Centre for European Policy Studies.

- Risteska, M. (2004). The EU BEST report and its application in Macedonia. In Risteska, Zahorka, Dimovska et al. (eds.) *EU Law for SMEs*. Skopje.
- Staronová, K. (2007). The quality of information on impact assessment in explanatory memoranda to draft legislation: the case of Slovakia. In: Clive George and Colin Kirkpatrick (Eds.). *Impact Assessment and Sustainable Development: European Practice and Experience* (230–255). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Staronová, K. (2010). Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice. *Journal of Public Policy*, 117–136.
- Staronová, K., Pavel, J. & Krapež, K. (2007). Piloting regulatory impact assessment: a comparative analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia. *Impact Assessment and Project Appraisal* 25(4), December 2007, 271–280.
- Trnka, D. (2005). Better Regulation in the Transition Economy, Case of the Czech Republic. *OECD GOV Working Party on Regulatory and Reform, Recent Regulatory Reform activities in Hungary*. Submission by the Hungarian delegation, Public Governance Committee, 28 September.
- Vilms, K. (2003). Sociological and public opinion research as refelction for the Parliament and the civil society. *Ageing societies, new sociology* (1–11). Murcia: ESA.
- Vilms, K. (2004). *The use of socio-legal information in the draft acts' explanatory memoranda: a precondition for good governance*. *CEE Countries Inside and Outside the EU: Avoiding a New Divide* (1–12). Vilnius: NISPAcee.
- Vilms, K. (2006). *Better Regulation in Estonia*. OECD.

Reports

- AUBG (2004). The use of RIA information in the explanatory memoranda of draft acts: a precondition for knowledge-based legislation and public administration. Implementation of Regulatory Impact Assessment: Best Practices in Europe (69–91). Blagoevgrad: AUBG.
- DG Enterprise (2004). Indicators of Regulatory Quality. Centre for European Studies, University of Bradford.
- European Commission (2002). Impact Assessment in the Commission: Guidelines. Available at: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm.
- European Commission (2004). Who is doing what on better regulation at EU level – organization charts. Commission Working Document compiled by the Secretariat General TFAU-2 (Task Force Future of Union). Brussels.
- European Centre for Parliamentary Research and Documentation (2001). Talin: Riigikogu.
- FORMEZ (2004). A comparative analysis of RIA in ten EU countries. Report prepared for the Directors of Better Regulation. Dublin, May 2004. Available at: <http://www.betterregulation.ie>.
- GfK Custom Research Baltic Estonia (2008). Measures supporting the employment of the disabled. Evaluation. Talin: Ministry of Social Affairs of Estonia.
- Hellenic Presidency of the EU, Ad Hoc Group of Experts on Better Regulation (2003). Report to the Ministers responsible for Public Administration. Mimeo, Athens, May.
- Mandelkern Group Report (2001). Final Report. Brussels: European Commission. Available at: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/docs/europe/pdf/mandfinrep.pdf>.
- Murakas, R. et al. (2007). Impact Assessment of the Youth Programme in Estoni 2000–2006. Talin: Tartu University.
- National Audit Office (2005). Evaluation of Regulatory Impact Assessments: Compendium Report 2004–2005. London: NAO.
- OBSE/ODIHR Noembri 2007, Izработка na zakoni i regulatoren menadžment vo Makedonija – Procena.
- OBSE Nabljuduvačka misija vo Skopje – Oddel za reforma na javnata administracija. "Istražuvanje za decentralizacijata", septembri 2007.
- OECD (1997) Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries, Paris: OECD Publications.

- OECD (2002). Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance. Paris: OECD Publications.
- OECD (2007). Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy.
- Sigma (2001). Improving policy instruments through impact assessment. Sigma Paper No. 31. Paris.
- SIGMA (2004). Support for Improvement in Governance and Management 2004. Regulatory management capacities of new (EU) member states: country report Slovenia. Final report, prepared by the Ministry of Public Administration.
- Sigma assessment report, External audit, izraboten vo Juni 2007.
- Sigma (EC/OECD) May 2008, Policy making and co-ordination Assessment

Laws

- Code of Good Practices on Involvement. Available at: <http://www.ngo.ee/11583>.
- Decision of Estonian Parliament Approval of Estonian Civil Society Development Concept. Available at: <http://www.ngo.ee/7337>.
- Delovnik za rabota na Vladata na Republika Makedonija (Prečisten tekst). Služben Vesnik na Republika Makedonija, br.58/06.
- Development Plan of the Ministry of Justice until 2012. Available at: <http://www.just.ee/34654>.
- Environmental Monitoring Act (consolidated text May, 2005). Available at: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.
- Government of the Republic Act (consolidated text December, 2005). Available at: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.
- Law on Free Access to Information. Zakon za sloboden pristap do informacii Služben Vesnik na Republika Makedonija, br.13/06.
- Law on organization and work of public bodies. Official Gazette of Republic of Macedonia, no. 58/2000 and 44/2003.
- Methodology for policy analysis and coordination. Official Gazette of Republic of Macedonia, no. 52/06.
- Methodology for regulatory impact assessment. Official Gazette of Republic of Macedonia, no. 37/2008.

**Regulatory Impact Assessment in Macedonia and Estonia:
Lessons (to be) Learned**

- Methodology for strategic planning and preparation of the annual work program of the Government of Republic of Macedonia. Official Gazette of Republic of Macedonia, no. 124/08.
- ÕMA juhend õigusloomega tegelevatele ametnikele. Available at: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41329/%D5MA+k%E4siraamat_12+2.pdf.
- ÕMA kontseptsioon. Available at: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41328/%D5MA+kontseptsioon_apr09.pdf.
- ÕMA üldkirjeldus. Available at: http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=41327/%D5iguskatide+m%F5jude+anal%FC%FCsi+s%FCsteemi+%FCldkirjeldus_24+3_t%E4iendatud.pdf.
- Procedure for Implementation of Sub-programmes of National Environmental Monitoring Programme. Regulation No. 71 of the Minister of the Environment of 7 December 2006. Available at: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.
- Quality of legislation and the role of impact assessments (presentation). Available at: http://aare-kasemets.planet.ee/koolitus/AKasemets_Legislation_Impact_Analysis_111005bru.pdf. Last time accessed: 31. 08. 2010
- Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act. Available at: http://www.riigikogu.ee/?rep_id=799356
- Rules of procedures of the Government of Macedonia. Official Gazette of Republic of Macedonia, no. 36/08.
- Technical rules for drafts of legislative acts. Available at: <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.
- <http://www.ut.ee/haridustehnoloogia/projekt/kursus1/index.html>
- www.osale.ee
- <http://petitsioon.ee/>
- <http://www.mkm.ee/8252/>
- http://aare-kasemets.planet.ee/koolitus/AKasemets_Legislation_Impact_Analysis_111005bru.pdf

POVZETEK

PREVERJANJE UČINKOV PREDPISOV V MAKEDONIJI IN ESTONIJI – KAJ SE IZ TEGA LAHKO NAUČIMO

Ključne besede: EU, RIA, učenje na primerih, Estonija, Makedonija

Upoštevajoč, da je zakonodaja (primarna in sekundarna) najpogostejše uporabljeno orodje za oblikovanje politike, in da država v odgovor na finančno krizo v letih 2008–2009 globlje posega v urejanje poslovnega okolja, predstavlja članek uporabo preverjanja učinkov predpisov (RIA), ki je pomemben element krožnega toka oblikovanja celostne politike in omogoča raziskovanje vplivov zakonodaje na različne dele družbe, tudi poslovne. To orodje analize politike uporablja večina članic EU in tudi države, ki si želijo članstva, kot na primer Makedonija. Ker je RIA v Makedoniji še v povojih, je avtorica v svoji študiji primera uporabila Estonijo ter izluščila nauke, ki se jih Makedonija lahko nauči od Estonije. Analiza pokaže, da je bila RIA v Makedoniji uvedena v sklopu ekonomskih reform. Posledično se uporablja samo na določenih sektorjih, namesto da bi bila popolnoma vključena v oblikovanje politike. Trenutni sistem torej ne uporablja vseh možnosti, ki jih ponuja RIA kot orodje za boljši nadzor in upravljanje. Koordinacija vpeljevanja RIE, razširitev uporabe in metode za njeno uporabo in delovanje, vse to so področja, kjer Makedonija lahko izboljša svojo politiko, če se opira na primer Estonije.

Recenzija knjige: Vrednotenje politik – Obzorja nove miselnosti

Aleksander Aristovnik

Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo

aleksander.aristovnik@fu.uni-lj.si

Vrednotenje politik – Obzorja nove miselnosti. Avtorji: Radej Bojan, Mojca Golobič, Mirna Macur, Srečo Dragoš. Spremná beseda: Darko Štrajn. Ljubljana: Založba Vega, 2011.

V zadnjih dveh desetletjih je v večinoma naraščajočem trendu izhajalo vse več del s področja vrednotenja različnih vidikov javnih politik. Razlog za to ne more biti slučajen. Zanimanje za vrednotenje politik je povezano z vse bolj sistematičnimi prizadevanji, da bi javno upravljanje postalo učinkovitejše in bi svoje cilje uresničevalo vsaj ceneje, če ne obenem tudi bolje. To je tem bolj aktualno v globalno spremenjenih pogojih za delovanje nacionalnih držav, katerih vlade imajo vse bolj zvezane roke, medtem pa so se njene institucije od same svoje togosti že nezdravo poredile. To so instrumentalni razlogi, ki se za vrednotenje učinkov politik zanimajo le kot orodje za "izboljšanje" javnega upravljanja.

Tej usmeritvi sledi večina novejših del z zadevnega področja, avtorji knjige pa ji nasprotujejo kot preveč pristranski, da bi z njo lahko zaobjeli izvirno poslanstvo vrednotenja politik in razloge za njegove sedanje težave. Standardni pristop k vrednotenju učinkov kot odvisnem orodju politik je za nas pomemben kot objekt kritike. Vrednotenje je mogoče zastaviti obratno kot od birokracije in od trga neodvisen vzvod spreminjanja politik. Gre za preiskovanje možnosti za porajanje takšnih pristopov k vrednotenju, ki bodo uveljavili od politike neodvisno miselnost vrednotenja, da se z njim na novo osmislijo podlage skupnega življenja in nato v razširjenem miselnem okviru na novo opredelijo obstoječi, "nerešljivi" izzivi javnega upravljanja.

Doslej je razumevanje družbenih dilem dolgo počivalo na prepričanju, da so javne zadeve enostavne v smislu, da oblasti do obisti

razumejo njihove vzročno-posledične povezave in jih lahko poznavalsko upravljajo same, brez nenehnega in večinoma nadležnega vmešavanja javnosti. Tej ideji avtorji nasprotujejo in namesto nje izgradijo argument, da so javne zadeve postale kompleksne, zato smer vzročno-posledičnih povezav ni več jasna in zlasti ni več enosmerna. Zato se mora močno spremeniti tudi način obravnave javnih zadev na primer o možnostih ustrežnejšega povezovanja raznorodnih prizadevanj ljudi v prednostne vladne odločitve.

Spoznanje, da je družba postala kompleksna, pomeni, da resnica o družbenih zadevah, kot o tem kaj je skupno dobro ali o tem, kaj naj bodo prednostne naloge javnih politik in kako uspešno jih dosegajo, ni več ena sama, to je tista na oblasti, ampak o pomembnih stvareh obstaja več dobro utemeljenih in enako veljavnih resnic. Družba je v razumevanju same sebe, v ocenah svojega stanja in perspektiv razpadla na nekompatibilne poglede svojih avtonomnih podsistemov. Zahteve po avtonomiji so posledica naraščanja medsebojne soodvisnosti, kakor tudi zaradi tržne liberalizacije in tehnoloških sprememb, ki ogrožajo družbeno različnost. Z novoosvojeno avtonomijo na ravni podsistemov so politične skupnosti v svojem centru razpadle in kot celote ne znajo več razmišljati celostno in tako razkrojene ne zmorejo doseči soglasja o skupno pomembnih stvareh. Na to brezizhodnost se odziva umevanje, da narava resnice o družbenih dejstvih ni več enovita, ampak je postala kompleksna. Potrebna je drugačna doktrina javnega upravljanja in vrednotenja njegovih učinkov, ki bo zagotavljala družbeno enovitost in bo hkrati ohranjala izhodiščno družbeno različnost.

Ko bomo razumeli in v javnem upravljanju tudi uveljavili posledice tega, da je družba kompleksna, se bo pogled na družbo povsem spremenil, po mnenju avtorjev tako močno na bolje, da si to danes še težko predstavljamo. Družbena kompleksnost zahteva takšno obravnavanje javnih zadev, da bo doseženo sožitje med enotnostjo na ravni sistema in različnostjo na ravni posameznikov in družbenih skupin. To preprosto nakazuje, da utegnemo mnoge težave javnega upravljanja rešiti zgolj s spremembo v sedanjem načinu razmišljanja o družbenih dilemah, kar ne nazadnje pomeni nujnost spremembe družbenih strukturnih razmerij med tistimi, ki danes razmišljajo o izzivih javnega upravljanja.

Pričujoči prispevek je tako med redkimi prispevki s svojega področja, ki ni prvenstveno namenjen niti nosilcem politik, niti poklicnim evalvatorjem, ampak splošni javnosti in zlasti tistim, ki se z vrednotenjem učinkov politik srečujejo le občasno in v povezavi z drugimi zadevami, s katerimi se sicer prvenstveno ukvarjajo. To so najprej vsi, ki se vključujejo v upravljanje javnih zadev. Mednje na prvem mestu spadajo aktivisti civilne družbe, ki delujejo na področjih javnih dobrin. Naslednja večja skupina so javni uslužbenci, ki se z vrednotenjem učinkov politik srečujejo pri pripravi vsebinskih podlag za javne ukrepe in pri spremljanju učinkov že sprejetih ukrepov. Tretja skupina so vsi drugi, od študentov, novinarjev, in drugih (ne nazadnje tudi samih politikov), za katere je pomembno, da vsaj okvirno razumejo problematiko vrednotenja učinkov politik, ne zanima pa jih množica tehničnih vprašanj in formalnih zapletov, ki jo sicer nujno spremljajo. Ne nazadnje je delo namenjeno tudi evalvatorjem samim, a le če jih zanimajo temeljna vprašanja vrednotenja in so zlasti pri volji izprašati tudi nekatera standardna pravila in ustaljene prakse svojega poklica.

Tako namesto receptur in nasvetov, značilnih za pedagoški, priročniški ali svetovalni format večine del o vrednotenju politik, želijo avtorji tukaj prispevati podlage za kritično oceno prevladujočih praks vrednotenja učinkov politik in nasploh doktrine javnega upravljanja, v kateri so se prakse vrednotenja v zadnjih desetletjih tako razmahnile. Njihov glavni namen tako ni opremiti bralca za praktično vrednotenje učinkov javnih politik, četudi to ni povsem izključeno, posebej z uporabo dodatno omenjene literature, ampak ga pospremiti do določenega razumevanje tega, zakaj so sedanji pristopi k vrednotenju učinkov politik in njegovi problemi takšni kakršni so. To je izhodišče, s katerega potem iščejo možne rešitve za sedanje težave vrednotenja politik, da bi z njihovo razrešitvijo lahko vrednotenje vendarle postalo zmogljiv vzvod uveljavljanja legitimnih zahtev članov skupnosti, zlasti šibkejših in marginaliziranih kolektivnih interesov v zvezi z javnimi dobrinami.

Splošna javnost je kljub utemeljenim razlogom za svoje manjše zanimanje za vrednotenje politik vendarle njegov zelo pomemben in celo docela nepogrešljiv člen. Večina ljudi vsak dan na neki način vrednoti različne vidike javnih politik, čeprav pri tem ne uporabljajo formalnih postopkov. Vsaj osnovno razumevanje formalnega vrednotenja politik, h katerem želijo prispevati, je vendarle smiselno tudi za širšo javnost, saj gre za okvir strukturiranega razmišljanja o zapletenih zadevah skupnega

pomena. Vrednotenje učinkov lahko dosti pripomore k bolj konstruktivni javni razpravi o aktualnih javnih dilemah in k bolj prodornem izražanju lastnih stališč. Vrednotenje je zmogljiv pripomoček nadzora javnosti nad oblastmi in pripomoček neposredne demokracije, ki daje vsem, ki se vključujejo v procese vrednotenja, večje možnosti uveljavljanja utemeljenih stališč. A vse to je vidno že na površini, temeljni razlog za povezanost splošne javnost z vrednotenjem učinkov je globlji. Moramo ga šele razviti, ker je v razmerah družbene kompleksnosti povezan z drugačnim razumevanjem narave problema javnega upravljanja in njegovega vrednotenja od razumevanja, kot ga podaja dominantna doktrina novega javnega upravljanja.

Zaradi poklicnih razlogov so evalvatorji za razreševanje problemov vrednotenja prepogosto in preveč zlahka pripravljeni sklepati kompromise ter se ravnati oportuno. Tisti, ki pa se v te procese vključujejo le priložnostno, so docela neobremenjeni z razlogi, zaradi katerih je vrednotenje politik danes v globoki krizi. Splošno javnost vrednotenje zanima le, če so njegovi rezultati uporabni in so ji v oporo. Zato je javnost v svojem povsem praktičnem zanimanju morda celo bolj dosleden sodnik ustreznosti vrednotenja kot smo vsi, ki se z njim ukvarjamo poklicno in zato dragocen sopotnik. Mnenje splošne javnosti o ustreznosti vrednotenja je ogledalo, v katero bi se zaradi njegove dokajšnje nepopačenosti in zaradi nujnega vzdrževanja higiene svojega poklica morali poklicni evalvatorji in naročniki evalvacijskih študij redno ogledovati. Da pa bi bila ogledalo in podoba v njem čim manj popačena, mora tudi splošna javnost oziroma občasni udeleženci evalvacijskih procesov poznati ozadja in vsaj osnovno logiko vrednotenja učinkov javnih politik. Na to dokaj slabo kultivirano polje torej vstopa prispevek avtorjev.

Politično kritična civilna družba se z vrednotenjem javnih politik, s tem pojmom zajemamo vladne projekte (npr. investicijske), programe (na primer razvojne), proračune, plane (npr. prostorske) in predpise, danes srečuje še dokaj zadržano, preprosto, ker kakovost teh prizadevanj še ni zadostna. Drugače je z uradniki. Na eni strani jih v zadnjih letih kopica novih evropskih priporočil in navodil za vrednotenje učinkov politik s svojo zapletenostjo in zahtevnostjo spravlja v obup. Na drugi strani morajo skladno s predpisi za vrednotenje izbirati najcenejše in pogosto najmanj zainteresirane izvajalce za vrednotenje vsebinskih dilem iz domene javnega upravljanja. Ti naročnikom študij ponujajo le tisto, kar naročniki od njih znajo zahtevati, to pa je po navadi dosti manj kot potrebujejo in

manj, kot bi bilo mogoče. Komercialni evalvatorji pogosto nimajo izkušenj s praksami ukvarjanja s trdovratnimi družbenimi problemi in tako niti sami ne vedo vedno, kaj naročniki potrebujejo. Bruseljska navodila za vrednotenje politik niti enim niti drugim niso vedno v zadostno oporo in to vsaj iz dveh razlogov. Najprej zato, ker so napisana za izkušene, uporabljajo pa jih pogosto neizkušeni (najcenejši, občasni) evalvatorji, poleg tega pa je v Sloveniji veliko primerov nestrokovnega prenašanja navodil v prakso z njihovim neustreznim prevajanjem, tolmačenjem in nerodno uporabo. Avtorji pa si vendarle ne prizadevajo iskati rešitev za težave vrednotenja, ki jih povzroča enoumje, ki se včasih tudi po birokratski poti skuša naprtiti kot dominantno, ampak iskati izhod iz enoumja in preizkusiti nekatere možnosti za njegovo preseganje z vračanjem vrednotenja politik v roke in predvsem v pluralno mentaliteto splošne javnosti.

Zametki dela so nastali kot odgovor Slovenskega društva evalvatorjev na skoraj sočasni pobudi Inštituta za politike prostora (IPoP) iz Ljubljane v vlogi vozlišča Mreže za prostor (v okviru projekta, ki ga je financiralo Ministrstvo za delo iz Evropskega socialnega sklada) in Računskega sodišča RS, v zvezi s pripravo seminarja o osnovah vrednotenja učinkov javnih politik. Društvo je obe pobudi hvaležno sprejelo, zavedajoč se velikih praznin, ki zevajo v Sloveniji na tem področju in svojih nalog pri njihovem dopolnjevanju. Pri nastajanju dela je sodelovalo okoli trideset oseb v vlogi avtorjev prispevkov ali strokovnih svetovalcev. Znanstveno recenzijo dela so opravili izr. prof. dr. Majda Črnič Istenič, Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani; doc. dr. Vida Mohorčič Špolar, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani; doc. dr. Aleksander Aristovnik, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.

Delo postaja podlaga izobraževalnih programov, ki se izvajajo na Upravni akademiji in na Fakulteti za uporabne družbene študije, na Fakulteti za upravo, na Fakulteti za socialno delo, na Biotehniški fakulteti. Gradivo, ki je predstavljeno v knjigi, pri svojem delu uporabljajo na Ministrstvu za finance, Ministrstvu za okolje in prostor, Inštitutu za varovanje zdravja, na Kmetijsko gozdarski zbornici Slovenije in na Računskem sodišču RS.

Samo delo je razdeljeno na šest poglavij in sklep. Poglavja imajo naloge z različnih zornih kotov osvetliti ožji izbor standardnih težav

konvencionalnih pristopov k vrednotenju učinkov politik in podati vsaj smer njihovega reševanja.

Prvo poglavje se posveča spoznavanju narave javnega upravljanja in s tem povezani težavnosti vrednotenja učinkov politik. Med drugim so posledica tega, da je vrednotenje tradicionalno usposobljeno za ocenjevanje relativno enostavno zamišljenih politik in načinov njihovega učinkovanja, ki izhaja iz prevladujočega načina razmišljanja o javnih zadevah. Klasična znanost ne ponuja ustreznega okvira raziskovanja družbenih pojavov, ker slednji niso eksterno dani objekti, ampak jih konstruirajo ljudje sami in zato pri njih ni možna klasična ločitev med objektom in subjektom spoznavanja. Kako se izviti iz teh težav? To se avtorji vprašajo s stališča filozofije znanosti o razmerju vrednotenja do družbenih vrednot in razmerju vrednotenja do resnice. Ugotovijo, da so družbene zadeve kompleksne, kar od nas zahteva kompleksen vpogled v družbene zadeve, s katerimi je treba nadomestiti sedanjo enodimenzionalno miselnost, ki javne zadeve zaznava preveč popačeno in je pri urejanju zadev skupnega pomena vir družbenega razdora.

Drugo poglavje se šele povsem posveti vrednotenju učinkov politik. Naloga tega poglavja je pregledati osnovna področja in vrste vrednotenja – od enostavnih do bolj zapletenih, od takih, ki so usmerjena v preteklost in drugih, ki so namenjena vrednotenju dilem povezanih z izbirami, ki jih narekujejo naše ambicije glede prihodnosti. Izzivi vrednotenja učinkov politik so v različnih vrstah vrednotenja pomembno različni. Vendar pa te razlike niso vedno pravilno upošteevane. Na primer, v javnem upravljanju in v vrednotenju njegovih učinkov je razprostranjeno nekritično prenašanje uspešnih praks iz zasebnega sektorja, ki pa v javnem sektorju privede do velikega popačenja javnih zadev. Podobno se razmeroma uspešni pristopi k vrednotenju enostavnih projektov kot nespremenjena logika prenašajo v prakse vrednotenja kompleksnih politik, ki vsebujejo desetine ali celo stotine enostavnih projektov, kar bi zahtevalo povsem drugačen način obravnave. Zaradi nepazljivih prehodov med ravnmi obravnave javnih zadev danes pri vrednotenju pogosto ne dobimo vpogleda, kako je vse z vsem povezano in kako učinkuje celostno.

V tretjem poglavju se avtorji temu in drugim standardnim problemom še dodatno posvetijo s pregledom zgodovinskega razvoja pristopov k vrednotenju politik. Najprej povzamejo zgodovinski pregled pristopov. Danes je najbolj referenčna četrta generacija pristopov. Druga polovica

poglavja s pomočjo slabosti prvih štirih generacij nakaže lastnosti, ki bi jih morali imeti pristopi "pete generacije", ki naj bi z uvedbo perspektive kompleksnosti bistveno prispevala k izboljšanju sedanjih razmer na področju vrednotenja učinkov politik. Pri razlagi si avtorji pomagajo z nekaterimi povsem praktičnimi primeri težav vrednotenja v Sloveniji, povezanimi npr. z obravnavo javnih dilem, ki jih spremljajo globoki konflikti, s primerom težav odločanja med binarnimi in pluralnimi javnimi alternativami, s primerom, ko težave pri vrednotenju povzročajo etične dileme javnih politik, posebej v kontekstu aktivnega vključevanja javnosti v vrednotenje in nazadnje še s primerom, ki opozarja na težave zaradi asimetričnih razmerij moči med sodelujočimi pri vrednotenju.

Osrednje, najdaljše in najbolj tehnično zasnovano je četrto poglavje. V njem se predhodno pridobljeni vpogledi v vidike krize vrednotenja v drugem in tretjem poglavju povežejo s kritiko metodologij in postopka vrednotenja v praksi. Praktično vrednotenje avtorji opišejo s sedmimi izvedbenimi koraki. V pripravljalni del vrednotenja spadajo: (a) določitev smotra, (b) izbor sodelujočih, (c) presoja programske teorije, (č) določitev okvira vrednotenja in (d) izbira evalvacijskih vprašanj oziroma kriterijev vrednotenja. (e) Izvedbeno fazo vrednotenja opišejo s predstavitvijo nekaterih vodilnih metod vrednotenja (eksperimentalno metodo, presojo stroškov in koristi, vrednotenje z vprašalniki in kazalniki ter vrednotenje z matrično metodo). Posebno podrobno je obdelan vidik sinteze v analitični fazi vrednotenja zbranega gradiva, ki z izhodišč kompleksnosti ne pozna enotnega skupnega imenovalca, zato evalvacijska sinteza ni trivialen problem.

Peto poglavje obravnava različne sektorske prakse vrednotenja na izbranih področjih – v zdravstvu in politiki zdravja, v prostoru, socialni ter kohezijski politiki in pripravi predpisov ter proračunov ter pri nekaterih drugih. Ugotavljajo, da prihaja do zgovornega preobrata v pristopu k vrednotenju. Najnovejši pristopi k vrednotenju postajajo vse bolj specializirani, kakor je bilo vrednotenje tudi na začetku svojega razvoja. Vendar pa specializacija danes ni več izvedena sektorsko izolirano ali ločeno po resorjih, ampak se specifična vprašanja obravnavajo vse bolj strateško.

V zvezi z uvodnimi zahtevami celostnega vrednotenja je treba, ugotavljajo avtorji na koncu, k vrednotenju politik pristopiti sistematično in sistemsko. Razpravi o tem je namenjeno kratko šesto poglavje. Poglavje

na grobo skicira okvire institucionalizacije sistema vrednotenja učinkov politik v Sloveniji. Za področje vrednotenja je danes značilna njegova nepovezanost in obstoj prostranih področij sivih lis, na katerih javno upravljanje še ni podvrženo vrednotenju učinkov.

Sedmo, sklepno poglavje na kratko obnovi namen priprave tega dela in povzame njegove ugotovitve ter nakaže širše konsekvence miselnih preobratov v načinu razmišljanja o kompleksnih družbenih vprašanjih. Rezultati tega razmišljanja na koncu pripeljejo dlje, kot so se avtorji namenili na začetku. Z ustrežnejšim vrednotenjem učinkov politik v razmerah družbene kompleksnosti se v javnem upravljanju priključijo do temeljne doktrine javnega upravljanja. Pri vrednotenju politik tako ne gre zgolj za ocenjevanje uspešnosti politik, ampak še bolj za to, kako "razmišljati družbeno", kako razmišljati o izzivih, ki se tičejo nas vseh.

Navodila avtorjem

V reviji Uprava objavljamo izvirne članke, ki obravnavajo teoretična in praktična vprašanja razvoja in delovanja javne uprave.

Znanstvene članke objavljamo v slovenskem in v angleškem jeziku, izjemoma v nemškem ali francoskem jeziku. Druge članke objavljamo v slovenskem, angleškem, nemškem ali francoskem jeziku, z daljšim povzetkom v angleškem oziroma slovenskem jeziku.

Članek za objavo v reviji Uprava pošljite na elektronski naslov: revija.uprava@fu.uni-lj.si.

Članek imenujte po priimku prvega avtorja (Novak.doc). Članku priložite izpolnjeno **Izjavo o avtorstvu**, s katero potrdite, da se strinjate s pravili objavljanja v teh navodilih.

Za avtorsko delo, objavljeno v reviji Uprava, pripadajo vse moralne avtorske pravice avtorju. Materialne avtorske pravice reproduciranja (vsebuje tudi shranitev v elektronski obliki, 23. člen ZASP), pravico dajanja na voljo javnosti (32. a člen ZASP), pravico distribuiranja (24. člen ZASP) v Republiki Sloveniji in tujini pa avtor brezplačno, enkrat za vselej, za vse primere in neomejene naklade ter vse medije prenese izključno na izdajatelja.

Avtorji so za objavo slik, tabel in grafičnih prilog, za katere nimajo avtorskih pravic, dolžni pridobiti dovoljenje, ki ga pošljejo na naslov uredništva.

Vsakemu avtorju pripada 1 tiskan izvod revije in separat članka v e-obliki.

Članki niso honorirani.

Citiranje člankov, izdanih v reviji Uprava, pomembno prispeva k uveljavljanju revije. Zato vas glavna urednica prosi, da pregledate arhiv revije na naslovu <http://www.fu.uni-lj.si/uprava/arhiv.asp>, kjer najdete članke, izdane v reviji v letih 2007–2011, odnosno od letnika V do letnika IX, ki bi bili morda zanimivi za vašo tematiko, in jih citirate v literaturi svojega članka.

Uredniški postopek:

1. Uredništvo lahko še pred recenzijo zavrne objavo članka, če njegova vsebina ne ustreza najavljeni temi, če je bil podoben članek v reviji že objavljen, ali če članek ne ustreza kriterijem za objavo v reviji. O tem uredništvo pisno obvesti avtorja.
2. Članek naj bo lektoriran, v uredništvu se opravlja samo korektura. Izjemoma se po dogovoru z avtorjem besedilo tudi lektorira.
3. Vsi članki se recenzirajo in razvrstijo.¹ Med recenziranjem avtorji in recenzenti niso imenovani. Članki po 1.01, 1.02 morajo za objavo prejeti dve pozitivni

1 Članke razvrščamo po tipologiji COBISS:

1.01 Izvirni znanstveni članek. Izvirni znanstveni članek je samo prva objava originalnih raziskovalnih rezultatov v takšni obliki, da se raziskava lahko ponovi, ugotovitve pa preverijo. Praviloma je organiziran po shemi IMRAD (Introduction, Methods, Results And

recenziji, od tega eno od tujega recenzenta. Če recenzenti razvrstijo članek različno, o končni razvrstitvi odloči uredniški odbor.

4. Članek, ki ga je avtor poslal v slovenskem jeziku in sta ga recenzenta razvrstila po 1.01, 1.02, mora avtor nato poslati še v prevodu v angleški jezik.
5. Avtor prejme rezultate recenziranja praviloma v treh mesecih od oddaje članka.

Oblikovanje članka:

1. Naslovu prispevka naj sledi: a) polno ime avtorja/avtorjev, b) naziv institucije/institucij in c) elektronski naslov/naslovi.
2. Članek mora vsebovati še: a) *izvleček*, ki naj v 8 do 10 vrsticah opiše vsebino prispevka in dosežene rezultate raziskave; b) *ključne besede*: 1–5 ključnih besed ter c) *kodo iz klasifikacije po Journal of Economic Literature – JEL* (http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html).
3. Članek, ki je bil razvrščen po 1.04, 1.05 ali 1.08, naj vsebuje tudi povzetek v angleškem jeziku v obsegu 3 strani. V povzetku prevedite naslov in ključne besede ter predstavite vsebino članka (opredelitev problema in ugotovitve). Prevod povzetka članka tujih avtorjev v slovenski jezik zagotovi uredništvo.
4. Članek naj bo napisan v urejevalniku besedil Word (*.doc, *.docx) v enojnem razmiku, brez posebnih ali poudarjenih črk. Ne uporabljajte zamika pri odstavkih. Razdelki od Uvoda do Sklepnih ugotovitev naj bodo naslovljeni in oštevilčeni z arabskimi številkami.

Discussion) za eksperimentalne raziskave ali na deskriptivni način za deskriptivna znanstvena področja.

1.02 Pregledni znanstveni članek. Pregledni znanstveni članek je pregled najnovejših del o določenem predmetnem področju, del posameznega raziskovalca ali skupine raziskovalcev z namenom povzemati, analizirati, evalvirati ali sintetizirati informacije, ki so že bile objavljene. Prinaša nove sinteze, ki vključujejo tudi rezultate lastnega raziskovanja avtorja.

1.04 Strokovni članek. Strokovni članek je predstavitev že znanega, s poudarkom na uporabnosti rezultatov izvirnih raziskav in širjenju znanja, zahtevnost besedila pa prilagojena potrebam uporabnikov in bralcev strokovne ali znanstvene revije.

1.05 Poljudni članek. Poljudnoznanstveno delo podaja neko znanstveno ali strokovno vsebino tako, da jo lahko razumejo tudi preprosti, manj izobraženi ljudje.

1.08 Objavljeni znanstveni prispevek na konferenci. Predavanje, referat, načeloma organiziran kot znanstveni članek.

1.19 Recenzija, prikaz knjige, kritika. Prispevek v znanstveni ali strokovni publikaciji (reviji, knjigi itd.), v katerem avtor ocenjuje ali dokazuje pravilnost/nepravilnost nekega znanstvenega ali strokovnega dela, kriterija, mnenja ali ugotovitve in/ali spodbija/podpira/ocenjuje ugotovitve, dela ali mnenja drugih avtorjev. Prikaz strokovnega mnenja, sodbe o znanstvenem, strokovnem ali umetniškem delu, zlasti glede na njegovo kakovost.

1.21 Polemika, diskusijski prispevek. Prispevek, v katerem avtor dokazuje pravilnost določenega kriterija, svojega mnenja ali ugotovitve in spodbija ugotovitve ali mnenja drugih avtorjev.

5. Slike in tabele, ki jih omenjate v članku, vključite v besedilo. Opremite jih z naslovom in oštevilčite z arabskimi številkami. Revijo tiskamo v črno-beli tehniki, zato barvne slike ali grafikoni kot original niso primerni. Če v članku uporabljate slike ali tabele drugih avtorjev, navedite sklic pod sliko, tabelo ali kot sprotno opombo. Enačbe oštevilčite v oklepajih desno od enačbe.
6. Članek naj obsega največ 30.000 znakov.
7. Članku dodajte kratek življenjepis avtorja/avtorjev (do 8 vrstic).
8. V besedilu se sklicujte na navedeno literaturo na način: (Novak, 1999, str. 456).
9. Na koncu članka navedite literaturo po abecednem redu avtorjev in vire, po naslednjem vzorcu:

Članek v reviji:

- Gilber, G., & Pierre, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review* (40), 19–41.

Knjiga:

- Katzenbach, J., & Smith, D. (1993). *The wisdom of teams*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Knjiga z urednikom:

- Keene, E. (Ur.). (1988). *Natural Language*. Cambridge: University of Cambridge Press.

Prispevek na konferenci:

- Bugarič, B. (2002). Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *IX. dnevi slovenske uprave. Portorož* (str. 23–29). Ljubljana: Visoka upravna šola.

Internetni vir:

- Tax Administration of the Republic of Slovenia. (n.d.). Pridobljeno 8. 5. 2007, s <http://www.durs.gov.si/>

Uradna publikacija, poročilo:

- World Bank. (2001). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

Disertacija:

- Richmond, J. (2005). Customer expectations in the world of electronic banking: a case study of the Bank of Britain. *Ph. D.* . Chelmsford: Anglia Ruskin University.

Kadar ima publikacija več kot pet avtorjev, navedite samo prvega avtorja, npr. Novak et al. Če navajate dve deli ali več del istega avtorja, letnico označite, npr. 2005a, 2005b ... Priporočamo, da uporabite samodejni zapis literature, ki ga omogoča Word 2007 (zapis APA).

Instructions for Authors

The *Uprava* (Administration) journal publishes original articles on theoretical and practical issues in the development and function of public administration.

Academic articles are published in Slovene and English, and exceptionally also in German and French. Other articles are published in Slovene, English, German or French with an extended summary in English or Slovene as appropriate.

Please send articles for publication in *Uprava* to this address: revija.uprava@fu.uni-lj.si.

The article filename should be the surname of the principal author (e.g. Novak.doc). A completed **Copyright Statement** should be sent as an attachment to the article to confirm agreement with the rules of publication, as set out in these instructions.

The author retains all moral rights to any copyright work published in *Uprava*. The author transfers the economic right to reproduction (including saving in electronic format pursuant to Article 23 of the Slovenian Copyright and Related Rights Act – the CRR), the right of communication to the public (Article 32a of the CRR), and the right of distribution (Article 24 of the CRR) in the Republic of Slovenia and abroad exclusively to the publisher free-of-charge and once and for all for all cases and an unlimited number of copies, and for all media.

Authors are required to obtain permission for the publication of any images, tables and graphic material for which they do not own the copyright, which they must submit to the journal's editorial board.

All published authors are entitled to one printed copy of the journal and a copy of the article in electronic format. Fees are not paid for the articles.

Citations of articles published in *Uprava* contribute significantly to developing the journal's standing, therefore the chief editor has asked that you review the journal archive (available at <http://www.fu.uni-lj.si/uprava/en/arhiv.asp>), where you will find articles published from 2007 to 2011 (Year V to IX), which may be of relevance to your subject, and which you may cite in the literature of your article.

Editorial policy

1. The editorial board may decide not to publish an article even before the peer-review phase, if its content does not match the stated subjects, if a similar article has already been published in the journal, or if the article does not meet the criteria for publication in the review. The editorial board will inform authors of such a decision in writing.
2. The article should already have been language edited, and the editorial board only takes responsibility for proof-reading. Exceptionally it may also edit a text in agreement with the author.
3. All articles are peer-reviewed and classified.² The author and reviewer are not named during the peer review process. Articles classified as 1.01 and 1.02 must

2 Articles are classified according to the COBISS typology:

1.01 Original scientific article – first publication of original research results in a form that allows the research to be repeated and the findings verified. In general it must be organised according to the IMRAD structure (Introduction, Methods, Results And Discussion) for experimental research or in a descriptive manner for descriptive academic areas.

1.02 Review article – an overview of the latest articles in a specific subject area, the works of an individual researcher or group of researchers with the purpose of summarising, analysing, evaluating or synthesising data that has already been published. It offers new syntheses, including the results of the author's own research.

have two positive peer reviews in order to be published, one of which from a foreign reviewer. If peer reviewers assess an article differently, the editorial board will make the final decision on the assessment.

4. If an article submitted in Slovene is classified as 1.01 or 1.02 by the reviewers, the author must then provide a translation into English.
5. The author will generally receive the results of the peer review within three months of submitting the article.

Article formatting

1. The article's title should be followed by: a) the full name of the author/authors; b) the name of the institution/institutions, and c) email address(es).
2. The article must also include: a) *an abstract* defining the content of the contribution and research results in 8 to 10 lines; b) *keywords*: 1–5 keywords, and c) *a JEL (Journal of Economic Literature) code* – (http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.html).
3. An article classified as 1.04, 1.05 or 1.08 must also have a summary in English, 3 pages in length. The summary should offer a translation of the title and keywords and present the content of the article (define the argument and findings). For foreign authors, the translation of the article abstract into Slovene will be arranged by the editorial board.
4. An article must be supplied in MS Word (*.doc, *.docx) with single spacing, without special or highlighted characters. Do not indent paragraphs. Sections should be titled and numbered with Arabic numerals from the introduction to the conclusion.
5. Figures and tables mentioned in the article should be included in the text. They should be titled and numbered with Arabic numerals. The journal is published in black and white, so the original of figures and graphs should not be in colour. If the figures or tables of other authors are used in the article, give the reference below the figure or table or as a footnote. Equations should be numbered in brackets to the right of the equation.
6. Articles should not exceed 30 000 characters.
7. A short CV of the author or authors should be added to the article (up to 8 lines).
8. References in the text to cited literature should be made as follows: (Novak, 1999, p. 456).
9. List the literature in alphabetical order of author and source at the end of the article, in the following manner:

1.04 Professional article – a presentation of what is already known, with an emphasis on the applicability of original research results and the dissemination of knowledge, with readability adapted to the needs of users and readers of the professional or scientific journal in which it appears.

1.05 Popular article – popular (science) articles offer professional or scientific content in a simpler form, making it accessible to people without higher education in the field.

1.08 Published scientific conference contribution – lecture, presentation, organised in principle as a scientific article.

1.19 Review, book review, critique – a contribution in a scientific or professional publication (journal, book, etc.) in which the author evaluates or demonstrates the validity or otherwise of a scientific or professional work, criterion, opinion or finding and/or disputes, supports or evaluates the finding, work or opinion of other authors. The presentation of an expert opinion, a critique of a scientific, professional or artistic work, particularly in terms of its quality.

1.21 Polemic, discussion – a contribution in which the author demonstrates the correctness of a specific criterion, his or her own opinion or findings and disputes the findings or opinions of other authors.

Article from a journal:

- Gilber, G., & Pierre, P. (1996). Incentives and optimal size of local jurisdictions. *European Economic Review* (40), 19–41.

Book:

- Katzenbach, J., & Smith, D. (1993). *The wisdom of teams*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

Book with editor:

- Keene, E. (Ed.). (1988). *Natural Language*. Cambridge: University of Cambridge Press.

Conference contribution:

- Bugarič, B. (2002). Od hierarhične k participativni (odprti) javni upravi. *IX. dnevi slovenske uprave. Portorož* (pp. 23–29). Ljubljana: Visoka upravna šola.

Internet source:

- Tax Administration of the Republic of Slovenia. (n.d.). Retrieved 8. 5. 2007, from Tax Administration of the Republic of Slovenia: <http://www.durs.gov.si/>

Official publication, report:

- World Bank. (2001). *World Development Indicators*. Washington: World Bank.

Dissertation:

- Richmond, J. (2005). Customer expectations in the world of electronic banking: a case study of the Bank of Britain. *Ph. D.* . Chelmsford: Anglia Ruskin University.

If a publication has more than four authors, state only the first author, e.g. Novak et al. If citing two works or more by the same author, indicate the year, e.g. 2005a, 2005b, etc. We recommend the use of the automatic literature citation, which is supported by Word 2007 (APA citation).